



Coordination SUD
Analyses

PLF 2009 et
Budget pluriannuel
2009-2011

Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement

La coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale
14 passage Dubail · 75010 Paris

Tél. 01 44 72 93 72 · Fax. 01 44 72 93 73

www.coordinationsud.org

Sommaire

- *Page 3* - La France ne tiendra pas ses engagements d'augmentation de l'aide.
- *Page 17* - Les nouvelles inflexions de la politique française de coopération au développement : où est passée la lutte contre la pauvreté ?
- *Page 24* - Le soutien aux ONG dans le PLF 2009, Bilan et perspectives 2009
- *Page 28* - L'Aide publique au développement de la France et le soutien au développement agricole
- *Page 30* - L'aide publique au développement française consacrée au secteur de la santé : une aide encore très inférieure aux besoins

LA FRANCE NE TIENDRA PAS SES ENGAGEMENTS D'AUGMENTATION DE L'AIDE

3 novembre 2008

Alors que les crises alimentaire, écologique et financière frappent tous les pays, les pays en développement, en particulier en Afrique, figurent parmi les plus touchés. La responsabilité des pays riches, dans ce contexte, est indéniable. L'Europe, dont la France assure la présidence jusqu'à la fin de l'année, ne peut se détourner de ses engagements politiques. Cette situation appelle au contraire une solidarité renforcée et des mesures fortes afin de limiter les impacts de ces crises sur les pays en développement et de contribuer au financement de leur développement. Dans ce contexte, la Conférence de suivi de Doha sur le financement du développement, qui se tiendra du 29 novembre au 2 décembre, intervient à un moment crucial. Elle appelle à un engagement fort des pays riches pour accroître l'aide publique au développement (APD), mais aussi pour lutter contre l'évasion fiscale qui pénalise le développement des pays du Sud. La France aura un rôle particulier à jouer en ce sens.

Pourtant, à l'échelle nationale, les perspectives sur l'APD sont peu réjouissantes. En effet, si la Réforme générale sur les politiques publiques (RGPP) cherche à améliorer l'efficacité des politiques publiques, elle répond également à l'objectif fixé par le gouvernement de réduction drastique du déficit budgétaire. Pour ce faire, une loi de programmation pluriannuelle est présentée au Parlement, qui fixe les plafonds des dépenses par mission budgétaire pour la période 2009 - 2011, dont la progression doit obéir à la règle du « zéro volume ». La programmation pluriannuelle des finances publiques répond également à l'objectif du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite d'ici 2012. **Dans ce contexte, quels moyens reste-t-il à la politique de coopération au développement de l'Etat ?**

Afin d'analyser la contribution de la France au financement du développement, deux niveaux d'analyse doivent être distingués. Il s'agit d'une part de l'APD telle qu'elle est comptabilisée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Cet indicateur, qui permet des comparaisons entre pays, obéit à des directives définissant l'ensemble des flux financiers publics censés contribuer au développement. Il intègre toutefois un ensemble de dépenses, budgétaires ou extrabudgétaires, qui n'ont qu'un lien très indirect avec la promotion du développement, ou surestime, dans certains cas, la contribution réelle de ces dépenses au financement du développement. Le document de politique transversale (DPT) retrace les dépenses françaises d'APD. D'autre part, la mission APD du budget de l'Etat rassemble l'essentiel des crédits budgétaires consacrés à l'APD. Compte tenu de la structure de l'aide française, elle ne représente qu'environ un tiers de l'APD au sens du CAD. Ces crédits sont présentés dans le Projet annuel de performance (PAP) de la mission APD. Ils ne répondent cependant pas tous aux critères du CAD de comptabilisation de l'APD.

▪ **Un contexte international qui appelle à une solidarité réaffirmée et renforcée**

Les émeutes de la faim dans de nombreux pays ont révélé le désespoir des populations et la nécessité de mettre en place des politiques agricoles durables, afin de garantir l'autonomie de ces pays et de les rendre moins vulnérables aux fluctuations et à la spéculation sur les marchés mondiaux de matières premières. Le changement climatique et la crise écologique qui touchent la planète frappent d'autant plus durement les pays en développement. Si les effets à court terme de la crise financière actuelle portent essentiellement sur les économies des pays riches, leurs conséquences à moyen terme sur les pays les plus pauvres inquiètent également. En effet, dans son récent rapport sur les perspectives économiques de l'Afrique sub-saharienne¹, le Fonds monétaire international (FMI) alerte la communauté internationale sur les risques qui pèsent sur les pays africains, très sensibles aux chocs exogènes. Selon Mme Antoinette Sayeh, Directrice du Département Afrique du FMI, « Cette dégradation de la situation macroéconomique tient aux forces contraires que constituent l'envolée des prix des denrées alimentaires et des carburants, le ralentissement de la croissance mondiale et les turbulences financières dans le monde. Jusqu'à présent, les effets des turbulences financières semblent s'exercer de façon indirecte, par le biais du ralentissement de la croissance mondiale et de la volatilité des cours des produits de base. L'aggravation récente des turbulences accroît toutefois les risques d'une diminution des flux de ressources en direction de l'Afrique sous forme de capitaux privés, d'envois de fonds des travailleurs émigrés et même d'aide publique au développement. » Ce que confirme par ailleurs la

¹ FMI, *Perspectives économiques régionales de l'Afrique subsaharienne*, Etudes économiques et financières, octobre 2008.

Banque africaine de développement, très préoccupée par l'effet économique à long terme de la crise. De M. Dervis, administrateur du PNUD, à M. Doust-Blazy, Secrétaire général des Nations unies, tous s'alarment sur les conséquences pour l'Afrique et le risque d'abandon des engagements pris par les pays riches pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.

La solidarité internationale est cruciale dans un contexte de crise, qui touche de façon accrue les pays les plus pauvres. Si la France risque de subir les effets négatifs de la crise financière, les conséquences sur les pays pauvres y seront encore plus importantes. Alors que près de 2 000 milliards de dollars ont été mobilisés en quelques jours en Europe et aux Etats-Unis pour sauver le système financier international, il est difficile de croire qu'aucun moyen n'est disponible pour l'APD. Prendre le prétexte de la crise financière pour ne pas respecter ses engagements en termes de solidarité internationale, dans un contexte où les plus touchés sont justement les plus pauvres, pose un problème moral.

L'OCDE a d'ailleurs lancé, le 30 octobre, **un appel aux bailleurs de fonds pour qu'ils adoptent une Déclaration sur la politique d'aide**, à l'image de la Déclaration sur la politique commerciale, adoptée par l'OCDE en 1974, en vertu de laquelle les pays de l'OCDE acceptaient de ne pas recourir à des restrictions commerciales face à la récession provoquée par la flambée des prix du pétrole, au motif que le retour au protectionnisme n'entraînerait qu'une aggravation de la situation économique. Cette proposition sera débattue lors de la Conférence de suivi sur le financement du développement qui se tiendra à Doha, fin novembre.

Selon le Secrétaire général de l'OCDE, M. Angel Gurría, et le Président du Comité d'aide au développement, M. Eckhard Deutscher, « *une contraction des budgets de l'aide dans les années à venir ne ferait qu'exacerber les tensions que les prix alimentaires et énergétiques infligent déjà à ces pays, et ne ferait que restreindre les moyens dont nous disposons pour les aider à parer au changement climatique. Il est impératif d'agir pour prévenir une nouvelle aggravation de la pauvreté, sachant en outre que les risques de voir éclater un conflit sont encore accentués dans les pays pauvres en proie à des tensions économiques et sociales.* »

▪ **Les chiffres de l'APD française : la France ne respecte pas ses engagements**

A l'occasion du sommet du G8 de Toyako, le Président de la République a réaffirmé l'engagement de la France d'atteindre l'objectif européen de consacrer 0,7% de son Revenu national brut (RNB) à l'aide au développement, d'ici 2015. En 2010, la France devra y avoir consacré 0,51%, pour respecter l'engagement pris en 2005 à l'échelle européenne². Pourtant, les chiffres de l'APD française fournis par le DPT pour la période 2009-2011 sont inquiétants : même en comptabilisant des allègements de dettes à des niveaux importants, la France n'atteindra pas l'objectif intermédiaire européen. En période de crise financière, l'APD a servi de variable d'ajustement.

En mai dernier, Coordination SUD avait estimé que le recul des engagements français en termes d'augmentation de l'APD représentait **une perte de 12 milliards d'euros** sur la période 2007-2012. Ceci s'explique par la chute de l'APD en 2007, qui est passée de 0,49% du RNB en 2006 à 0,39% du RNB en 2007. D'après le calendrier adopté en 2002, l'APD française aurait dû atteindre 0,5% du RNB en 2007, afin de parvenir à 0,7% en 2012. Le recul de l'atteinte des 0,7% à 2015, suite à l'alignement de la France sur le calendrier européen, représente également une lourde perte en termes d'APD³. Au total, ce sont deux milliards d'euros par an qui sont perdus pour la lutte contre la pauvreté et les inégalités. **Pour respecter l'objectif de 0,7% en 2015, c'est 1,5 milliard d'euros supplémentaire qui devrait être mobilisé chaque année jusqu'en 2015.**

De son côté, le CAD a émis, dans sa revue par les pairs, de sérieux doutes sur la capacité de la France à respecter les engagements annoncés et lui recommande de « *sécuriser l'augmentation du volume d'aide publique au développement conformément aux engagements pris.* »⁴ D'après le CAD, même l'objectif intermédiaire de 0,51% du RNB en 2010 paraît difficile à atteindre⁵.

² L'engagement européen porte sur un objectif collectif de 0,7% du RNB consacré à l'APD en 2015, avec un objectif intermédiaire collectif de 0,56% en 2010. Ceci se traduit par un objectif individuel, pour la France, de 0,51% en 2010.

³ Cf. Coordination SUD, *Recul des engagements français en termes d'APD, méthode de calcul des pertes induites*, mai 2008.

⁴ Op. cit. p. 11.

⁵ Op. cit. p. 45.

La loi de programmation pluriannuelle 2009-2011 confirme cette inquiétude. **Contrairement aux affirmations du Chef de l'Etat et du Secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie, la France ne respectera pas ses engagements européens.**

(En millions d'euros)	Estimation APD			
	2008	2009	2010	2011
Total APD	7 279	9 549	8 705	9 165
APD en % du RNB	0,37%	0,47%	0,41%	0,42%
Variation en %	-	31%	-9%	5%

Source : Document de politique transversale attaché au PLF 2009.

Pour la première fois depuis 2002, l'APD française avait chuté en 2007, passant de 8,4 milliards d'euros (0,47% du RNB) à 7,2 milliards d'euros (0,39% du RNB). En 2008, si elle se maintient à 7,2 milliards en termes courants, elle diminue cependant relativement au RNB, n'en représentant plus que 0,37%. Cette baisse s'explique en grande partie par la diminution des allègements de dettes sur cette période.

Toutefois, l'APD augmenterait de façon spectaculaire en 2009 (+31%). A nouveau, ce rebond s'explique en grande partie par la comptabilisation d'allègements de dettes à un niveau particulièrement élevé : la France anticipe en effet des annulations de dettes qui pourraient être comptabilisés dans l'APD française à hauteur de 2,4 milliards d'euros, **en hausse de 235%** par rapport aux prévisions pour 2008.

(En millions d'euros)	Estimation APD			
	2008	2009	2010	2011
Dépenses du budget général	5 882	6 358	6 466	6 590
<i>dont prêts AFD (hors impact des refinancements) (1)</i>	469	927	1 078	1 147
Annulations de dettes et refinancements nets (3)	729	2 443	1 423	1 603
Total État	7 209	9 477	8 632	9 089
Collectivités territoriales	70	72	74	75
Total APD	7 279	9 549	8 705	9 165
APD en % du RNB	0,37%	0,47%	0,41%	0,42%

(1) Y compris prêts d'ajustement structurel

(3) Effets nets des refinancements sur programmes 852, 851 et 853

Source : Document de politique transversale attaché au PLF 2009.

Malgré des allègements de dettes estimés à des niveaux importants sur la période 2009-2011 et une hausse importante des prêts octroyés par l'AFD, la France ne parviendra pas à faire illusion. L'APD française chutera à nouveau en 2010. Alors qu'elle devra avoir atteint 0,51% du RNB, elle se trouvera 10 points en-dessous. La France abandonne son rôle moteur à l'échelle européenne et mondiale dans la coopération au développement.

Alors que la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement s'annonce de plus en plus difficile en Afrique et nécessiterait un effort supplémentaire de la part des pays riches d'autant plus important que le continent africain s'apprête à subir de plein fouet l'impact de la crise économique, la France renonce à ses engagements internationaux. Le développement de l'Afrique se fera sans elle.

▪ **Une hausse illusoire de l'APD en 2009**

L'apparente augmentation de l'APD annoncée pour 2009 est en fait illusoire. Elle repose sur la comptabilisation d'allègements de dettes en forte augmentation, qui se maintiendraient à des niveaux élevés en 2010 et 2011. Elle s'appuie également sur le recours accru aux prêts octroyés par l'AFD à des conditions peu concessionnelles, qui représenteront une part de plus en plus importante de l'APD bilatérale de la France dans les années à venir. Compte tenu du maintien d'engagements multilatéraux à des niveaux très élevés, le financement de projets sur dons constitue in fine la variable d'ajustement de l'aide bilatérale dans un contexte budgétaire contraint. Ce sont pourtant ces financements qui, en soutenant des projets dans les secteurs sociaux, viennent en complément des actions menées par les institutions et fonds multilatéraux pour contribuer à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

➤ **Une APD très largement gonflée par les allègements de dettes**

L'évolution de l'APD française depuis 2002 s'explique essentiellement par la comptabilisation des annulations de dettes. La France est en effet l'un des principaux contributeurs de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTe). Ainsi, après avoir largement contribué à la hausse de l'APD française jusqu'en 2006, la chute de l'APD en 2007 s'expliquait essentiellement par la baisse des allègements de dettes, qui ont encore diminué en 2008 pour atteindre, selon le DPT, 729 millions d'euros. **Avec 2,4 milliards d'euros, l'année 2009 verrait toutefois une très forte hausse des annulations de dettes (+235%)**. Elles représenteront ainsi 26% de l'APD totale de la France et 38% de son aide bilatérale en 2009.

Cette augmentation repose toutefois sur l'hypothèse d'annulations de dettes qui demeurent hypothétiques. En effet, l'annulation des dettes ivoiriennes et congolaises (RDC) avaient déjà été prise en compte dans le PLF 2007, puis dans le PLF 2008⁶. Elles sont donc une nouvelle fois reportées sans aucune certitude quant à leur réalisation en 2009. Comme le souligne le DPT à propos des prévisions d'allègements de dettes sur la période 2009-2011, *« ces estimations présentent une incertitude d'autant plus forte que leur horizon est éloigné. Elles sont soumises à une très forte volatilité, à travers le calendrier des annulations de dette, fonction des traitements en Club de Paris, et conditionné à celui de conclusion d'accords entre les pays concernés et le FMI, soumis ainsi par nature à de multiples aléas. »*⁷

Les modalités de comptabilisation de ces annulations de dettes dans l'APD surestiment très largement les ressources nouvelles dégagées par ces opérations⁸. En effet, dans la mesure où ces dettes correspondent à des créances en grande partie impayables, qui s'étalent sur de nombreuses années, leur annulation ne dégage qu'une très faible marge de manœuvre dans le budget du pays bénéficiaire. En outre, environ 30% des annulations prévues pour 2009 relèveraient de créances COFACE⁹. Ces créances résultent d'une politique de soutien aux exportations et aux investissements des entreprises françaises dans les pays en développement, l'Etat français a contribué à alourdir la dette de ces pays, via le mécanisme de contre-garantie souveraine¹⁰. Or ce type de dettes a très peu contribué au développement des pays du Sud et surtout bénéficié aux entreprises françaises, qui ont pu investir, souvent de manière induue. Si leur annulation est légitime et permet de reconnaître la coresponsabilité des pays prêteurs dans le surendettement des pays du Sud, sa comptabilisation dans l'APD française est problématique.

⁶ Cf. Henri Emmanuelli, Rapport sur le PLF 2008, Annexe n°4 : *Aide publique au développement et Prêts à des Etats étrangers*, p. 35.

⁷ DPT attaché au PLF 2009, p.79.

⁸ Les directives du Comité d'aide au développement de l'OCDE permettent de comptabiliser les créances annulées à leur valeur faciale. L'économiste Daniel Cohen recommande cependant de ne comptabiliser que 10% de cette valeur en APD, afin de ne pas créer de distorsion sur l'APD et de mieux refléter leur réelle contribution au financement du développement.

⁹ DPT attaché au PLF 2009, p. 77. Le DPT indique un montant prévisionnel de 731 millions d'euros. Toutefois, ce montant est indiqué pour un niveau total d'allègements de dettes de 1,9 milliard d'euros. Il est donc possible que le montant des créances COFACE soit plus important dans le montant total des allègements de dettes annoncé pour 2009 (2,4 milliards d'euros).

¹⁰ En contre partie d'une prime versée à la COFACE, l'entreprise est assurée d'obtenir les revenus prévus par son activité. Si l'entreprise exportatrice subit un « sinistre » (défaut de paiement de l'importateur,...), elle est remboursée par la COFACE. Celle-ci demande généralement à l'Etat importateur (du Sud) une « contre-garantie souveraine » : en cas de sinistre, l'Etat du Sud doit rembourser à la COFACE les sommes versées à l'exportateur français. Avec le mécanisme de contre-garantie souveraine, la COFACE impose ainsi à l'Etat du Sud de couvrir le risque pris par l'exportateur français.

➤ **Une APD artificielle qui reste importante :**

Par ailleurs, la France continue à comptabiliser un certain nombre de dépenses sans lien direct avec le développement. Si le CAD de l'OCDE autorise la comptabilisation de ces dépenses dans un cadre précis, il s'avère que la France ne respecte pas les lignes directrices du CAD : « *La France inscrit dans son APD un certain nombre de dépenses qui ne se traduisent pas par des flux d'aide vers les pays en développement et qui, représentant des montants importants, peuvent pour une part être questionnées au regard de leur éligibilité à l'APD* »¹¹.

C'est le cas de l'écolage, qui représente la comptabilisation ex post du coût d'accueil des étudiants issus de pays en développement dans les universités françaises. Les montants déclarés par la France dans son APD au titre de l'écolage ne répondent toutefois pas aux critères d'éligibilité du CAD¹².

C'est également le cas des dépenses liées à l'« accueil » des réfugiés sur le territoire français. Si certaines de ces dépenses sont éligibles à l'APD selon les critères du CAD, ce dernier fait remarquer qu'elles sont « *comptabilisées de façon extensive, pouvant augmenter le volume d'APD sans se traduire par une augmentation des flux d'aide* »¹³. En outre, les dépenses comptabilisées par la France semblent relever davantage de la régulation des flux migratoires et de la gestion des demandeurs d'asile sur le sol français qu'une aide aux réfugiés¹⁴.

Le CAD mentionne également les dépenses de recherche et développement, qui s'élevaient à 524 millions d'euros en 2006 et ont fortement augmenté depuis 2003.

Enfin, la France comptabilise dans son aide les dépenses allouées à deux Territoires d'outre mer, Mayotte et Wallis & Futuna, pour un montant estimé à 380 millions d'euros en 2009. Ces dépenses, qui répondent à un impératif de solidarité internationale, n'ont aucune raison de figurer dans l'APD française, même si le CAD l'autorise.

In fine, l'effort réel d'aide de la France diffère fortement de l'affichage officiel. Ainsi, en 2009, l'APD « réelle » de la France s'élèverait à 5,8 milliards d'euros, soit **61% de l'aide officielle** de la France telle qu'elle serait notifiée au CAD. Elle ne représente que **0,29% du RNB**.

¹¹ CAD / OCDE, *Examen du CAD par les pairs : France*, 2008, p. 48.

¹² La France comptabilise en effet dans son APD le coût que représente la présence dans les universités françaises de tous les étudiants issus de pays en développement, qu'ils retournent ou non dans leur pays à la suite de leurs études, quelles que soient les disciplines étudiées, sans que leur présence ne reflète un accord de coopération avec leur pays d'origine. Ceci est contraire aux directives du CAD.

¹³ CAD / OCDE, op. cit., p. 48.

¹⁴ Cf. Henri Emmanuelli, op. cit., p. 30.

(montants en millions d'euros)	2 007	2 008	2 009
APD officielle	7 220	7 279	9 549
APD officielle en % du RNB	0,38%	0,37%	0,47%
<i>Perte sur allègements de dette (90%)</i>	961	656	2 199
<i>Coût imputé aux étudiants étrangers</i>	878	894	894
<i>Aide aux réfugiés dans le pays donneur</i>	434	256	237
<i>Aide allouée aux TOM</i>	345	372	380
Montant de l'APD artificielle	2 618	2 178	3 709
APD réelle	4 602	5 101	5 840
APD réelle en % du RNB	0,24%	0,26%	0,29%
Part de l'APD réelle dans l'APD officielle	63,7%	70,1%	61,2%
<i>RNB en milliards d'euros</i>	1 902	1 968	2 030

Entre 2008 et 2009, l'aide « réelle », telle qu'annoncée dans les documents budgétaires, augmenterait toutefois (+14%). Cette hausse repose sur deux évolutions : l'accroissement de l'aide multilatérale (+8%) et l'augmentation du volume des prêts octroyés par l'AFD (+98%). Cette hausse masque en réalité une chute de l'aide bilatérale en direction des pays les moins avancés, financée essentiellement sous forme de dons. **L'Afrique fait les frais des arbitrages politiques et du recul des engagements de la France en termes d'APD.**

▪ **Un recours accru aux prêts peu concessionnels en direction des pays à revenu intermédiaire ou émergents**

Afin de développer ses activités, dans un contexte où les ressources budgétaires sont contraintes, l'AFD a orienté ses activités sur le développement des prêts, notamment des prêts non souverains, à un coût moindre pour l'Etat. Ainsi, le volume des prêts comptabilisable en APD augmenterait de 98% entre 2008 et 2009, passant de 469 millions à 927 millions d'euros. A fin de réduire le coût de ces prêts pour l'Etat, qui apporte une bonification visant à abaisser le taux d'intérêt de la ressource financière proposée par l'AFD aux pays en développement, cette dernière cherche à en maximiser l'effet levier¹⁵ : elle développe donc des prêts à des taux d'intérêt les plus proches possible des conditions du marché. Pour cela, ce sont les prêts à destination des pays émergents et à revenu intermédiaire qui seront développés le plus fortement, notamment en direction du secteur privé (prêts non souverains).

L'accroissement du volume des prêts sur la période 2009-2011 repose donc sur une double évolution : d'une part, un accroissement des prêts souverains en Afrique sub-saharienne et, d'autre part, un accroissement des prêts non souverains, principalement dans les pays émergents et à revenu intermédiaire.

(en millions d'euros)		2008	Moyenne annuelle 2009-2011	Variation
Afrique sub-saharienne	Prêts souverains	171	326	91%
	Prêts non souverains	380	514	35%
Pays étrangers	Prêts souverains	1083	1221	13%
	Prêts non souverains	674	1010	50%

Par rapport au niveau des engagements estimés pour 2008, la moyenne annuelle des prêts souverains en Afrique sub-saharienne projetée pour la période 2009-2011 augmenterait de 91%.

¹⁵ Le montant de prêt généré par un euro de subvention de l'Etat.

Ces prêts s'adressent notamment aux pays à revenu intermédiaire en Afrique sub-saharienne. En 2006, seuls l'Afrique du Sud, le Kenya et le Ghana étaient éligibles aux prêts¹⁶. Les prêts non souverains, dont une part importante est destinée au secteur privé, mais aussi aux collectivités locales, dans les pays émergents ou à revenu intermédiaire, s'accroissent de 50% sur la période.

L'AFD a par ailleurs octroyé des prêts dans certains des pays les moins avancés, comme au Sénégal et au Burkina Faso, qui sont jugés à faible risque de surendettement, selon les critères du Fonds monétaire international (FMI), fournis au sein du « cadre d'analyse de soutenabilité de la dette ». Il s'agit d'un nouvel instrument de prêt, le prêt très concessionnel contracyclique, qui permet de suspendre le versement des annuités en cas de détérioration de la situation économique du pays bénéficiaire due à un choc exogène, sans frais additionnels. Il paraît cependant peu cohérent, au sortir d'une politique de désendettement des pays du Sud, de recourir au prêt comme instrument de développement. En outre, le cadre d'analyse de soutenabilité de la dette qui sert de référence dans la mise en œuvre de l'initiative PPTTE fait l'objet de nombreuses critiques, dans la mesure où il ne permet pas de prendre en compte les spécificités liées aux pays en développement dans l'analyse de la soutenabilité de la dette¹⁷. Notamment, il ne permet pas de prendre en compte la dynamique de l'évolution de la dette. Marc Raffinot, dans une étude menée en 2005, souligne d'ailleurs que « *La plupart des analyses concordent pour affirmer que la dette des PPTTE risque fort de demeurer insoutenable, même après les points d'achèvement, une fois la remise de dette accordée – du moins si les tendances observées jusqu'à présent se poursuivent.* »¹⁸

L'effet de levier sur l'ensemble des engagements concessionnels de l'AFD devrait augmenter, pour passer de 5,6 en 2008 à 5,9 en 2009. Ceci se traduit par une hausse de l'effet de levier pour tous les pays, avec un accroissement conséquent sur les pays émergents. En Afrique sub-saharienne, l'effet de levier passerait de 3,1 en 2008 à 3,5 en moyenne sur la période 2009-2011. Dans les pays émergents, il passerait de 5,9 à 8,1. La montée des prêts dans les pays émergents permet d'accroître sur la période l'effet levier.

Le CAD est particulièrement critique quant au recours accru aux prêts peu concessionnels. Il fait remarquer que cette tendance va à l'inverse de celle des membres du CAD. Il constate que les prêts aux pays émergents constituent un moyen pour l'AFD « *d'augmenter son volume d'activité et, dans une logique financière propre à tout établissement bancaire, de dégager des marges* »¹⁹. Rappelant que les prêts sont ciblés pour financer les activités économiques, alors que le financement des services sociaux privilégie plutôt les dons, le CAD souligne que « *l'objectif de lutte contre la pauvreté poursuivi dans les pays les plus pauvres de la ZSP est donc limité par les ressources sous forme de dons, alors que l'objectif de préservation des biens publics mondiaux poursuivi dans les pays émergents et à revenu intermédiaire peut recourir à l'instrument prêt, pour lequel les autorisations d'engagement sont très supérieures* »²⁰. Pourtant, comme le rappelle le CAD, **l'allocation géographique et sectorielle de l'aide doit être déterminée sur la base d'une vision stratégique et non pas sur la base d'opportunités d'instruments.**

En outre, le CAD rappelle la France à l'ordre concernant la notification de ses prêts en APD. Il lui demande de « **veiller à ce que la lettre comme l'esprit des critères de concessionnalité du CAD soient respectés** »²¹. En effet, en octroyant des prêts à des taux très proches de ceux du marché, la France ne respecte pas l'esprit des directives, qui reposent sur le principe que le prêt doit être assorti de « conditions favorables » et comporter un élément de libéralité d'au moins 25% compte tenu du taux d'actualisation appliqué (10%)²². Le CAD remet en cause, dans la notification de ses prêts au CAD, le respect des « conditions favorables », compte tenu du niveau des taux d'intérêt appliqués. Le développement des prêts aux pays émergents et à revenu intermédiaire repose sur une logique de coopération économique. En ce sens, ils n'ont aucune

¹⁶ CAD / OCDE, op. cit., p. 47.

¹⁷ Voir par exemple, Marc Raffinot pour DIAL, *Soutenabilité de la dette des pays pauvres très endettés*, dans les Cahiers du Gemdev, n°30, novembre 2005. Voir également les analyses de la plate-forme Dette et développement : <http://www.dette2000.org/>.

¹⁸ Op. cit. p. 73.

¹⁹ CAD / OCDE, op. cit. P. 47. Ces marges sont, depuis 2005, entièrement prélevées par l'Etat qui les restitue à l'AFD afin de compléter le financement des programmes sur dons ou la bonification des prêts. Elles s'élevaient, selon le CAD, à 248 millions d'euros en 2006.

²⁰ CAD / OCDE, op. cit. p. 48.

²¹ CAD / OCDE, op. cit., p. 48.

²² L'élément de libéralité d'un prêt résume les conditions financières d'une transaction : taux d'intérêt, durée (délai jusqu'au remboursement final) et délai de franchise (délai jusqu'au premier remboursement du capital). Il est calculé comme la différence entre la valeur nominale du prêt et le montant actualisé des règlements à la charge de l'emprunteur, exprimée en pourcentage de la valeur nominale du prêt.

raison d'être comptabilisés dans l'APD française. En outre, lorsqu'interviendra le remboursement de ces prêts, ceci viendra en déduction de l'APD française. L'effort financier pour respecter les engagements pris lorsque ces remboursements interviendront devra donc être d'autant plus important.

▪ **Une aide bilatérale qui fait les frais des arbitrages politiques**

L'aide multilatérale connaît une forte progression en 2009, du fait de la reconstitution d'un certain nombre de fonds multilatéraux et de l'accélération des décaissements du Fonds européen de développement (FED). L'aide bilatérale augmenterait quant à elle officiellement de 46%. Cette forte hausse repose toutefois sur l'explosion des allègements de dettes et le bond du volume des prêts octroyés par l'AFD comptabilisés dans l'APD.

(en millions d'euros)	2 008	2 009	Var 09/08
Aide bilatérale	4 451	6 491	46%
<i>Dont aide artificielle</i>	2 178	3 709	70%
Aide bilatérale hors aide artificielle	2 273	2 782	22%
<i>Dont prêts AFD</i>	469	927	98%
<i>en %</i>	21%	33%	
Aide multilatérale	2 827	3 058	8%
Aide européenne	1 699	1 754	3%
<i>dont FED</i>	775	802	3%
<i>dont budget communautaire</i>	924	952	3%
Aide multilatérale (hors UE)	1 128	1 304	16%
Total	7 279	9 549	31%

Toutefois, une analyse de l'évolution de l'aide bilatérale, hors allègements de dettes et prêts octroyés par l'AFD, qui constituent les principaux volumes sur lesquels reposent l'augmentation de l'APD en 2009, montre une baisse de 4% des crédits alloués à l'aide bilatérale en 2009. Crédits auxquels il convient de retirer les dépenses artificielles hors annulations de dettes (écolage, « accueil » des réfugiés, TOM). **L'aide bilatérale de la France est en réalité en diminution de 7%.**

(en millions d'euros)	2 008	2 009	Var 09/08
Aide bilatérale	4 451	6 491	46%
Allègements de dettes	729	2 443	
Prêts AFD	469	927	
Aide bilatérale hors allègements de dettes et prêts	3 253	3 121	-4%
Aide artificielle (hors allègements de dettes)	1 522	1 511	
Aide bilatérale hors aide artificielle et prêts AFD	1 731	1 610	-7%

Par conséquent, le respect des engagements multilatéraux s'est fait au détriment de l'engagement bilatéral de la France, au lieu de s'accompagner d'une hausse simultanée des crédits alloués au financement sur dons de projets bilatéraux. Ceci se traduit notamment par une baisse des crédits du programme « Solidarité avec les pays en développement » de la mission APD, géré par le MAEE.

En particulier, les moyens de l'action *Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA* chutent en 2009, tant les autorisations d'engagement (-31%) que les crédits de paiement (-12%).

(en millions d'euros)	AE*			Variation 09/08	CP*		
	2 008	2 009			2 008	2 009	
Solidarité avec les pays en développement	2 183	2 016		-7,6%	2 089	2 081	-0,3%
Animation du réseau	103	87		-15,8%	103	87	-15,8%
Aide bilatérale dans pays émergents	105	106		0,9%	105	106	1,0%
Aide bilatérale ZSP et PMA	765	526		-31,3%	670	592	-11,8%
Aide multilatérale	1 168	1 250		7,0%	1 169	1 250	6,9%
Aide humanitaire et alimentaire	41	47		14,1%	41	47	14,1%

* AE = Autorisations d'engagement ; CP = crédits de paiement.

Source : PAP attaché au PLF 2009, p. 57 et 58.

D'après le projet annuel de performance de la mission APD, les politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire répondent à un enjeu majeur pour la France, qui souhaite renforcer sa présence, son influence et son rayonnement dans ces pays²³. Cela passe par l'enseignement du français, mais aussi par une politique d'attractivité de la France en direction des élites étrangères. Près de 50 millions d'euros sont alloués aux subventions et prestations au service de la diplomatie d'influence²⁴.

Une enveloppe de 214 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 280 millions d'euros en crédits de paiement est réservée à l'aide-projet, mise en œuvre par le MAEE dans le cadre de projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et par l'AFD. **Toutefois, le projet annuel de performance précise que les crédits de paiement budgétés seront essentiellement consommés pour honorer les flux de décaissement sur les engagements passés de l'AFD et du FSP²⁵.**

En effet, faute d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement à des niveaux suffisants, l'AFD procède au gel de 55 projets en cours d'instruction, ce qui représente **un montant total de 468 millions d'euros**. Il s'agit de projets qui devaient être engagés, pour la plupart, en 2009, à hauteur **316 millions**, et certains d'ici la fin de l'année 2008, pour 152 millions d'euros. Ces projets concernent essentiellement l'Afrique, ainsi que le Laos et le Cambodge. En 2008, les projets suspendus en Afrique représentent 146 millions d'euros et 298 millions en 2009.

De plus, ces projets concernent pour une grande partie les secteurs liés à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, en particulier les secteurs sociaux, pourtant identifiés comme prioritaires par le Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID) en 2005.

Secteur	Montant en €	En % du total
Education, formation professionnelle	117 000 000	25%
Eau et assainissement	82 000 000	18%
Appui au secteur urbain	77 500 000	17%
Santé	50 000 000	11%
Agriculture	41 000 000	9%
Autres	100 500 000	21%
Total	468 000 000	100%

En 2009, la France se retire donc des secteurs sociaux sur le continent africain. Ceci est inacceptable et en contradiction avec tous les discours officiels. En pleine crise financière et économique, l'abandon des projets bilatéraux portant sur les secteurs sociaux dans les pays les plus pauvres est injustifiable²⁶.

De plus, en concentrant les instructions de nouveaux projets en Afghanistan, Haïti, aux Comores et dans les Territoires palestiniens, aux dépens de la continuation de secondes ou troisièmes phases de projets de développement dans de nombreux pays africains, la France renierait ses engagements d'améliorer la prévisibilité de son aide, qu'elle a pris en 2005 lors du troisième Forum

²³ Projet annuel de performance de la mission APD attaché au PLF 2009, p. 63.

²⁴ Op. cit. p. 89 : 48 708 585 euros y sont affectés.

²⁵ Op. cit. p. 110.

²⁶ Le 3 novembre, le Secrétaire d'Etat a reçu des représentants d'ONG françaises. A cette occasion, il a annoncé que, sur les 100 millions d'euros qu'il estimait nécessaires en crédits de paiement en 2009 pour permettre la mise en œuvre de ces projets, 40 millions d'euros supplémentaires seraient alloués. Cela reste toutefois largement insuffisant pour permettre l'instruction de tous les projets suspendus.

à haut niveau sur l'efficacité de l'aide de Paris et confirmés en septembre dernier, lors du quatrième Forum, à Accra.

En outre, une part des crédits budgétaires bilatéraux du programme « Aide économique et financière au développement » de la mission APD, géré par le ministère des finances, relève de la coopération économique et constitue une aide liée. Il s'agit de la Réserve pays émergents (RPE), qui financent sous forme de prêts des à des conditions proches du marché, mais permettant néanmoins de les comptabiliser dans l'APD. Elle a pour finalité la mise en œuvre d'une aide économique et financière dans les pays émergents, dont la réalisation fait appel à des biens et services français²⁷. Le FASEP – étude intervient quant à lui sous forme de dons dans une soixantaine de pays émergents et en transition, afin d'aider les maîtres d'ouvrages locaux à financer et réaliser des prestations d'études ou d'assistance technique, réalisées par des ingénieries françaises, en amont de projets d'infrastructures ou de politique d'investissement, à forte visibilité²⁸.

Ces instruments de financement contribuent à valoriser le savoir-faire français sur les marchés émergents qui sont une cible des efforts de la France à l'international et à positionner favorablement les entreprises françaises sur des projets à forte visibilité. Il est très discutable que ces instruments, qui relèvent de la coopération économique, soient comptabilisés dans l'APD française.

Par ailleurs, les crédits bilatéraux de la mission APD incluent également ceux du programme « Développement solidaire et migrations » géré par le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Dans la mesure où une grande partie de ces crédits portent sur des financements négociés dans le cadre d'accords de gestion concertée des flux migratoires, il est difficilement compréhensible qu'ils puissent être comptabilisés en APD. Seuls les financements soutenant des projets portés et mis en œuvre par les associations de migrants vivant en France ou les projets de codéveloppement auparavant financés par le MAEE peuvent être légitimement comptabilisés dans l'APD. Pour une analyse détaillée de ces crédits, se référer à la fiche *Les nouvelles inflexions de la politique française de coopération au développement : où est passée la lutte contre la pauvreté ?*

▪ **Priorité donnée à l'Afrique sub-saharienne : quelle réalité ?**

En février dernier, dans son discours prononcé au Cap devant le Parlement d'Afrique du Sud, M. Sarkozy annonçait que la priorité serait donnée à l'Afrique dans le cadre de la coopération au développement et que l'AFD mettrait en œuvre une initiative de soutien à la croissance économique. Cette initiative doit générer 10 milliards supplémentaires pour le secteur privé en Afrique sur la période 2008 – 2012. En réalité, « **il s'agit d'engagements financiers publics complémentaires en faveur du développement de l'Afrique mais qui ne sont pas comptabilisés en APD.** »²⁹ Cette initiative repose en effet sur des instruments financiers qui ne peuvent pas être comptabilisés en APD. C'est le cas du fonds de garantie (250 millions d'euros), mais aussi du fonds d'investissement (250 millions d'euros de mise de fonds initiale), visant à permettre des prises de participation, et des prêts, qui sont octroyés à des conditions non concessionnelles. Le doublement annoncé de l'activité en faveur du secteur privé africain passe en réalité essentiellement par Proparco, la filiale de l'AFD, dont les activités ne relèvent pas de l'APD.

La réalité des engagements de l'AFD envers l'Afrique, dans le cadre de la politique d'APD de la France, est moins impressionnante que les annonces officielles. En effet, près de 60% des engagements de l'AFD sont réalisés dans les pays émergents et les pays à revenu intermédiaire de la zone « Méditerranée » en 2008, tous instruments confondus. Cette proportion devrait se maintenir pour la période 2009 – 2011.

²⁷ DPT attaché au PLF 2009, p. 73 : L'impact des ces prêts sur l'APD est toutefois négatif en 2008 et 2009 : le montant des remboursements des prêts (453 millions d'euros en 2009) est en effet supérieur au montant des prêts octroyés (180 millions d'euros).

²⁸ PAP attaché au PLF 2009, p. 43 : 19 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 42 millions d'euros de crédits de paiement sont programmés pour 2009.

²⁹ DPT attaché au PLF 2009, p. 14.

<i>Engagements en millions €</i>	2008	2009	2009-2011 (cumulés)
Total	1 757	2 209	6 692
Pays émergents	539	543	1 778
<i>en % total</i>	31%	25%	27%
Afrique sub-saharienne	551	860	2 519
<i>en % total</i>	31%	39%	38%
Méditerranée	494	685	2 014
<i>en % total</i>	28%	31%	30%

Le montant des engagements en Afrique sub-saharienne augmenterait en 2009 par rapport à 2008 de 56%. Sur la période 2009-2011, l'augmentation de la part des engagements consacrés à l'Afrique sub-saharienne s'explique essentiellement par l'accroissement des prêts, souverains et non souverains.

<i>(en millions d'euros)</i>	Subventions	C2D	Aide budgétaire globale	Prêts souverains	Prêts non souverains	Total
2008	126	127	27	171	380	831
<i>dont Afrique de l'Ouest</i>	49	21	15	86	51	222
2009	57	130	39	320	540	1086
<i>dont Afrique de l'Ouest</i>	10	107	34	120	87	358
Variation 2009/2008	-55%	2%	44%	87%	42%	31%

Les subventions en Afrique sub-saharienne baissent de 55% en 2009 par rapport à 2008, avec une chute de 80% en Afrique de l'Ouest. Ceci est confirmé par l'annonce de la suspension des projets financés sur dons en cours d'instruction à l'AFD.

Contact :

Coordination SUD
Katia HERRGOTT
01 44 72 80 82
herrgott@coordinationsud.org

Annexe : Liste des 55 projets en cours d'instruction à l'AFD et menacés de suspension.

Op Courante	BENIN	Projet d'appui au PANA Bénin	2 008	5 000 000
Op Courante	BENIN	Projet d'Appui à la Formation par Apprentissage Dual au Bénin	2 008	3 000 000
Op Courante	BENIN	Deuxième Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou	2 008	15 000 000
Op Courante	BURKINA FASO	Appui à la Mairie de Bobo Dioulasso	2 008	6 000 000
Op Courante	BURUNDI	appui à l'insertion du Burundi dans l'EAC	2 008	3 000 000
Op Courante	GUINEE	Hydraulique villageoise et péri-urbaine dans les périmètres communaux de Kindia, Mamou, Dalaba, Pita	2 008	12 000 000
Op Courante	LAOS, REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE POPULAIRE	Programme Patrimoine et développement urbain Luang Prabang	2 008	6 000 000
Op Courante	MADAGASCAR	Appui à la Politique Sectorielle Santé à Madagascar	2 008	14 000 000
Op Courante	MALI	Programme d'appui au secteur privé - PASP MALI	2 008	10 500 000
Op Courante	MALI	Programme d'urgence d'alimentation en eau potable de la ville de Bamako sur la période 2008-2010	2 008	10 000 000
Op Courante	MALI	Appui au Programme sectoriel éducation en 2009	2 008	3 500 000
Op Courante	MALI	PCSM III	2 008	3 000 000
Op Courante	NIGER	Aménagement/ Gestion intégrée des bassins versants Tahoua	2 008	11 000 000
Op Courante	REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.	Appui à l'enseignement primaire en RDC	2 008	8 000 000
Op Courante	REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.	FORMATION PROFESIONN	2 008	8 000 000
Op Courante	SENEGAL	Programme de Mise à Niveau Globale des Entreprises du Sénégal - phase 2	2 008	15 000 000
Op Courante	SENEGAL	Renforcement des capacités de définition et mise en oeuvre de la Stratégie de Croissance Accélérée	2 008	8 000 000
Op Courante	TCHAD	Programme d'hydraulique pastorale au Tchad Central - "Almy Al Afia" - phase II	2 008	11 000 000
TOTAL 2008				152 000 000
Op Courante	ALGERIE	Appui à la qualité du système éducatif algérien	2 009	4 500 000
Op Courante	BENIN	Projet EPT2	2 009	14 000 000
Op Courante	BENIN	PROGRAMME D'APPUI A LA GESTION FONCIERE COMMUNALE	2 009	11 000 000
Op Courante	BURKINA FASO	Projet d'appui à la Mairie de Ouagadougou	2 009	15 000 000
Op Courante	BURKINA FASO	Formation professionnelle	2 009	5 000 000
Op Courante	CONGO	Appui au secteur santé au Congo	2 009	6 000 000
Op Courante	CONGO	Drainage et assainissement de Brazzaville	2 009	13 000 000
Op Courante	GUINEE	Rizipisciculture en Guinée Forestière	2 009	5 000 000
Op Courante	GUINEE	Education Pour Tous 3	2 009	12 000 000

Op Courante	LAOS, REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE POPULAIRE	Programme de Développement rural des 6 Provinces montagneuses du Nord du Laos	2 009	8 000 000
Op Courante	MADAGASCAR	Projet de sécurisation de la décharge de déchets d'Andralanitra (Antananarivo)	2 009	1 500 000
Op Courante	MADAGASCAR	Appui secteur agricole, halieutique et environnemental	2 009	10 000 000
Op Courante	MADAGASCAR	Formation professionnelle	2 009	8 000 000
Op Courante	MADAGASCAR	Aménagement de la rocade Nord Est d'Antananarivo	2 009	15 000 000
Op Courante	MADAGASCAR	Projet de désenclav. de quartiers populaires priorit. d'Antananarivo et des communes environnantes	2 009	5 000 000
Op Courante	MALI	Appui au PISE III	2 009	12 000 000
Op Courante	MALI	Appui à la Formation professionnelle	2 009	6 000 000
Op Courante	MALI	Projet d'appui à la Loi d'Oriention Agricole au Mali	2 009	3 000 000
Op Courante	MAURITANIE	Programme d'électrification rurale décentralisée	2 009	7 000 000
Op Courante	MAURITANIE	Aménagement du littoral	2 009	6 000 000
Op Courante	MULTI-PAYS	EDUCATION - RENFORCEMENT DE CAPACITES - BI/MULTI - POLE DE DAKAR / CONFEMEN	2 009	12 000 000
Op Courante	MULTI-PAYS	POursuite du soutien à l'ABN projet GIRE	2 009	10 000 000
Op Courante	NIGER	Aide Programme secteur de l'Education 2	2 009	12 000 000
Op Courante	REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.	Santé2009	2 009	5 000 000
Op Courante	REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.	Environnement/Forêt 2009	2 009	5 000 000
Op Courante	REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.	appui secteur santé	2 009	5 000 000
Op Courante	ROYAUME DU CAMBODGE	Projet sectoriel Irrigation et gestion intégrée de la ressource en eau	2 009	6 000 000
Op Courante	RWANDA	projet santé	2 009	7 000 000
Op Courante	SAO-TOME-ET-PRINCIPE	Programme de petites infrastructures rurales et urbaines à Sao Tomé et Principe	2 009	5 000 000
Op Courante	SENEGAL	Infrastructures agricoles dans la vallée du fleuve Sénégal	2 009	15 000 000
Op Courante	SENEGAL	Valorisation touristique du patrimoine de la région de Saint-Louis	2 009	15 000 000
Op Courante	TCHAD	Formation post-primaire N' Djamaena, Moundou, Abéché	2 009	5 000 000
Op Courante	TCHAD	Hydraulique Villageoise Est: Almy Nadif 2	2 009	9 000 000
Op Courante	TCHAD	Projet Grands Centres	2 009	12 000 000
Op Courante	TOGO	Projet d'Environnement Urbain à Lomé - n°2	2 009	12 000 000
Op Courante	TOGO	Santé - Développement des districts sanitaires 2?	2 009	10 000 000

Op Courante	VANUATU	Appui sectoriel à la refonte du système éducatif du Vanuatu.	2 009	4 000 000
TOTAL 2009				316 000 000
TOTAL				468 000 000

LES NOUVELLES INFLEXIONS DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT : OU EST PASSEE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ?

3 novembre 2008

La France fait partie des principaux contributeurs à l'aide publique au développement (APD) à l'échelle mondiale. En 2007, avec 7,2 milliards d'euros, elle est le troisième contributeur au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui rassemble vingt-trois des principaux bailleurs de fonds bilatéraux³⁰ en montants nets d'APD et le 11^{ème} pour la part du revenu national brut qu'elle a consacrée à l'APD (soit 0,39%). Même si elle a fortement chuté en 2007 (-16%) l'aide française a officiellement augmenté depuis 2002. La France a joué un rôle moteur dans la promotion de mécanismes innovants de financement du développement, avec la mise en place, en 2006, de la taxe sur les billets d'avion et de la facilité internationale d'achat de médicaments, Unitaid. Toutefois, outre le fait qu'une part importante de l'augmentation de l'aide française s'explique par un gonflement statistique dégageant peu ou pas de ressources nouvelles pour le financement du développement, des incertitudes demeurent sur la volonté de la France de respecter ses engagements. En outre, la politique de coopération au développement de la France souffre d'un manque de stratégie globale, qui la rend malléable en fonction des priorités des gouvernements, parfois en contradiction avec les objectifs de développement. Par ailleurs, le dispositif de coopération au développement évoluera fortement dans les années à venir, suite aux mesures proposées dans le cadre de la Réforme générale des politiques publiques (RGPP). Si certaines mesures permettent de clarifier le dispositif, elles laissent non résolues des questions essentielles pour améliorer l'efficacité de l'aide française.

▪ **La France sous le regard de ses pairs : pour une politique stratégique clarifiée et transparente**³¹

Le CAD de l'OCDE procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération au développement de ses membres. Tous les quatre ans, chaque membre est donc évalué par ses pairs au sein du CAD. La dernière revue de la France a été publiée en juin 2008. Dans cette revue, le CAD fournit un certain nombre de recommandations portant sur les volets quantitatifs et qualitatifs de la politique de coopération au développement de la France.

Le CAD salue le rôle de premier plan que joue la France en matière de coopération au développement et les efforts menés pour accroître son aide et en améliorer l'efficacité. S'agissant de la qualité et de l'efficacité de la politique de coopération au développement de la France, le CAD invite toutefois la France à poursuivre ses efforts et, notamment, à « *renforcer l'approche stratégique de sa coopération au développement et assurer ainsi que ses moyens et ses instruments sont au service d'une politique claire ayant comme axe premier la lutte contre la pauvreté* ».³²

La France ne dispose en effet d'aucun document stratégique qui définisse les objectifs et la stratégie à moyen terme auxquels sa politique de coopération au développement doit obéir. Les orientations générales se définissent à l'occasion de certains discours du Chef de l'Etat ou de ses ministres et sont précisées, depuis 2006, dans le document de politique transversale qui accompagne le projet de loi de finances. Il s'agit toutefois d'approches souvent ponctuelles, dispersées, chaque institution définissant sa propre stratégie. La France dispose de stratégies sectorielles, adoptées depuis 2005. Toutefois, en l'absence d'un cadre général, leur articulation n'est pas nécessairement garantie. En outre, ces stratégies manquent d'un horizon temporel et d'un cadrage financier permettant de les concrétiser et d'en assurer un suivi. Elles restent donc indicatives. D'après le CAD, la complexité qui en résulte est « *source de confusion, voire parfois de tension, entre les objectifs recherchés et peut diminuer l'impact des actions. Une formulation à haut niveau des objectifs et de la stratégie à moyen terme de la coopération au développement, qui rappelle le primat de la lutte contre la pauvreté, est nécessaire.* »³³

De plus, il ressort de cette évaluation la nécessité d'une implication plus stratégique du Parlement et des organisations de la société civile. Si la LOLF a permis d'améliorer le pouvoir de contrôle du

³⁰ Il s'agit des bailleurs de fonds « traditionnels », les bailleurs émergents comme la Chine ou l'Inde ne sont pas membres du CAD. De même, les nouveaux Etats membres de l'Union européenne, pour lesquels la coopération au développement est une politique souvent récente, ne sont pas encore membres du CAD.

³¹ CAD / OCDE, *Examen du CAD par les pairs : France*, 2008.

³² Op. cit. p. 11.

³³ Op. cit. P. 12.

Parlement sur le budget, y compris les crédits d'APD, les documents budgétaires pourraient encore gagner en lisibilité et le calendrier des débats parlementaires pourrait être organisé de façon à permettre un débat plus approfondi. Le CAD recommande également la création d'une délégation parlementaire à la coopération, qui permettrait d'instaurer un débat régulier sur les orientations stratégiques des politiques publiques ayant trait au développement, sur leur dimension bilatérale et multilatérale. Il s'agit là d'une demande portée par les ONG de longue date, qui est également soutenue par des parlementaires. Le CAD insiste en outre le rôle clé que devrait jouer le Parlement en termes de cohérence des politiques en faveur du développement. L'importance du dialogue avec les organisations de la société civile est mise en avant. La création d'un Conseil stratégique sur l'aide publique au développement, qui pourrait être mis en place en 2009, pourrait y contribuer, dans la mesure où sa composition et son mandat permettraient un dialogue large et constructif sur la politique de coopération au développement française. Son intégration dans la chaîne d'élaboration stratégique, en particulier son articulation avec les autres instances stratégiques telles que le CICID, constituera un élément très important pour garantir son efficacité et mesurer l'influence de ses travaux. Dans ses relations avec le Parlement, le CAD souligne la pertinence d'auditions plus systématiques des représentants de la société civile dans le cadre de la discussion budgétaire.

Ce dialogue stratégique avec le Parlement et les organisations de la société civile devrait contribuer à garantir la cohérence des politiques françaises avec les objectifs de développement. Le CAD insiste d'ailleurs sur le manque de cohérence de l'approche française, qui « *ne prend pas en compte la réelle dimension de la cohérence des politiques en faveur du développement, puisqu'elle ignore, dans une large mesure, l'impact de ses propres politiques publiques sur les pays en développement.* »³⁴ Le CAD déplore d'ailleurs que, « *en pratique, les arbitrages effectués dans les enceintes de coordination ne se font pas toujours en faveur du développement* »³⁵, en l'illustrant par la politique migratoire et de développement solidaire de la France.

▪ **L'instrumentalisation de l'APD à des fins de maîtrise des flux migratoires :**

Instauré en 2007 avec la mise en place du premier gouvernement issu des élections présidentielles et législatives, le Ministère de l'Immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du co-développement créait un précédent en France en établissant un lien explicite entre une politique restrictive de gestion des flux migratoires et la politique d'aide au développement. Dans le cadre du remaniement ministériel du 18 mars dernier, le « co-développement » a été rebaptisé subrepticement « développement solidaire » dans l'intitulé du ministère. Ce glissement sémantique n'a rien d'anodin et confirme l'intrication grandissante entre la coopération pour le développement des pays du Sud et la maîtrise des flux migratoires³⁶. Cette imbrication croissante relève d'un constat : « *à long terme, le développement des pays source d'immigration est la seule manière de maîtriser les flux migratoires* »³⁷. Une tendance qui commence à se faire lourdement sentir, à l'échelle française comme à l'échelle européenne.

➤ **Des instances de coordination françaises peu cohérentes**

Le Ministère de l'Immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire (MIIIDS) répond à trois objectifs : l'inscription des questions migratoires au cœur des politiques de développement, l'organisation des migrations par les pays d'accueil en concertation étroite avec les dirigeants des pays d'origine et en intégrant l'appui aux efforts des migrants en faveur du développement de leur pays d'origine. Participant au Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) au même niveau que le secrétaire d'Etat à la coopération et le ministre de l'économie et des finances, ce ministère entend donc peser de tout son poids sur les orientations de l'APD. A cette fin, il est également représenté au conseil d'administration de l'AFD. Il participe en outre à l'agence Campus France et au Conseil national de coopération décentralisée. La migration devient ainsi un thème récurrent des programmes d'aide au développement et elle est désormais systématiquement mentionnée dans les documents cadre

³⁴ Op. cit. p. 38.

³⁵ Op. cit. p. 38.

³⁶ Cf discours de M. Hortefeux lors des Journées de la coopération 2008: « [...] Vous l'avez remarqué, dans l'intitulé de mon ministère, au codéveloppement s'est substitué en mars dernier le développement solidaire. Cette nouvelle dénomination regroupe non seulement l'action des migrants en faveur du développement de leur pays d'origine, ce qu'est le codéveloppement stricto sensu, mais aussi les projets qui participent à l'étranger à une meilleure maîtrise des flux migratoires. »

³⁷ Brice Hortefeux, discours prononcé lors des Journées de la Coopération 2008.

de partenariat. En outre, l'APD est mobilisée dans le cadre des accords dits « de gestion concertée des flux migratoires » négociés par le MIIIDS avec les pays d'origine ou de transit des flux migratoires en direction de la France.

Alors que le MIIIDS devient très présent dans le pilotage et la mise en œuvre de l'aide française, à l'inverse, le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) est complètement absent du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), qui examine notamment les accords « de gestion concertée des flux migratoires ». Ces accords comportant un volet lié à la coopération au développement, il est difficilement compréhensible que le ministère en charge du pilotage de cette politique soit exclu du CICI³⁸. Cela est d'ailleurs en contradiction avec l'affirmation du DPT attaché au PLF 2009, selon lequel, « Depuis 1998, la cohérence des positions françaises fait explicitement partie du champ de compétence du Ministre délégué ou du Secrétaire d'État chargé de la coopération : « Il est consulté sur les interventions publiques et sur toute décision pouvant avoir une incidence sur le développement des pays concernés ». Alors que la France s'engage, en tant que membre du CAD, à améliorer la cohérence de ses politiques publiques afin que l'impact de celles-ci sur le processus de développement des pays pauvres soit positif, c'est précisément l'inverse qu'elle met en pratique et que dénonce le CAD : « pour éviter le risque d'instrumentalisation de la politique d'aide au développement au bénéfice de la gestion des flux migratoires, il convient d'assurer que les acteurs institutionnels de la coopération puissent faire valoir leur point de vue de l'impact sur les pays en développement dans la discussion sur les politiques migratoires »³⁹. Il serait pertinent que le rôle du Parlement et de la société civile soient également renforcés sur cet aspect.

➤ Le programme « Développement solidaire » du budget de l'Etat

Depuis 2008, le MIIIDS dispose par ailleurs d'un programme au sein de la mission APD intitulé « Développement solidaire et migrations »⁴⁰. Ce programme repose sur l'hypothèse que le lien entre migration et développement constitue l'un des enjeux majeurs du XXIème siècle. Il a pour finalité de « favoriser le développement en s'appuyant sur les migrations »⁴¹ et concerne les pays en développement à l'origine des migrations vers la France, principalement en Afrique subsaharienne. Une liste de vingt-huit pays concernés par ce programme a été établie, correspondant aux principaux pays d'origine ou de transit des flux migratoires vers la France⁴². Ce programme contribue à fragmenter un dispositif de coopération au développement déjà très éclaté.

Deux objectifs lui sont assignés dans le cadre du PAP annexé au PLF 2009 : promouvoir les actions dits « de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire » et contribuer au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine.

Pour cela, il dispose de près de 27 millions d'euros d'autorisation d'engagement et de près de 25 millions d'euros de crédits de paiement dans le PLF 2009. Ces moyens sont articulés autour de trois actions :

- **aide multilatérale de développement solidaire** : il s'agit de la création d'un fonds fiduciaire dédié au développement solidaire qui serait logé auprès d'une banque de développement multilatérale, suite à un appel d'offres lancé en juillet (3 millions d'euros en crédits de paiement, 9 millions d'euros sur trois ans engagés en 2008). Ce fonds financerait des projets exclusivement en Afrique, en appui aux transferts de fonds des migrants ou à des projets d'appui aux micro-entreprises ou en lien avec des migrants. **Même si les montants alloués restent de faible ampleur, une telle action contribue à promouvoir l'approche du gouvernement français actuel des migrations, selon laquelle, à long terme, le développement des pays source d'immigration est la seule manière de maîtriser les flux migratoires.** Cette

³⁸ Cf CAD, op. cit., p. 39. Ce comité dont le secrétariat général est assuré par le MIIIDS, réunit pourtant 17 directeurs d'administration centrale qui sont membres de droit du comité des directeurs du CICI. La directrice générale de la coopération internationale et du développement ne fait pas partie de ces directeurs.

³⁹ Op. cit. p. 39.

⁴⁰ Intitulé « Codéveloppement » dans le PLF 2008, il a été rebaptisé « Développement solidaire et migrations » dans le PLF 2009.

⁴¹ PAP attaché au PLF 2009, p. 134

⁴² Cf PAP de la mission APD annexé au PLF 2009, p. 143 : Algérie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cap Vert, Cameroun, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Somalie, Surinam, Tchad, Togo, Tunisie, Vietnam.

vision n'est à ce jour étayée par aucun document d'étude, les analyses existant prouvant tout le contraire. Par ailleurs les transferts de fonds des migrants sont avant tout des fonds d'origine privée.

- **Aide à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine** : cette action dispose de 3,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Ces crédits seront mis en œuvre par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui reprendra les activités de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) dans la gestion des opérations de réinstallation des migrants dans leur pays d'origine. Cette action doit abonder également un fonds de concours relevant du Fonds européen pour les réfugiés, qui co-finance des actions afin d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et de faciliter l'intégration des réfugiés. **Rien ne justifie pourtant la présence de cette action dans la mission APD⁴³. Elle relève en effet très clairement de la mission Immigration, asile, intégration.**
- **Autres actions bilatérales de développement solidaire** : l'essentiel des crédits de cette action finance l'accompagnement des accords dits « de gestion concertée des flux migratoires » négociés par le MIIIDS, à hauteur de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15 millions d'euros en crédits de paiement. Elle finance ainsi les volets développement solidaire des accords « de gestion concertée des flux migratoires ». Le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire se réserve par ailleurs un droit de tirage sur les crédits du programme géré par le MAEE lorsque ce volet porte sur des projets dans les secteurs régaliens. **L'intégration de ces financements dans la mission APD est une fois de plus inacceptable. Ils relèvent de la politique migratoire de la France et sont utilisés comme monnaie d'échange pour obtenir la signature de ces accords.**

➤ **Les accords dits « de gestion concertée des flux migratoires » : la réadmission des expulsés au cœur des enjeux⁴⁴**

Les accords dits « de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire » sont négociés par le MIIIDS. Le tout premier accord de ce type avait cependant été négocié par M. Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, en 2007. Ils comportent un volet sur la migration légale vers la France, un volet sur la lutte contre l'immigration illégale et la réadmission des personnes expulsées issues du pays ou ayant transité par ce pays pour venir en France, ainsi qu'un volet de « développement solidaire ».

Depuis 2007, cinq accords de ce type ont été signés, avec le Sénégal, la République du Congo, le Bénin, le Gabon et la Tunisie. Des accords pourraient aboutir, selon le PAP de la mission APD, avec le Cap Vert et l'Ile Maurice d'ici la fin de l'année. Les négociations achoppent pour l'instant avec le Mali. Le MIIIDS s'est fixé comme objectif la signature de 21 accords de ce type sur la période 2009-2011, à un rythme de 7 accords par an. Ces accords « traduisent une nouvelle conception du partenariat avec les pays d'origine des flux migratoires vers la France : l'approche globale »⁴⁵.

Le processus de négociation de ces accords est particulièrement opaque : il est impossible d'accéder au contenu de ces accords avant qu'ils ne soient déposés au Parlement pour être ratifiés. Alors qu'ils comportent un volet « co-développement » ou « développement solidaire », le MAEE n'est pas associé aux négociations. Aucune cohérence n'est d'ailleurs garantie avec les Documents cadres de partenariat qui ont été signés avec les pays bénéficiaires de l'aide française. Au contraire, le MIIIDS cherche à influencer sur les DCP et à obtenir des modifications de leur contenu afin de les orienter sur les objectifs de la politique migratoire. Les organisations de la société civile, en France comme en Afrique, qui sont pourtant associées à la mise en œuvre de ces accords, d'après ce que stipulent ces derniers, sont exclues des négociations.

⁴³ Surtout quand on connaît les conditions d'accueil réservées aux migrants actuellement en France, comme cela a été mis en avant par de nombreuses ONG et dénoncé notamment lors du Sommet citoyen sur les migrations qui s'est tenu les 17 et 18 octobre : <http://www.despontspadesmurs.org/>

⁴⁴ Pour plus d'information sur ces accords, voir le site internet de la Cimade : www.cimade.org

⁴⁵ Projet annuel de performance de la mission APD attaché au PLF 2009, p. 145.

En réalité, ces accords obéissent avant tout aux objectifs d'une politique d'immigration choisie, l'objectif principal étant, comme le souligne la Cimade⁴⁶, de faciliter les expulsions et de lutter contre l'immigration illégale tout en sélectionnant les travailleurs migrants les plus qualifiés selon des listes de métiers pré-établies. En effet, pour répondre aux objectifs fixés au M3IDS en termes d'expulsion (26 000 personnes en 2008), la coopération des autorités des pays concernés est cruciale, notamment pour obtenir d'elles les laissez-passer permettant d'organiser le renvoi des personnes devant être expulsées⁴⁷. Les clauses portant sur la réadmission des personnes expulsées ainsi que de ressortissants de pays-tiers ayant transité par le pays concerné constituent un enjeu important côté français, et ces clauses sont d'ailleurs la pierre d'achoppement des négociations avec les pays, qui sont à la fois des pays d'origine et de transit des migrants, comme avec le Sénégal (l'accord n'inclue pas la réadmission des ressortissants de pays-tiers) ou avec le Mali.

Ces accords visent plus généralement à inciter les pays à s'engager dans la lutte contre l'immigration illégale et, plus largement, la gestion de l'immigration. Les possibilités de migration légale ainsi que l'APD négociées dans cet accord viennent donc en contre-partie d'une coopération renforcée sur la lutte contre l'immigration illégale, d'ailleurs financée dans le cadre des DCP comme pour le Bénin par exemple. **Dans ce cadre, l'APD constitue finalement une monnaie d'échange dans les négociations de ces accords.**

Avec la négociation de tels accords, la politique de coopération au développement est détournée de ses objectifs pour répondre à ceux de la politique migratoire de la France, en contradiction avec les objectifs de développement. On assiste ici à une mise en cohérence inversée des politiques françaises : alors que le MIIIDS participe à toutes les instances de coordination de l'aide française, le MAEE est exclu des instances de coordination de la politique migratoire et des négociations des accords concertés de gestion des flux migratoires, malgré leur impact sur les pays en développement. **L'APD française est instrumentalisée pour répondre aux objectifs de la politique migratoire répressive.** Cette approche est de plus promue par la France à l'échelle européenne.

Avec l'adoption, en octobre, du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, l'Union européenne s'engage à imbriquer encore plus fortement migrations et développement et à orienter sur APD en fonction des objectifs de gestion des flux migratoires. Ce Pacte promu par la France vise à permettre à l'UE de mieux contrôler les flux migratoires à destination des Etats membres. Pour cela, il comporte cinq volets portant sur :

- l'organisation de l'immigration légale en Europe ;
- la lutte contre l'immigration illégale ;
- une meilleure protection pour l'Europe et le contrôle des frontières ;
- la construction d'une Europe de l'asile ;
- **la construction d'un partenariat avec les pays d'origine et de transit en faveur du développement.**

Le volet développement encourage les Etats membres de l'UE à réorienter leur aide au profit des pays d'origine et de transit des migrants. La qualité du dialogue sur l'immigration deviendrait un critère important des relations avec les pays en développement. Ce Pacte encourage également l'UE à négocier des accords avec ces pays comprenant à la fois l'immigration légale, l'immigration illégale et un volet développement, à l'image des accords de gestion concertée négociés au niveau français. L'intrication entre migrations et développement se fait de plus en plus sentir à l'échelle européenne. L'adoption de ce pacte est inquiétante pour l'avenir de la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans la politique de coopération au développement européenne.

▪ **L'APD en soutien de la diplomatie d'influence de la France**

A plusieurs reprises, le Secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie a confirmé dans ses discours les liens entre la politique d'aide au développement et la diplomatie d'influence de la France, qu'il s'agisse du rayonnement économique ou culturel de la France.

⁴⁶ Cf. le site de la Cimade.

⁴⁷ Le Comité Inter-ministériel de Contrôle de l'Immigration (CICI) note dans son rapport au Parlement de 2007 que le taux global de délivrance des laissez-passer consulaires dans des délais « utiles » (c'est-à-dire pendant la période de rétention) a régressé en 2006 pour atteindre 42,09%. Cette baisse se poursuit au premier trimestre 2007, avec un taux de 35,84% de laissez-passer accordés.

Si le Document de politique transversale sur la politique française en faveur du développement affirme que l'APD « *vise, en premier lieu, à répondre à l'impératif de solidarité qui est au cœur des valeurs républicaines, en s'attaquant aux causes structurelles de la pauvreté et des inégalités* », il confirme également le détournement de l'aide afin de soutenir la diplomatie d'influence de la France, à travers la gestion des biens publics mondiaux, non seulement dans la ZSP mais aussi dans les pays émergents. La politique française en faveur du développement doit d'ailleurs répondre à l'objectif de promotion du développement à travers les idées et le savoir-faire français. Pour cela, les différents programmes concourant à la politique de coopération au développement contribuent à plusieurs sous-objectifs, notamment : renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde, promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière, permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français. A travers ces objectifs, la politique d'APD de la France doit donc contribuer à la coopération économique avec les pays émergents et au positionnement des entreprises françaises sur les marchés émergents. Elle doit également favoriser le rayonnement culturel et scientifique de la France à l'étranger.

Sur cette base, le champ d'intervention de l'AFD a été élargi à certains pays émergents et à revenu intermédiaire, afin d'y développer ses activités de prêts⁴⁸. Cette orientation est due à plusieurs facteurs : la faiblesse des moyens budgétaires sur l'aide bilatérale conduit l'AFD à développer ses activités de prêts, en cherchant à maximiser l'effet levier. Il s'agit donc de prêts peu concessionnels, à des taux d'intérêt proches de ceux du marché, néanmoins comptabilisables en APD. Cela se fait donc au détriment des activités financées sur dons, les ressources allouées à l'AFD par le gouvernement à cette fin étant insuffisantes. Le mandat donné à l'AFD dans ces nouveaux pays prévoit « *de financer des projets contribuant à une meilleure gestion des biens communs de l'humanité et offrant un haut niveau d'influence et de visibilité à notre pays* »⁴⁹. Près de la moitié de ces prêts (45%) devrait en effet être octroyée sous forme non souveraine pour la période 2009-2011, en particulier au secteur privé. Il s'agit du financement d'opérations économiques, qui peuvent associer étroitement les entreprises françaises. Ainsi, en Chine, le mandat de l'AFD s'est focalisé sur le changement climatique. Dans le cadre d'un partenariat formalisé avec la Chine sur cet enjeu, l'AFD a ainsi mis en place un dialogue systématique avec les entreprises françaises et leurs filiales locales. Elle vise ainsi à soutenir le rayonnement économique de la France en s'assurant des retombées des projets financés pour les entreprises françaises et leurs filiales.

Au niveau du programme Aide économique et financière au développement géré par le ministère des finances, ceci se traduit par la mise en œuvre Fonds d'aide au secteur privé, FASEP-études, qui a pour objectif de financer des études faisabilité de projets d'investissement. Cet instrument de financement contribue à valoriser le savoir-faire français sur les marchés émergents qui sont une cible des efforts à l'international et à positionner favorablement les entreprises françaises sur des projets à forte visibilité. Il est très discutable que ce type d'instrument soit comptabilisé dans l'APD française, puisqu'obéissant à une logique complètement différente. Ce fonds représente 19 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 42 millions d'euros de crédits de paiement, essentiellement pour financer les besoins liés aux études relatives au projet de ligne à grande vitesse au Maroc (20,5 millions d'euros) que la France a décidé de financer⁵⁰.

Le programme 851 de la mission Prêts à des Etats étrangers comporte également un instrument de financement répondant aux mêmes préoccupations et dont les montants sont comptabilisés dans l'APD française. Il s'agit de la Réserve pays émergents (RPE). Cette réserve a pour objectif de financer des projets participant au développement économique des pays émergents tout en faisant appel, pour leur réalisation, à des biens et services français. La RPE représente 350 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 180 millions d'euros de crédits de paiement en 2009.

Parmi les axes du programme Solidarité à l'égard des pays en développement du MAEE, figure la coopération « *avec les géants de demain, du Brésil à la Chine, en veillant au positionnement des intérêts économiques et stratégiques français* »⁵¹. Cela recouvre la coopération technique, culturelle, universitaire et scientifique et représente « *une condition essentielle au positionnement durable des intérêts économiques français.* »⁵², notamment dans le cadre de la production et la préservation des biens publics mondiaux. Les subventions et prestations au service de la diplomatie

⁴⁸ Chine et Thaïlande depuis 2003, Inde, Indonésie, Pakistan et Brésil depuis 2006.

⁴⁹ DPT attaché au PLF 2009, p. 65.

⁵⁰ Cf. Projet annuel de performance, p. 43.

⁵¹ Op. cit. p. 54.

d'influence, telles qu'identifiées dans le projet annuel de performance, représentent près de 50 millions d'euros au sein du programme. L'action Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire représente au total 60 millions d'euros en 2009.

▪ **Les demandes de la déclaration des ONG françaises :**

➤ **Adopter une loi de programmation et d'orientation sur l'aide publique au développement**

La Commission européenne a appelé il y a quelques mois les Etats membres de l'Union européenne à présenter un plan pluriannuel indiquant les hausses précises prévues année après année. En effet, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, seul un engagement fort, avec l'adoption d'un calendrier contraignant fixant un objectif annuel d'APD de 2009 jusqu'en 2015 peut garantir qu'elle demeurera une priorité politique –et donc budgétaire- de l'Etat. La France s'est engagée dans un processus de programmation pluriannuelle de son budget, dont le premier exercice porte sur la période 2009-2011. Celui-ci demeure toutefois insuffisant puisqu'il ne permettra pas de sécuriser les crédits d'aide publique au développement. Au contraire, il anticipe une baisse **La France doit donc aller au-delà et adopter une loi de programmation et d'orientation de son aide publique au développement.** Cette loi doit permettre de programmer la hausse de l'aide française, dans l'objectif de consacrer 0,7% du revenu national brut à l'aide publique au développement « réelle » d'ici 2015 et de l'affecter en priorité à la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Cette loi doit s'accompagner d'une stratégie à moyen terme de la politique de coopération au développement.

➤ **Clarifier les objectifs de la politique de coopération au développement française**

La France devrait adopter un document stratégique à moyen terme définissant les orientations de sa politique de coopération au développement. A ce jour, la France ne dispose en effet d'aucune stratégie globale. Un tel document devra redonner sa place fondamentale à la lutte contre la pauvreté et les inégalités, conformément au Consensus européen pour le développement adopté en 2005 par l'Union européenne. Le gouvernement devra garantir que ces orientations soient respectées et ne soient pas brouillées par d'autres objectifs. Il est inacceptable que les actions de développement soient détournées de leur objectif premier pour servir de moyen de pression sur les migrants, établis dans notre pays, ou de monnaie d'échange dans la négociation d'accords bilatéraux de « gestion concertée des flux migratoires ».

Contact :

Katia Herrgott – herrgott@coordinationsud.org, tel. 01 44 72 80 82

Le soutien aux ONG dans le PLF 2009 Bilan et perspectives 2009

3 novembre 2008

1. Evolution du dispositif d'appui à la coopération non gouvernementale

Sur la base des recommandations et conclusions de la RGPP pour la mission APD et du Livre blanc du ministère des Affaires étrangères et européennes, le gouvernement a décidé de réformer le dispositif d'appui aux ONG françaises.

Le nouveau dispositif d'appui aux ONG françaises sera placé sous l'égide d'une nouvelle instance paritaire, intitulée Comité stratégique de partenariat Etat-ONG (CSPEO) et présidé par le MAEE. Le dispositif se déclinera en quatre volets, délégués à quatre types d'acteurs distincts :

- Un volet « fonds humanitaire d'urgence » : le nouveau « centre de crises » du MAEE intègre depuis juillet 2008 le soutien aux projets d'ONG en situation d'urgence humanitaire.
- Un volet de « financement des initiatives des ONG » : l'Agence Française de Développement intégrera, en 2009 pour le compte de l'Etat et à partir de 2010 pour son compte propre, le financement des initiatives des ONG (soutien aux initiatives des ONG et au renforcement de capacité des ONG françaises / mobilisation des ONG en accompagnement des politiques publiques des pays du Sud). L'AFD garde également, sous ce chapeau « financement des initiatives des ONG », les relations qu'elle entretient déjà avec les ONG « opérateurs » de projets de coopération (FISONG, accord cadre).
- Un volet « Volontariat de solidarité internationale » : une structure, non définie à jour, reprendrait le suivi du VSI ainsi que les autres formes d'engagement individuel (programmes jeunesse).
- Un volet « Fonds Social de Développement » destiné aux acteurs locaux des sociétés civiles : le FSD serait géré localement par une nouvelle structure dénommée « Espace France ».

Bien que cette solution ne corresponde pas aux propositions de Coordination SUD de création d'une agence dédiée⁵³, les ONG françaises se félicitent de certains progrès introduits par la réforme et qui concordent avec les demandes des ONG françaises : en particulier, la création du comité stratégique de partenariat Etat-ONG et la reconnaissance du droit d'initiative des ONG, à travers le volet « financement des initiatives des ONG » au sein du nouveau service dédié aux ONG à l'AFD et l'arrêt de la déconcentration des crédits aux ambassades de France.

Quoique le contour, les prérogatives, les modalités et moyens de fonctionnement du nouveau comité paritaire restent à préciser, le fait qu'il soit prévu que ce comité devienne l'espace institutionnel de dialogue entre l'Etat et les ONG à la fois sur toutes les composantes de leur partenariat, y compris la concertation sur la politique de coopération de la France et sur les grands enjeux internationaux nous semble une avancée significative.

2. Le soutien financier de l'Etat aux ONG : bilan 2004 – 2008

La société française et les pouvoirs publics reconnaissent le rôle important joué par les ONG en matière de solidarité internationale (urgence, développement, plaidoyer et éducation au développement). En formalisant l'engagement de doubler la part d'APD transitant par les ONG (échéance 2009 par rapport à 2004)⁵⁴, le CICID de mai 2005 reconnaissait le retard de l'Etat français en matière de soutien à la coopération non gouvernementale, notamment par rapport à d'autres pays européens.

⁵³ Voir nos documents de position : <http://www.coordinationsud.org/spip.php?rubrique82>

⁵⁴ C'est-à-dire passer de 1,03% en 2004 à 2,06% en 2009.

Cet engagement de doublement de la part d'APD transitant par les ONG françaises a été confirmé et repris par le Président Sarkozy à l'occasion de sa rencontre du 5 juin 2007 avec les ONG.

A un an de l'échéance fixée par le CICID, force est de constater que les engagements pris en 2005 ne seront pas respectés.

L'analyse du tableau n°1 montre une progression en volume des crédits alloués aux ONG, et en pourcentage de la part d'APD transitant par les ONG, mais qui **reste bien inférieure au scénario correspondant à l'atteinte de l'objectif de doublement.**

Tab. n°1 ; Part d'APD transitant par les ONG : comparatif prévisionnel / réalisé				
Le scénario du doublement			Les crédits réels	
	Part d'APD transitant par ONG françaises	En volume (en millions d'€)	Part d'APD transitant par ONG françaises	En volume (en millions d'€) ⁵⁵
2004	1,03%	70,2	1,03%	70,2
2005	1,23%	99,9	1,09%	88,5
2006	1,43%	120,8	1,15%	97,0
2007	1,63%	118,4 ⁵⁶	1,27% (estimation)	99,3
2008	1,83%	160,5 ⁵⁷	1,42% (prévision)	124,5
2009	2,06%	201,7 ⁵⁸		

L'analyse du tableau n°2 montre que cette progression en volume des crédits alloués aux ONG, et en pourcentage de la part d'APD transitant par les ONG **laisse la France au dernier rang des pays OCDE.**

Tab. n°2 ; Part d'APD transitant par les ONG : comparatif entre pays OCDE	
Pays OCDE	Part d'APD transitant par les ONG (%)
Pays-Bas	19,5%
Espagne	15,9%
Irlande	15,7%
Norvège	9,9%
Belgique	9,4%
Royaume Uni	7,5%
Allemagne	7,4%
Danemark	6,5%
Moyenne pays OCDE	5,2%
Autriche	4,1%
Finlande	3,8%

Source OCDE – moyenne sur 2005-2006

Un nouvel engagement a été pris par le secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie⁵⁹, d'une augmentation totale de 50 % durant le quinquennat, de la part d'APD qui transite par les ONG françaises, hors crédits dédiés au volontariat de solidarité internationale. Cet engagement fera l'objet d'un suivi par les ONG.

3. Perspectives 2009 : les crédits ONG dans le Projet de Loi de Finance

Une meilleure prévisibilité des crédits ONG...

⁵⁵ Source : MAEE

⁵⁶ Sur la base d'une APD à 7,261 milliards d'euros en 2007 – source CAD de l'OCDE

⁵⁷ Sur la base d'une APD à 8,772 milliards d'euros en 2008 – source : PLF 2008

⁵⁸ Sur la base d'une APD à 9,991 milliards d'euros en 2009 – moyenne en chiffre 2008 (PLF) et prévisions de la Commission européenne pour 2010

⁵⁹ Allocution d'Alain Joyandet, lors de l'ouverture des Journées de la Coopération internationale et du développement (25-26 août 2008)

Le PLF 2009 présente une amélioration significative en termes de prévisibilité des crédits ONG.

En effet, le Projet Annuel de Performance (PAP) précise que l'engagement pluriannuel est celui qui convient le mieux au financement des projets des ONG (projets de terrain sur ZSP ou hors ZSP, projets d'éducation au développement ou de plaidoyer, programmes jeunesse, projets de structuration du milieu associatif français). Le PAP tend donc à systématiser ces engagements pluriannuels.

Il reste toutefois une inconnue qui est de savoir si les Autorisations d'engagement prévues dans l'aide projet (FSP, AFD) seront suffisantes pour appliquer la pluri-annualité à l'ensemble des projets des ONG.

... mais une lisibilité des crédits ONG à améliorer.

Le Projet Annuel de Performance agglomère sous l'appellation « aide projet (FSP et AFD) » des crédits fondamentalement différents dans leur objet et leur forme juridique : des crédits dédiés aux ONG françaises, des crédits aux organisations des sociétés civiles du Sud et des prestations de services réalisées par des ONG pour le compte de l'AFD.

Cette agglomération nuit à la lisibilité de la programmation des crédits et à la comparaison avec les années précédentes.

Coordination SUD estime que la lisibilité pourrait être améliorée et invite les parlementaires à exiger davantage de transparence de la part de l'administration sur la composition précise de cette aide projet.

Des crédits pour le « volontariat international » stables pour des objectifs quantitatifs supérieurs.

Le montant prévu pour le volontariat international » s'élève à 19,2 M€ (18 M€ mis en œuvre par la centrale et 1,2 M€ par les postes).

Ce montant est stable par rapport aux crédits alloués en 2008 au VSI (Volontariat de Solidarité Internationale) et aux programmes Jeunesse. Mais si l'intention du ministère est d'élargir cet instrument à d'autres formes de volontariat (notamment le volontariat sénior) et d'augmenter le nombre de volontaires en départ (cf. l'objectif de tripler en quatre ans la présence des volontaires), ce montant s'avèrera insuffisant.

Des Autorisations d'Engagement tout juste suffisantes pour mettre en œuvre la pluri-annualité sur l'ensemble des projets

Le PLF prévoit que 75 M€ en Autorisations d'Engagement de l'aide projet soient affectés aux ONG, selon différentes formes de soutien dans leur objet et leur forme juridique :

- Le projet annuel de performance prévoit qu'une première partie de cette enveloppe sera « mise en œuvre par des ONG opératrices » (**15 M€ d'AE de l'AFD**). Nous supposons que cette forme de soutien correspond à une montée en puissance de la FISONG annoncée par l'AFD et certainement à d'autres formes de contractualisation.
- Selon les annonces du chef de mission MAAIONG lors des Journées de la Coopération, une seconde partie de cette enveloppe (**estimée à 15 M€ du FSP**) serait destinée à **financer l'instrument FSD** Fonds Social de Développement, qui cible le soutien aux acteurs locaux (organisations locales, collectivités territoriales) des pays en développement de la ZSP. Ce soutien direct aux organisations des sociétés civiles du Sud est important et stratégique mais devrait être clairement distingué du soutien aux ONG françaises.
- Une troisième partie de l'enveloppe (**45 M€ d'AE du FSP**) serait destinée à financer des projets portés par les **ONG dans le respect de leur droit d'initiative**. D'après nos analyses et nos comparaisons avec les crédits des années précédentes, tous les projets ne pourront cependant pas être engagés sur une base pluri-annuelle. En effet, si on vise un objectif de financement de même niveau qu'en 2008, le montant des AE devrait être en 2009 **au minimum de 48 M€** :
 - 30 M€ pour financer le même niveau qu'en 2008 de projets sur FSP (financements pluriannuels),

- 18 M€ pour financer le même niveau de projet hors FSP (qui étaient des financements annuels).

Les Crédits de Paiement : les projets engagés pourront-ils être payés ?

Le PLF prévoit qu'environ 60 M€ de crédits de paiement soient affectés aux ONG. La moitié étant consacrée au paiement d'anciens projets (projets signés en 2007 et 2008) et la moitié consacrée au paiement des premières phases de nouveaux projets (signés en 2009). Le projet annuel de performance ne donne pas le détail de la répartition des crédits de paiement entre les différents instruments (FSP- droit d'initiative, AFD-opérateur, FSD). Par ailleurs, ne disposant pas d'indications sur les besoins de crédits de paiement, il nous est impossible de conclure sur l'adéquation entre la disponibilité de crédits de paiement et les besoins de crédits de paiement.

Coordination SUD souhaiterait qu'une meilleure lisibilité soit appliquée aux crédits de paiement et invite les parlementaires à exiger davantage de transparence de la part de l'administration.

Les crédits pour les projets d'ONG en situation d'urgence humanitaire fondus dans l'aide humanitaire et alimentaire.

Les crédits alloués aux ONG pour leurs projets d'urgence sont intégrés dans l'aide humanitaire et alimentaire, programmée à 46,8 M€. Le Projet Annuel de Performance ne dit rien sur la part de crédits destinés à soutenir des projets d'ONG en situation d'urgence humanitaire. Pour mémoire, entre 2004 et 2007, ce montant oscillait, en fonction du montant total du Fonds d'Urgence Humanitaire et des crises en cours entre 4 M€ et 6 M€, soit environ la moitié de l'ancien FUH (9,2 M€ en 2008).

Au final, des montants stables qui ne permettront pas d'atteindre un doublement de la part d'APD en 2009.

Malgré les incertitudes sur la composition des crédits, les crédits alloués aux ONG françaises en 2009 seront stables et en stagnation par rapport à 2008.

Dans le contexte de réduction budgétaire que vivent le MAEE et l'AFD, les ONG sont conscientes que cette stabilité des crédits est appréciable. Toutefois, elles considèrent que la non atteinte de l'engagement du doublement correspond à un retard dans l'augmentation progressive des crédits pris dès les premières années.

Contact :

François Fiard - fiard@coordinationsud.org, tel. 01 44 72 84 51

Eve Derriennic - derriennic@coordinationsud.org, tel. 01 44 72 92 53

**L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT DE LA FRANCE
ET LE SOUTIEN AU DEVELOPPEMENT AGRICOLE**

3 novembre 2008

L'année 2008 a été marquée par le retour de la question agricole dans l'agenda du développement. Cependant, les efforts fournis en matière d'aide au développement dans le secteur agricole ne sont pas à la hauteur des attentes suscitées par les discours et les promesses des décideurs et des bailleurs de fonds.

▪ **Un semblant de retour de la question agricole dans les priorités du développement**

Depuis la fin des années 1980, l'agriculture a connu un désintérêt grandissant de la part des bailleurs de fonds et des organismes de coopération. De 16% dans les années 1980, la part de l'agriculture dans l'aide publique au développement (APD) s'établissait à moins de 3% en 2006. Fin 2007, la publication du rapport sur le développement de la Banque mondiale pour l'année 2008 intitulé « l'agriculture au service du développement » a constitué un événement majeur malgré les limites de cet exercice⁶⁰. La question agricole s'est retrouvée au centre des débats alors que la hausse des prix des denrées commençait à inquiéter les gouvernements du Sud. L'engouement autour de cette question s'est accentué dans le courant de l'année 2008, avec la poursuite de la hausse des prix agricoles et les émeutes dans plusieurs villes du Sud. Les déclarations de décideurs se sont multipliées, ainsi que les réunions de haut niveau consacrées au sujet. Enfin, les médias ont largement participé à mettre en lumière les problématiques de développement agricole auprès des opinions publiques, aussi bien Nord qu'au Sud. Néanmoins, d'autres événements sur la scène internationale concernant plus directement les pays développés ont participé à la baisse de la couverture des médias et de l'intérêt porté par les politiques à la crise alimentaire.

Il semble, toutefois, que les agences de développement et les bailleurs de fonds continuent d'être attentifs au développement des agricultures du Sud, pour preuve les conférences et colloques organisés en cette fin d'année 2008 autour de cette thématique.

▪ **Mais les financements tardent à suivre les déclarations**

Lors du sommet de la FAO du 3 au 5 juin 2008 à Rome, plusieurs chefs d'Etats de pays développés se sont engagés à porter massivement leur aide au secteur agricole et aux questions de sécurité alimentaire. Le président français a déclaré investir 1 milliard d'euros sur cinq ans dans l'agriculture africaine, par le biais d'une réaffectation des crédits de l'AFD. De même, depuis juillet 2008, la Commission européenne tente de mettre en place une « réponse » d'un milliard d'euros à la crise alimentaire (du fait des prix élevés sur les marchés).

Ces déclarations contrastent avec les niveaux réels de l'APD consacrée à l'agriculture. Selon l'OCDE, pour l'année 2006, la France y a consacré 135 millions d'euros, légèrement moins qu'en 2000, alors que l'APD tous secteurs confondus a été depuis multipliée par trois. Entre 2000 et 2006, la part de l'APD française consacrée à l'agriculture est passée de 5% à 1,6%.

Pour l'année 2007, les chiffres concernant l'agriculture ne sont pas encore connus. A priori, il ne devrait pas y avoir d'augmentation significative du montant étant donnée la baisse globale de l'APD française. Par ailleurs, selon certaines sources autorisées, 2009 sera une année « blanche » (zéro crédits) en terme d'aide bilatérale à l'agriculture !

▪ **La situation actuelle implique un changement dans les logiques de l'aide**

L'incidence de la faim dans le monde a fortement augmenté entre 2007 et 2008, portant le nombre de personnes sous-alimentées à 923 millions selon la FAO. Pour l'organisation, du fait de la hausse des prix alimentaires, la faim touche 75 millions de personnes de plus que l'année passée.

Pour les ONG membres de Coordination SUD, en réponse à cette situation, la France et l'Europe doivent clairement réorienter leur aide vers le secteur agricole avec pour objectifs :

- un accroissement de l'aide alimentaire afin d'alléger les dépenses des consommateurs urbains pauvres pendant une période transitoire, tout en privilégiant les achats de productions locales pour ne pas déstabiliser les marchés ;

⁶⁰ La note de lecture du réseau IMPACT offre une critique pertinente de ce rapport (*Note de lecture du réseau IMPACT*, MAEE-DGCID, 2007)

- remettre l'agriculture au centre des priorités gouvernementales et des différents cadres stratégiques dans les pays récipiendaires et encourager des politiques volontaristes dans ce domaine permettant un soutien aux productions locales. Ce soutien passe notamment par la possibilité de protection des filières.

Dans le cadre d'une politique de coopération visant à renforcer les capacités de production agricoles des pays en développement, l'aide devrait s'adresser plus directement aux producteurs à travers les organisations paysannes (OP). Cet appui à la structuration des OP permettrait d'une part une amélioration des conditions de production et du niveau de vie des agriculteurs et d'autre part, un plus grand pouvoir de pression de ces organisations sur les institutions locales et nationales en vue d'améliorer leur gouvernance.

En 2005, la stratégie sectorielle du CICID concernant l'agriculture et la sécurité alimentaire mettait en avant deux orientations pour l'APD française : renforcer le montant consacré à l'agriculture et baser cette aide sur l'amélioration des performances des agricultures familiales. Ces deux orientations semblent avoir été ignorées pendant ces trois années et doivent être reconsidérées dans le contexte actuel⁶¹.

▪ **Pour une cohérence entre les différentes politiques ayant un impact au Sud**

Malgré les discours sur le nécessaire développement des cultures vivrières dans les pays du Sud, les politiques au Nord n'ont pas fait évoluer leurs pratiques visant à conquérir davantage de parts de marchés pour leurs propres agriculteurs à travers l'ouverture des frontières de pays en développement.

Comme le souligne l'OCDE dans son analyse de l'aide française au développement⁶², la France « ignore, dans une large mesure, l'impact de ses propres politiques publiques sur les pays en développement », montrant un manque de cohérence entre la politiques de coopération et les politiques domestiques. Sur la question agricole, nous ne pouvons qu'être en accord avec ce constat.

Le président Nicolas Sarkozy a proposé dans son discours devant la FAO le 6 juin 2008 « d'aider les pays les plus pauvres » à assurer leur « suffisance alimentaire » à travers « le développement des agricultures locales ». Il s'agit donc bien de promouvoir la souveraineté alimentaire des pays en développement.

Les positions de l'Union européenne et de la France⁶³ sont toutefois radicalement opposées à ce discours dans le cadre des négociations des accords de partenariat économique avec les pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique). L'UE demande à ses *partenaires* d'ouvrir leurs frontières sur 80% des produits, en échange d'une ouverture presque totale de celles de l'UE aux marchandises en provenance de ces pays. Ces recommandation vont à l'encontre de l'idée de développer localement des agricultures pouvant nourrir la population et entretient une stratégie « du passé », selon les mots du président, « qui consiste à fournir aux pays en développement des produits alimentaires au plus bas coût », car subventionnés au Nord et peu taxés au Sud.

L'aide publique au développement dans le secteur agricole ne sera réellement efficace que lorsque les Etats concernés auront les moyens de mettre en place des politiques cohérentes avec leurs objectifs de développement, notamment dans le secteur agricole.

Fiche rédigée par la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD*.

Ont participé à la rédaction :

Ambroise Mazal, CCFD - a.mazal@ccfd.asso.fr

Louis Pautrizel, GRET - pautrizel@gret.org

*Liste des membres de la Commission Agriculture et Alimentation : AITEC (via le réseau IPAM) - AVSF - CCFD - CFSI - CRID - Fédération Artisans du Monde - GRET - IRAM - Oxfam France - Agir ici - Peuples Solidaires - Secours Catholique - Secours Islamique France - Secours Populaire Français.

⁶¹ Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ?, Coordination SUD, 2007.

⁶² Comité d'aide au développement (CAD), Examen par les pairs – France, OCDE, 2008.

⁶³ La France préside la Commission européenne au second semestre 2008.

**L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT FRANÇAISE CONSACREE AU SECTEUR DE LA
SANTE : UNE AIDE ENCORE TRES INFÉRIEURE AUX BESOINS**

3 novembre 2008

En dépit d'une augmentation de l'APD Santé ces dernières années, le soutien à ce secteur ne constitue toujours pas une priorité de la politique de coopération française.

Depuis quelques années, la France s'est engagée en faveur de la santé internationale. Suite à la création du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et de GAVI au début des années 2000, elle a augmenté de manière importante sa contribution au secteur de la santé via le canal multilatéral. D'après les sources officielles, la contribution totale de la France au secteur de la santé dans les pays en développement est passée d'environ 2,9% à 7,6% de l'APD de 2003 à 2007 (de 276 M€ en 2004 à en 775 M€ 2007)⁶⁴.

Néanmoins, il faut noter que son soutien au secteur de la santé reste faible au regard des besoins constatés : pour mémoire, les montants d'aide internationale totale nécessaire à la réalisation des OMD en santé, selon la Commission macroéconomie et santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de 2001, se chiffrent à 27 milliards de dollars en 2007 et 38 milliards de dollars d'ici à 2015. Pour permettre d'atteindre ce montant, la Commission recommande que les pays consacrent 0,1 % de leur Revenu national brut (RNB) au secteur de la santé. Cela reviendrait pour la France à consacrer 1,85 milliard d'euros à la santé chaque année, autrement dit d'accroître très significativement son effort budgétaire actuel. A ce jour, la France consacre environ 0,04 % de son RNB à la santé. Elle doit donc au minimum doubler son aide actuelle pour atteindre le niveau recommandé par la commission de l'OMS.

▪ **Les perspectives pour les années à venir ne s'améliorent pas**

L'étude du projet de loi de programmation pluriannuelle 2009-2011 révèle une augmentation de l'APD en 2009 de +31%. Toutefois, cet accroissement relèverait d'une anticipation par la France des annulations de dettes et un retour accru aux prêts octroyés par l'AFD à des conditions peu concessionnelles. En effet, on note aujourd'hui la volonté actuelle du gouvernement de changer d'angle d'attaque pour promouvoir le développement, en utilisant une politique de prêts aux Etats et entreprises pour favoriser la croissance économique. Cette nouvelle approche semble peu appropriée pour soutenir le développement et les systèmes de santé dans les pays du Sud. D'une part, s'il est clair que la croissance économique participe au développement d'un pays, la santé et l'éducation des peuples en sont un préalable. D'autre part, le secteur de la santé est par définition non lucratif et nécessite un fort appui étatique pour accomplir sa mission d'accès aux soins des populations, en particulier des plus pauvres.

Plus précisément, la France souhaite maintenir sa contribution financière au secteur de la santé via le canal multilatéral⁶⁵. En revanche, via le bilatéral, la réduction de 2/3 des subventions, confirmée par la récente annonce de l'arrêt de l'instruction de 55 projets⁶⁶, révèle que le secteur de la santé, ainsi que le reste des secteurs sociaux, ne sont pas une priorité de la France, mais plutôt la variable d'ajustement de la politique de coopération dans un contexte budgétaire difficile. Cela est sans contexte très dommageable pour les pays qui ont besoin de s'appuyer sur des financements prévisibles pour développer leur système de santé. Enfin, on notera :

- que le CICID n'a pas encore validé formellement la stratégie Santé de la France, et que le Document d'orientation stratégique « santé des femmes » adopté en décembre 2007 n'a connu aucun début de mise en œuvre,
- le faible nombre de Document Cadre de Partenariat incluant la santé (10 % des DCP seulement),
- l'éventuelle réduction progressive des effectifs du bureau santé du MAEE.

⁶⁴ Campagne de communication officielle du gouvernement français pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement, Huis fois Oui, lancé en septembre 2008 en France, <http://www.huitfoisoui.fr/index.html>

⁶⁵ Aujourd'hui, les contributions s'élèvent environ à 300 M€ par année versés au Fonds mondial pour la période 2007 - 2009, environ 67 M€ par année à GAVI, via les contributions directes et l'IFFIM, 94M€ aux organismes des Nations Unies en 2007, plus les contributions au Fonds Européen de développement (FED) et à la Banque Mondiale.

⁶⁶ 7 concernent le secteur de la santé (Congo Madagascar, Rwanda, Togo), du fait de la limitation des autorisations d'engagement disponibles dans la loi de finance 2009-2011. La France a souhaité maintenir son engagement dans les pays en sortie de crise : Afghanistan, les Comores, Haïti et les territoires Palestiniens.

En bref, nous constatons que le secteur de la santé est soutenu de manière quelque peu automatique par la participation de la France aux mécanismes multilatéraux de financement, et de moins en moins par le canal bilatéral. Comment, dans ce contexte, la promesse du Chef de l'Etat, M. Nicolas Sarkozy, de consacrer chaque année un milliard d'euro à la santé en Afrique, va-t-elle pouvoir être tenue ?⁶⁷ S'il s'est donc amélioré, le bilan de l'action de la France en faveur des objectifs du millénaire concernant la santé reste encore à ce jour insuffisant.

Alors que l'ensemble des Etats et institutions du développement ont réaffirmé, en septembre 2008 à New-York, lors de la réunion de Haut niveau sur la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), la nécessité de mobiliser davantage de fonds pour atteindre les OMD, en particulier les objectifs 4 et 5 concernant la santé infantile et maternelle, on ne peut donc que regretter la faiblesse des crédits alloués au secteur de la santé.

➤ **Nécessité d'une meilleure transparence des données et des méthodes de comptabilisation de l'APD française.**

L'engagement de la France pour le développement de manière générale, et pour la santé en particulier, s'est souvent manifesté au cours de sommets internationaux dans le cadre desquels les plus hautes autorités de l'Etat se sont engagées pour un financement durable et conséquent de la santé, en lien direct avec les principes de la déclaration de Paris. Le suivi de ses promesses par les ONG françaises est un véritable casse-tête. Les sources des données, multiples, éparses entre les différents ministères, livrent souvent des informations différentes, ce qui complexifie le travail d'analyse (comparaison et interprétation des données chiffrées). A titre d'exemple, la matrice du G8 2008 indique une contribution globale pour le secteur de la santé en 2007 de 932,7 M€ alors que le document de campagne d'information français « Huit fois Oui » indique un montant de 775 M€.

Par ailleurs, le travail de compréhension de ce que contiennent les chiffres nous amène à nous interroger sur les méthodes de comptabilisation de l'APD santé. Les premiers éléments d'information sur ces méthodes nous semblent discutables. En effet, d'après la matrice du G8 de Toyako, il apparaît que la France comptabiliserait dans son APD les frais d'écolage des étudiants étrangers en médecine, mais également l'aide médicale d'Etat pour les étrangers non résidents en France. Les montants de cette aide n'ont pas encore été rendus publics. L'APD est définie par le CAD comme « *une aide émanant d'organismes publics ou agissant pour le compte d'organismes publics contribuant au développement économique et social des pays en développement* ». A notre sens, la prise en charge des frais médicaux des étrangers en France ne bénéficie pas directement aux pays en développement et ne peut donc pas être considérée comme APD. Aussi, nous souhaiterions pouvoir échanger rapidement avec le gouvernement français sur les nouvelles méthodes de comptabilisation de l'APD française retenues et apporter notre contribution à l'élaboration d'une méthode de comptabilisation qui ne gonflerait pas les chiffres de l'APD et reflèterait le véritable soutien de la France aux pays du Sud en matière de santé. Nous souhaitons également disposer d'une publication annuelle des différentes contributions françaises en santé, conformément aux engagements de transparence et de suivi des engagements pris aux G8 2008.

➤ **Nécessité d'une meilleure cohérence entre les contributions bilatérales et multilatérales françaises**

75% des fonds de l'APD santé passent par le canal multilatéral, en particulier par le Fonds mondial et bénéficient à la lutte contre les trois pandémies mondiales : le sida, le paludisme et la tuberculose (OMD 6). Néanmoins, il est aujourd'hui prouvé que l'état de santé des populations des pays en développement ne s'améliorera pas sans une action massive en faveur de la santé des femmes et des enfants (OMD 4 et 5) et un renforcement des systèmes de santé. La stratégie française santé (non validée) le souligne à très juste titre, en proposant de cibler son action sur le renforcement de la couverture maladie et les ressources humaines en santé. Aussi, se pose la question de l'effectivité du soutien, par la France, des systèmes de santé si la majorité de ses fonds nourrissent des programmes verticaux, même si ces derniers ont développé depuis peu des guichets pour appuyer le renforcement des systèmes de santé.

⁶⁷ Promesse du Chef de l'Etat français de consacrer 1 milliard de dollar par an à la santé en Afrique, Sommet du G8, Heiligendamm, 2007, http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/juin/conference_de_presse_finale_au_somm_et_du_g8_de_heiligendamm.78441.html,

Les liens entre les contributions multilatérales et bilatérales françaises semblent aujourd'hui faibles. Ceci a été mis en évidence dans le Vade-mecum de l'aide communautaire et bilatérale de la France (janvier 2008). Si l'utilisation du canal multilatéral peut être pertinent, notamment en matière de coordination des bailleurs, il est important en revanche que la France soit mieux représentée dans les instances décisionnelles de ces initiatives internationales afin de peser sur les orientations stratégiques et ainsi renforcer la cohérence de ses contributions. Enfin, les actions bilatérales restent indispensables pour compléter les apports des institutions multilatérales.

▪ **Au regard de ce qui précède, les ONG françaises formulent les recommandations suivantes :**

L'accès aux soins de santé étant un droit humain universel et la santé elle-même étant un préalable à tous processus de développement, nous invitons les parlementaires à veiller à ce que la France soutienne activement le secteur de la santé et attirons leur attention, à la veille du vote de la loi de programmation annuelle 2009-2011, sur les problématiques suivantes :

- En matière de financement de la Santé, la France doit suivre les recommandations de la Commission Macro-économie et Santé de l'OMS en doublant, de manière régulière, les montants de sa contribution d'ici 2015 et selon un calendrier sur lequel elle doit s'engager dans le but de garantir aux pays récipiendaires la prévisibilité des ressources. Elle doit également respecter les engagements pris, notamment celui de consacrer un milliard de dollar chaque année à la Santé en Afrique. Cet accroissement de l'aide française consacrée au secteur de la santé doit bien entendu être additionnel à l'augmentation des financements consacrés aux autres secteurs.
- En matière de politique de santé, la France doit valider officiellement la stratégie santé et travailler sur la mise en cohérence des financements qu'elle accorde via les aides multilatérale et bilatérale. Elle doit également rendre publique les méthodes de comptabilisation de l'APD santé et les publier annuellement conformément aux engagements de transparence et de suivi des engagements pris aux G8 2008.

Fiche rédigée par Médecins du Monde, membre de Coordination SUD et du réseau européen Action for Global Health.

Contacts :

Médecins du Monde / Action for Global Health :

Marie-Alexia Delerue - mari e-alexia.delerue@medecinsdumonde.n et

Annick Jeantet - ajeantet@ghadvocates.org



