

Politique française de coopération au développement

Pour un partenariat adapté aux
enjeux du 21^{ème} siècle

**Contribution de Coordination SUD à
l'élaboration du document cadre global
français de coopération au développement**

Mai 2010



Synthèse de la contribution de Coordination SUD et des recommandations

Jean-Louis Vielajus, président

Le CICID a décidé en 2009 d'établir une stratégie française de coopération au développement, à la demande du CAD de l'OCDE. Le chantier d'élaboration d'un document cadre global pour la coopération au développement a été lancé au début de l'année 2010 par la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE).

Six réunions thématiques ont été tenues entre janvier et avril, auxquelles les ONG rassemblées au sein de Coordination SUD ont été conviées. Nous avons accepté avec intérêt cette invitation, comme le signe fort d'une volonté d'associer la société civile française à cet exercice stratégique. Nous avons pu apprécier la qualité des débats, comme celle de leur préparation et de leur restitution.

Au terme des quatre premières réunions thématiques, particulièrement axées sur le contexte et les enjeux, la direction Ecodev a rédigé une synthèse provisoire, diffusée à l'ensemble des participants. En parallèle, Coordination SUD a réuni pour un séminaire d'une journée près d'une cinquantaine de représentants de ses organisations membres pour débattre des sujets principaux traités par le document cadre global. Ce document de position rassemble les éléments de ce séminaire ainsi que des réactions à la synthèse provisoire.

L'élaboration d'une stratégie globale de coopération au développement pour la France est une nécessité à bien des égards. Elle permet de rejoindre les nombreux pays de l'OCDE qui ont accompli cet exercice dans les dernières années. Elle donne l'occasion de remettre en cause les constructions successives et additionnelles de notre aide publique au développement en renouvelant la vision au regard d'un contexte global de changement radical. Elle contribue au dialogue avec les principaux acteurs publics et privés français de la coopération et de la solidarité internationale. Elle permet en principe de lui redonner une lisibilité utile pour un partenariat responsable avec les États tiers et leurs sociétés civiles et de définir à l'aune de quels objectifs et quels critères se détermine « l'efficacité de l'aide » qui est au cœur des débats internationaux. Elle donne à nos concitoyens la possibilité d'apprécier les valeurs et les motifs qui commandent à cette politique publique.

Quelle justification de l'aide ?

La relecture historique de l'aide publique au développement des 50 dernières années est utile, depuis le soutien à la construction des États nouvellement indépendants jusqu'à la formulation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), en passant par la période des ajustements structurels.

La période fondatrice des OMD est vue *ex post* comme celle d'une approche compassionnelle du développement, sensée rencontrer l'intérêt de l'opinion publique. Cette vision est certainement un peu trop réductrice. Le virage de la Déclaration de Paris constitue une évolution significative dans l'évolution des relations « Nord/Sud » de la coopération, puisqu'il donne une place accrue aux notions de partenariat et de contractualisation qui modifient en principe les modalités de coopération.

La lecture proposée aujourd'hui du contexte de la coopération au développement est fortement marquée par une approche par les risques. Compétition économique acerbée, échéance climatique proche, crises durables, pauvreté installée, migrations accrues. Dans une telle situation, tout se passe comme si la coopération au développement devait intervenir pour endiguer les risques pour les autres et pour notre propre société.

Cette approche utilitariste –qui peut être comprise comme visant à réduire nos propres risques – pour pragmatique qu'elle soit, peut difficilement être considérée comme la justification ultime de

notre coopération au développement, ni comme la modalité optimale de mobilisation de notre opinion publique.

L'entrée par les vulnérabilités, qu'il s'agisse de pauvreté, de conflits ou de questions environnementales, paraît plus apte à fixer les lignes d'une politique de coopération au développement.

En conjuguant les atouts de la genèse des OMD, les aspects novateurs de la déclaration de Paris et les changements plus récents induits par la mondialisation, il apparaît qu'une politique nationale de coopération pourrait :

- avoir pour objectif fondamental la réduction de la pauvreté et des inégalités ;
- trouver son motif dans la volonté de limiter les vulnérabilités et de contribuer aux équilibres mondiaux ;
- être conçue et mise en œuvre avec des États et des populations, dans le cadre d'une mondialisation régulée et dans le respect des traités internationaux sur les droits humains.

Donner leur place aux droits et à leur promotion dans notre coopération

Entre déclaration universelle et traités internationaux sur les droits humains, nous disposons d'une base forte et légitime pour la promotion, la protection et le respect de ces droits. Regroupant dans un ensemble cohérent les droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques, les droits humains rencontrent très directement les enjeux du développement et de la coopération. La conjugaison d'une communauté de valeurs attachée aux droits et la communauté d'intérêts liée à la recherche de sécurité constitue un socle sur lequel construire une politique.

Plusieurs pays européens, comme par exemple la Grande-Bretagne et la Suède, ont très explicitement fondé leur stratégie de coopération au développement sur le principe du respect des droits. C'est à partir de ce socle que peuvent être énoncés des principes fondamentaux de coopération :

- le partenariat avec les pays partenaires, dans lequel la France vient en appui aux processus de développement endogènes ;
- l'approche participative, qui donne la place aux acteurs de la société civile à toutes les étapes du partenariat ;
- la responsabilité mutuelle, qui fait de la transparence et de la redevabilité un fondement de la politique de coopération.

Clarifier la lecture des grands défis

La commande initiale du CICID pour élaborer la stratégie française de coopération au développement s'appuie sur la combinaison d'actions qui incitent les pays tiers à promouvoir le développement économique et la réalisation des OMD et à prendre en compte les biens publics mondiaux (BPM). On retrouve là, sous une forme modernisée, les trois piliers du développement durable du rapport Brundtland datant (déjà) de 1987. L'Agence française de développement (AFD) en donne une déclinaison claire avec sa *croissance verte et solidaire*.

La combinaison croissance/OMD/BPM est censée définir un nouveau modèle de développement. Mais cet énoncé est insuffisant. Il lui manque, pour lui donner du sens, la référence aux droits, comme indiqué plus haut. Cette référence aux droits conduirait à énoncer clairement un choix pour une croissance inclusive, ce qui doit nécessairement infléchir les arbitrages actuels entre prêts de toutes natures et dons dans l'aide publique au développement. Elle conduirait aussi à relire les OMD sous l'angle de la réduction des inégalités, ce qui doit nécessairement conduire à une relecture des OMD, de leur programmation et des moyens de mise en œuvre.

D'autre part, l'état du débat crée une confusion dommageable entre ces deux concepts encore nouveaux que sont les OMD et les BPM. L'approche par les BPM apporte un renouvellement indubitable du traitement des enjeux globaux, notamment environnementaux. Mais comment distinguer, par exemple en matière de santé, ce qui relève des OMD et ce qui tient aux BPM ? Et comment conduire les politiques sectorielles à cheval entre ces deux paradigmes ?

Dans tous les cas, ces concepts demandent à être mis au service d'un objectif général de la politique de coopération au développement qui est de contribuer à la réduction des inégalités et de

la pauvreté, en partenariat avec les pays et les peuples, dans le cadre d'une mondialisation régulée et dans le respect des traités internationaux sur les droits humains.

Sur tous ces sujets, à l'évidence, le débat, comme le besoin d'explication, ne sont pas clos.

Nouvelle grille et priorités

Proposition est faite de regarder les orientations de la coopération française à travers une nouvelle grille croisant, d'une part une typologie de pays (des grands émergents aux pays « faillis »¹) et, d'autre part les enjeux de croissance/rattrapage, OMD et BPM. Puis de distribuer pour chaque croisement de cette grille l'instrument le plus adéquat, qu'il relève du bilatéral comme du multilatéral, mais aussi du prêt (plus ou moins concessionnel) comme du don.

Ce cadre est séduisant. Mais outre les commentaires précédents sur la vision à donner à la croissance ou à la place relative des OMD et des BPM, il ne peut fonctionner, bien sûr qu'une fois posées quelques limites (qu'est-ce qui relève fondamentalement de la coopération au développement ?) et aussi quelques priorités (géographiques et enjeux). La situation actuelle de l'aide publique au développement et, en particulier la portion congrue réservée aux dons souligne l'importance de préciser nos options *ex ante*.

Quelle gouvernance ?

On ne peut que se réjouir de l'attention croissante donnée aux questions de gouvernance à l'échelle nationale. La « bonne » gouvernance a été heureusement remplacée par la gouvernance démocratique. Cette dernière est toutefois interrogée par les bonnes performances chinoises en matière de lutte contre la pauvreté, mais qui ne peuvent être rangées parmi les modèles démocratiques.

Ceci pose une question de fond : va-t-on examiner les avancées de gouvernance en fonction des résultats, par exemple sur la lutte contre la pauvreté, ou bien en tant que telles comme un « processus au cœur des politiques de développement » ? Nous rejoignons ici le registre des valeurs déjà exprimé.

Par ailleurs, depuis quelques années, la France s'est positionnée en pionnière dans le registre de la gouvernance, à travers son soutien à des processus innovants de dialogue multi-acteurs et la promotion de dynamiques novatrices d'évaluation. Elle devrait poursuivre son rôle prospectif sur un enjeu au cœur des débats internationaux.

Cohérence des politiques, la tentation de tout englober

D'entrée de jeu, le thème de la cohérence des politiques ouvre la porte à une ambiguïté. S'agit-il de considérer la politique de coopération au développement comme un fourre-tout où toute action internationale relèverait *in fine* du développement ? Ou bien de s'assurer de l'impact des politiques qui ne visent pas la coopération au développement sur les pays tiers ?

La bonne réponse (la seconde) est connue. Mais il apparaît une tendance à pousser la première formule, qui revient à intégrer et englober de nouveaux pans de l'action extérieure dans l'aide au développement et, par là, dans l'aide publique au développement. Il s'agit là d'une confusion inutile.

En revanche, l'enjeu du « d'abord ne pas nuire » est important. L'exemple de l'impact des politiques européennes, commerciale et agricole, comme freins à l'atteinte de la souveraineté alimentaire des nombreux pays les moins avancés est particulièrement significatif. L'application au cadre français des avancées européennes dans ce domaine (voir la Suède) apparaît indispensable.

Le financement du développement

Le décalage croissant entre les besoins de financement du développement et l'effort public français est important. Il ne devrait pas être une occasion de remise en cause des engagements réitérés d'atteindre 0,7% du RNB, c'est-à-dire de doter la France des moyens de la politique de coopération au développement qu'elle veut définir pour le moyen terme. L'accroissement de l'APD française se

¹ Profitant de la reprise de ce qualificatif plusieurs fois employé lors de nos réunions, rappelons le consensus sur la nécessité de réviser notre terminologie usuelle comme aide ou faillite !

traduit toutefois aujourd'hui par la comptabilisation de dépenses qui ne dégagent pas ou très peu de ressources nouvelles pour le développement (allègements de dettes, écolage, accueil des réfugiés en France, aide allouée aux TOM). Contribuer efficacement à la lutte contre les inégalités et la pauvreté requiert que les moyens budgétaires adéquats y soient alloués et mis en œuvre selon une diversité d'instruments, allant des dons –largement insuffisants aujourd'hui- aux prêts. Dans ce sens, le maximum de prévisibilité et de lisibilité de cette aide devrait être recherché, au niveau gouvernemental et parlementaire.

Concernant les autres types de ressources (et en-dehors du potentiel des ressources fiscales nationales des pays tiers), il est important de rappeler l'inégale répartition des investissements directs à l'étranger (les 2/3 vont vers la Chine) et surtout leur volatilité qui les rend imprévisibles. Par ailleurs, la prise en compte des transferts de fonds des migrants (opérations individuelles principalement destinées à leurs familles) est d'une nature bien particulière et ne peut être regardée qu'à travers des mesures incitatives.

Enfin, les mécanismes innovants de financement (au sens du rapport de Jean-Pierre Landau), apparaissent effectivement comme générateurs de ressources suffisamment importantes et prévisibles pour les intégrer dans les processus de l'aide au développement et préfigurer une fiscalité internationale.

Recommandations

Recommandations sur les principes fondamentaux

- La référence aux droits humains figure dans le préambule de la stratégie française. Ils constituent le socle sur lequel se construit la politique de coopération au développement française.
- Pour être en cohérence avec cette approche, la France signe et ratifie le protocole facultatif au PIDESC.
- Tout projet bilatéral/ multilatéral de coopération au développement respecte les principes des droits humains en amont et en aval.
- La France adopte des principes fondamentaux de sa politique de coopération au développement juridiquement contraignants, sur lesquels elle rendra compte régulièrement : l'égalité des partenaires, la participation de tous les acteurs et la responsabilité mutuelle des partenaires.

Recommandations sur l'objectif fondamental

- La France adopte, comme objectif fondamental de la politique de coopération au développement, la contribution à la réduction des inégalités et de la pauvreté, en partenariat avec des États et des populations, dans le cadre d'une mondialisation régulée et dans le respect des traités internationaux sur les droits humains.
- La politique de coopération au développement française prend en compte les différentes dimensions de la pauvreté dans tout projet ou programme soutenu, avec une analyse spécifique des inégalités dont elle résulte.
- Elle porte une attention particulière aux inégalités femmes-hommes dans l'ensemble des actions menées dans les pays en développement.

Recommandations sur les objectifs intermédiaires

- Les actions en appui à la croissance inclusive et durable protègent, respectent et promeuvent les droits des personnes sur le territoire desquelles ces actions sont menées.
- La maîtrise démocratique par les États de la définition de politiques publiques qui leur permettent d'expérimenter leur propre modèle de stratégies de croissance inclusive et durable est encouragée. En particulier, la participation des organisations de la société civile, aux niveaux local et national, aux débats sur le mode de croissance les concernant est encouragée.
- La croissance inclusive conduit à s'interroger sur les outils financiers de l'APD qui soient les plus efficaces. Cette approche ne peut se limiter à des investissements en termes de prêts ;

elle requiert également des financements sur dons car, s'inscrivant sur du long terme, ses bénéfices tant économiques que sociaux (en termes de gestion des risques de tensions sociales, notamment) ne peuvent pas toujours assurer une rentabilité sur investissement à court terme.

- La mesure de la croissance inclusive et durable ne s'arrête pas à l'indicateur du PIB, communément utilisé pour évaluer la croissance économique d'un pays. Elle doit prendre également en compte d'autres indicateurs existants comme l'indicateur de développement humain et le coefficient de Gini. Les travaux sur de nouveaux indicateurs d'amélioration du bien-être et de la « soutenabilité » demandent en outre à être développés.
- La France intègre l'approche par les droits humains dans tous les OMD. Elle rend compte des OMD dans l'examen périodique universel auquel procède le Conseil des droits de l'Homme. Par ce mécanisme, la situation des droits humains de tous les pays membres des Nations unies est examinée tous les quatre ans et des recommandations sont formulées.

Recommandations sur les financements

- La France programme une augmentation annuelle de ses crédits budgétaires, afin de consacrer 0,7% de son RNB à l'APD en 2015, grâce à l'adoption d'une loi de programmation et d'orientation couvrant la période 2010-2015.
- L'enveloppe financière quinquennale des documents cadres de partenariat est juridiquement contraignante pour la France, afin de garantir la prévisibilité de l'APD française.
- Le rééquilibrage entre les canaux bilatéral, européen et multilatéraux passe en premier lieu par une hausse des moyens accordés au bilatéral, un meilleur suivi des organisations européennes et multilatérales, et la recherche de synergie entre ces différents canaux.
- La mesure de l'effort d'APD est clairement distincte des autres flux de financement du développement. En ce sens, toute approche globale du financement du développement doit s'insérer dans une perspective Nord-Sud / Sud-Nord et prendre également la mesure des flux provenant des pays en développement à destination des pays développés (évasion fiscale, remboursement des créances commerciales, rapatriement des bénéfices des entreprises, etc.) et des coûts négatifs induits par les politiques des pays développés (commerciale, migratoire, etc.)
- La France promeut, pour le financement de besoins internationaux prioritaires, la mise en place immédiate d'une taxe sur les transactions de change impliquant les monnaies européennes (euro, livre, etc.), qui va de pair avec l'instauration de taxes sur les transactions financières à l'échelle internationale.
- Les efforts déployés pour la mise en place de mécanismes innovants de financement du développement sont additionnels à l'augmentation des moyens budgétaires consacrés à l'APD.

Recommandations pour assurer une meilleure cohérence des politiques

- Les politiques françaises sont cohérentes avec un développement pleinement basé sur le respect, la promotion et la protection des droits humains.
- Pour cela, la France intègre la question de la cohérence des politiques pour le développement comme un instrument directeur dans son document cadre global.
- La France met en œuvre un dispositif institutionnel structuré pour la mise en œuvre et le suivi de la cohérence de ses politiques avec le développement.
- La France réfléchit à la mise en place d'un système de recours transparent, en cas d'incohérence et de violation de droits humains dus à une politique.
- Le dispositif institutionnel de la France pour le suivi de la cohérence des politiques et pour les recours s'appuie sur une gouvernance démocratique. Ce dispositif inclut, notamment, la participation d'organisations de la société civile et des parlements, en France comme dans les pays partenaires.
- La gestion des biens publics mondiaux relève d'une approche par les droits et prend en compte le traitement des inégalités, dans un souci de cohérence des politiques. Elle ne peut être financée par les ressources limitées de l'APD.

Recommandations pour une plus grande responsabilité mutuelle

- Le document cadre global est adopté par le Parlement. On constate pour l'instant le manque de discussion et de débat sur cette stratégie au niveau de la représentation nationale.
- Des rapports sur la stratégie de la France dans les institutions européennes et multilatérales sont publiés annuellement. Ils couvrent les moyens alloués aux différents fonds, les orientations données et la mise en œuvre de ces fonds : en particulier, sur la prise en compte des droits humains et le respect des trois principes fondamentaux fixés dans la stratégie (égalité des partenaires, participation de tous les acteurs et responsabilité mutuelle). Ces rapports rendent également compte des positions défendues par la France dans ces institutions. Ils font l'objet d'un débat parlementaire.
- Une évaluation régulière, indépendante et participative, de la politique de coopération au développement est mise en place. Pour cela, une structure indépendante est créée, qui assure un rôle d'évaluation. Cette structure a mandat sur l'ensemble de la politique de coopération au développement de la France, qu'il s'agisse de l'APD ou de la cohérence des politiques avec le développement. Des mécanismes spécifiques permettant d'évaluer l'impact de l'ensemble de ses politiques sur le développement des pays partenaires sont ainsi mis en place.
- Le gouvernement français est redevable vis-à-vis du Parlement et des citoyens français, mais aussi des pays partenaires, selon les principes fondamentaux d'égalité des partenaires et de responsabilité mutuelle, sur sa politique de coopération au développement. Il est notamment redevable sur son APD et sur la cohérence/ incohérence de ses politiques avec le développement.

Introduction

2010 est une année de bilan pour l'Aide publique au développement (APD). En septembre, l'assemblée générale des Nations unies s'ouvrira par une réunion plénière à haut niveau qui passera en revue les progrès réalisés pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). En fin d'année, les pays membres de l'Union européenne (UE) rendront des comptes quant à leur engagement d'accroissement d'APD, qu'ils avaient pris collectivement en 2005. Ainsi, l'UE devrait avoir consacré collectivement 0,56% de son revenu national brut (RNB) à l'APD en 2010, en vue d'atteindre 0,7% en 2015. Ceci se traduit, pour la France, par un objectif intermédiaire de 0,51% en 2010².

Ces bilans interviendront alors que les conséquences économiques de la crise financière pèsent fortement sur les pays les plus pauvres, qui paient un lourd tribut à une crise dont ils ne sont pas responsables. Face aux ravages qu'elle provoque et qui viennent s'ajouter aux impacts des crises écologique et alimentaire, le renforcement et le renouvellement de la solidarité entre pays riches et pays pauvres sont indispensables. Les interdépendances croissantes générées par la mondialisation appellent à une responsabilité partagée de l'ensemble des pays dans leur gestion et requièrent un partenariat renforcé avec l'ensemble des pays. Il ne s'agit pas de chercher à nous préserver, nous, Français, des risques globaux, mais bien de construire ensemble un partenariat permettant aux pays en développement et à leurs populations d'être des partenaires en mesure de contribuer pleinement à la gestion collective de ces interdépendances.

Dans ce cadre, que peut-on attendre de la coopération au développement ? La construction d'un partenariat équilibré pour la gestion des interdépendances, fondé sur des valeurs partagées. Toute coopération repose sur l'échange d'expériences, de pratiques, sur un apprentissage commun. Alors que les crises écologique, financière, économique et énergétique remettent en cause les modèles de développement qui ont prévalu dans nos pays, la coopération au développement offre donc la possibilité à la France de partager réflexions, expériences et pratiques sur différents domaines du développement durable. Les Français s'intéressent aux enjeux de la coopération au développement et les comprennent bien, comme le démontrent les sondages réalisés par l'Agence française de développement (AFD)³ ou le CCFD-Terre solidaire⁴. En conséquence, ils attendent aussi d'être mieux informés pour avoir les moyens de porter un jugement critique sur cette politique. Une meilleure information, sensibilisation et formation des citoyens sont indispensables pour leur permettre d'appréhender de façon globale les enjeux internationaux et les enjeux liés à la coopération au développement. Cette meilleure information passe par l'éducation au développement et à la solidarité internationale qu'il est nécessaire de renforcer pour une meilleure participation démocratique à ces enjeux.

La compassion n'est pas le seul mobile du soutien de l'opinion publique. A l'inverse, les réserves ou le scepticisme vis-à-vis de l'aide trouvent plutôt leur source dans le soutien à des régimes corrompus que sur le principe même de coopération pour le développement. En tout état de cause, brandir la menace sécuritaire pour re-légitimer l'aide au développement, pour pragmatique qu'elle soit, ne peut suffire à mobiliser l'opinion publique. Outre la tendance à un renfermement dans nos frontières nationales, une telle approche est réductrice des enjeux face auxquels nous avons une responsabilité collective. L'aide et la coopération au développement devraient pouvoir être conçues

² Selon l'engagement pris en 2005, les pays membres de l'UE devront avoir consacré collectivement 0,51% de leur RNB à l'APD en 2010 et 0,7% en 2015. Ceci se traduit par un objectif individuel différencié selon les pays. Ainsi, les 15 anciens États membres devront y consacrer 0,51% en 2010 et 0,7% en 2015. Pour les 12 nouveaux États membres ayant rejoint l'UE en 2004, l'objectif intermédiaire pour 2010 est de 0,17% et l'objectif final en 2015 de 0,33%.

³ Baromètre AFD / Ifop, 4^{ème} édition, *Malgré la crise, les Français approuvent l'aide au développement et souhaitent mieux en connaître les résultats*, diffusé et publié le 16 novembre 2009.

⁴ Sondage BVA réalisé pour le CCFD-Terre solidaire, en partenariat avec La Croix, Europe 1 et Orange, *Les Français et la faim dans le monde*, diffusé et publié le vendredi 16 octobre 2009.

et perçues comme la contribution nationale aux équilibres mondiaux bousculés par la nouvelle donne de la globalisation.

Dans ce contexte, la volonté de la France de se doter enfin d'un cadre stratégique à moyen terme de sa politique de coopération au développement est plus que bienvenue. Un tel cadre est essentiel pour poser les jalons d'un partenariat véritablement équilibré et respectueux de l'ensemble des droits de chaque citoyen-ne, au Nord comme au Sud. Pour cela, les ONG françaises rassemblées au sein de Coordination SUD proposent de refonder la politique de coopération française au développement afin de définir ses principes fondamentaux, de clarifier son ambition et ses objectifs ainsi que ses instruments. Cette refonte est indispensable pour mettre en place les conditions d'une politique de coopération au développement véritablement insérée dans les enjeux de ce début de 21^{ème} siècle.

Sommaire

1. Les principes fondamentaux de la coopération au développement	p.10
1.1 Pour un développement durable basé sur les droits humains : l'accès aux droits comme fondement de la coopération au développement	p.10
1.2 Pour un « Accord de Cotonou + » : égalité, participation, responsabilité mutuelle comme principes fondamentaux de la coopération au développement	p.11
2. L'objectif fondamental de la coopération au développement : la lutte contre les inégalités et la pauvreté	p.12
3. Les objectifs intermédiaires de la coopération au développement	p.13
3.1 La gouvernance démocratique, une approche transversale	p.13
3.2 Une croissance inclusive	p.14
3.3 Les Objectifs du millénaire pour le développement, comme étape intermédiaire vers la réalisation des droits humains	p.15
4. Les instruments de la politique de coopération au développement : APD, financements innovants et cohérence des politiques	p.17
4.1 Aide publique au développement : la crédibilité de la stratégie française dépendra des moyens qui lui seront donnés	p.17
4.2 Les financements innovants : des ressources complémentaires indispensables	p.19
4.3 La cohérence des politiques, le grand défi de la coopération française au développement	p.21
5. Transparence et responsabilité mutuelle	p.22

1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

La qualité et l'efficacité de la politique de coopération au développement de la France dépendent des fondements sur lesquels elle se construit et se met en œuvre. En s'appuyant sur le respect et la promotion de l'accès aux droits de toutes et tous, cette politique contribuera effectivement aux initiatives d'un développement durable. Sur cette base, la France devrait s'inspirer de l'accord de Cotonou et adopter trois principes fondamentaux qui guident toutes les actions et activités de partenariat au développement menées par la France.

1.1. Pour un développement durable basé sur les droits humains : l'accès aux droits comme fondement de la coopération au développement

Les traités internationaux comme socle de la coopération au développement

Les droits humains rassemblent les droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques, reconnus dans la déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948. La convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations envers les femmes, la convention internationale des droits de l'enfant et la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées ainsi que, plus récemment, le pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels (PIDESC), le pacte international relatif aux droits civils et politiques viennent prolonger et donner force juridique obligatoire aux droits contenus dans la déclaration universelle des Droits de l'homme.

En se basant sur le respect, la promotion et la protection des droits humains, la politique française de coopération au développement offre un regard différent sur les personnes, en particulier marginalisées ou exclues : elles sont ainsi considérées comme des acteurs du développement de leur pays et non plus comme des destinataires passifs de l'aide. Pour qu'un tel changement de regard ait une influence durable sur la façon d'appréhender le développement, les droits humains nécessitent d'être intégrés comme un principe central de la politique de coopération au développement française.

En ratifiant l'ensemble de ces conventions et pactes, la France devient responsable devant la communauté internationale, devant les autres États, et devant les populations. C'est un devoir et une obligation de favoriser l'accès de toutes et tous aux droits humains, la protection de ces droits et leur promotion. Elle n'a cependant toujours pas ratifié le protocole facultatif au PIDESC, adopté par l'assemblée générale des Nations unies en décembre 2008, dont elle a pourtant été l'un des promoteurs les plus actifs. Ce protocole donne la possibilité au comité des droits économiques, sociaux et culturels d'examiner des communications présentées par des victimes de violations de droits économiques, sociaux et culturels. Or, sans la ratification d'au moins dix États membres, ce protocole ne pourra être mis en application.

Une approche globale des droits

Dans une approche par les droits humains, la mise en œuvre des principes d'indivisibilité et d'interdépendance, selon lesquels tous les droits sont d'égale importance et ne peuvent être abordés séparément, est indispensable. Pour être efficace durablement, tout effort visant à promouvoir l'un des droits exige de tenir pleinement compte des autres. Dans ce cadre, l'égalité des sexes constitue la norme centrale : le genre n'est pas une composante supplémentaire, l'égalité et la non discrimination quel que soit le sexe constituent des principes majeurs des droits humains.

Les droits ne sont pas seulement individuels et leurs implications sont collectives. S'il s'agit de promouvoir et protéger les droits de chaque individu, il convient également de considérer ces droits à l'échelle d'un pays et entre pays. Pour que chacun-e puisse avoir accès à l'ensemble de ses droits, le système juridique, politique, économique et social du pays doit le permettre. Mais le système international a également un rôle à jouer pour cela. Par exemple, pour garantir, promouvoir et protéger le droit à l'alimentation, les stratégies nationales devraient identifier les obstacles à la jouissance de ce droit, les mesures et les acteurs pour lever ces obstacles. Une cohérence et une coordination doivent aussi être recherchées avec les autres politiques publiques.

À l'échelle internationale, les accords et politiques menés par d'autres pays peuvent en effet avoir des conséquences sur l'accès au droit à l'alimentation, notamment dans les pays les plus pauvres. La façon dont l'accès à ce droit est garanti aujourd'hui détermine également en partie l'accès des générations futures à ce même droit : par exemple, l'usage intensif de pesticides, d'engrais chimiques, l'érosion et la dégradation des sols provoqués par une agriculture intensive, par exemple, limitent fortement la sécurité alimentaire – et donc le droit à l'alimentation- des générations futures.

Une telle approche permet de renforcer la légitimité de la politique française de coopération au développement, aux yeux des citoyens français, mais aussi des pays partenaires. Il ne s'agit pas ici d'imposer un système de valeurs aux pays en développement, à la façon d'un nouvel « impérialisme », mais d'établir un dialogue et de mettre en application les traités internationaux ratifiés par la France et les États membres des Nations unies, qui forment un corpus sur lequel construire un réel partenariat. Fonder sa politique de coopération au développement sur les droits permet de mettre en avant la responsabilité et les obligations des États pour garantir l'accès aux droits humains, leur promotion et leur protection. Des devoirs qui s'imposent aux États du Sud, qui sont responsables dans leur pays, mais aussi aux bailleurs bilatéraux et multilatéraux, ainsi qu'aux acteurs du secteur privé au Nord et au Sud, aux fondations, ou aux organisations de la société civile.

1.2. Pour un « accord de Cotonou + » : égalité, participation, responsabilité mutuelle comme principes fondamentaux de la coopération au développement

Une véritable coopération au développement, dont le rôle est essentiellement incitatif, est fondée sur un partenariat, respectueux des processus et de la vie démocratiques de chaque pays. Pour ce faire, elle obéit à trois principes fondamentaux :

- **l'égalité des partenaires et la maîtrise des politiques publiques et stratégies de développement par les pays partenaires de la France** : la France vient en appui de processus endogènes de développement durable ; si elle partage ses valeurs avec ses partenaires, elle n'impose pas ses priorités ;
- **l'approche participative** : si l'État est un partenaire traditionnel, le partenariat est systématiquement ouvert à d'autres acteurs locaux, regroupant la société civile, les autorités locales, le secteur privé, à toutes les étapes du partenariat ;
- **la responsabilité mutuelle** : la transparence et la « redevabilité » de la France vis-à-vis de ses citoyens, mais également des citoyens des pays partenaires, constituent un fondement de sa politique de coopération au développement.

Un partenariat fondé sur ces principes ne peut donc se construire et se développer que s'il repose, dans les deux pays, sur des processus démocratiques. Sur la base de ces principes, les instruments de la politique de coopération au développement française respectent donc la vie et les processus démocratiques des pays partenaires, conditions essentielles à leur développement durable. Ces instruments leur viennent également en appui, notamment par le renforcement des capacités citoyennes des pays, afin de promouvoir et renforcer la vie démocratique.

Pour leur donner force, ces principes pourraient être juridiquement contraignants, afin que la France rende compte régulièrement de leur respect et de leur mise en œuvre, auprès des citoyens en France et dans les pays partenaires. Ceci favoriserait le dialogue et le débat sur leur mise en œuvre. Pour alimenter ce dialogue, les évaluations menées, *ex ante* et *ex post*, intègrent la mise en œuvre de ces principes.

Recommandations sur les principes

- La référence aux droits humains figure dans le préambule de la stratégie française. Ils constituent le socle sur lequel se construit la politique de coopération au développement française.
- Pour être en cohérence avec cette approche, la France signe et ratifie le protocole facultatif au PIDESC.

- Tout projet bilatéral/ multilatéral de coopération au développement respecte les principes des droits humains en amont et en aval.
- La France adopte des principes fondamentaux de sa politique de coopération au développement juridiquement contraignants, sur lesquels elle rendra compte régulièrement : l'égalité des partenaires, la participation de tous les acteurs et la responsabilité mutuelle des partenaires.

2. L'OBJECTIF FONDAMENTAL DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT : LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS ET LA PAUVRETÉ

La mondialisation – et les crises qui en résultent - génèrent des inégalités persistantes et croissantes inacceptables entre pays, mais aussi entre citoyens d'un même pays. Ces inégalités se traduisent par le non respect d'un ensemble de droits humains, de façon plus ou moins prononcée selon les pays. Elles ont également pour conséquence un accroissement de la pauvreté, sous ses différentes dimensions. Ces processus entraînent des phénomènes d'exclusion et de vulnérabilité de plus en plus importants. Pour contribuer à un monde plus équilibré, plus juste, la politique française de coopération au développement adopte comme objectif structurant la lutte contre les inégalités et la pauvreté sous toutes ses formes.

Prendre en compte les multiples dimensions de la pauvreté

« La pauvreté peut être définie comme étant la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé, de manière durable ou chronique, des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Tout en reconnaissant qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée, le comité des droits économiques, sociaux et culturels fait sienne cette conception multidimensionnelle de la pauvreté, qui reflète l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les Droits de l'homme »⁵.

La pauvreté peut ainsi être évaluée selon quatre dimensions⁶ :

- la pauvreté en termes de services, qui a trait aux conditions de vie, d'hygiène, de santé, d'éducation, etc. ;
- la pauvreté en termes de revenus, qui a trait à la répartition des richesses nationales et locales ;
- la pauvreté en termes d'opportunités ou de capacités à les utiliser, qui a trait à l'égalité des chances entre tout-e-s ;
- la pauvreté en termes de pouvoir, qui a trait à la possibilité de prendre la parole, des décisions, d'influer sur les orientations politiques.

Elle est le résultat de deux phénomènes qui se renforcent⁷ :

- d'une part, un accès réduit et précaire aux ressources productives (formation, santé, information, terre, crédit, capital, statut social, etc.) Or ces ressources sont à l'origine des revenus et des capacités des personnes – entendues comme les opportunités réelles dont elles disposent, elles sont sources d'autonomie et de sécurité.
- d'autre part, une inégalité dans l'accès aux droits et la participation au pouvoir (pris au sens large) et aux décisions.

Les inégalités au cœur de la lutte contre la pauvreté

Pour s'attaquer durablement à la pauvreté, il est donc nécessaire d'agir sur ses causes, autrement dit, sur les inégalités. L'inégalité s'entend comme la différence de positionnement de chaque

⁵ Nations unies, comité des DESC, *La pauvreté et les droits économiques, sociaux et culturels*, E/C, 12/2001/10, p.3, par. 8, 2001.

⁶ Mestre Christophe (CIEDEL), Duray-Soundron Chantal, Huyghebaert Patricia et Turot Oriane (Secrétariat exécutif du Réseau Impact), *Manuel pratique - Réduire les inégalités par des politiques publiques locales, Orientations méthodologiques*, p.13-19.

⁷ Source : réseau Impact : <http://www.reseau-impact.org/spip.php>

personne par rapport aux différentes dimensions de la pauvreté. Les inégalités peuvent être spatiales, reposer sur des déterminants sociaux, économiques, culturels, politiques, être liées à l'histoire ou aux trajectoires individuelles et peuvent être jugées acceptables ou inacceptables. C'est en croisant les différentes inégalités qu'il est possible d'en prendre la mesure réelle. Elles peuvent en effet se cumuler et se pérenniser. Les personnes vivant dans la pauvreté se retrouvent alors dans une situation qui ne peut pas être résolue uniquement par une augmentation des revenus, par exemple, car ces processus entraînent des phénomènes de marginalisation et d'exclusion. Enfin, la prise en compte des différentes inégalités conduit notamment à porter une attention particulière aux inégalités femmes-hommes dans les processus de développement.

Chercher à réduire les inégalités répond donc à plusieurs enjeux. En termes de justice sociale, des disparités excessives entre « riches » et « pauvres » vont à l'encontre d'une certaine perception de la justice sociale et deviennent inacceptables dans une société. En termes de croissance, des inégalités excessives peuvent être un frein à une croissance durable et à une réduction efficace de la pauvreté. En termes de démocratie, les inégalités extrêmes fragilisent également la légitimité politique et minent les institutions. En termes de cohésion sociale, certaines inégalités, lorsqu'elles sont extrêmes, vécues comme injustes et non régulées, remettent en cause la cohésion sociale et sont facteurs de fragilité, voire générateurs de conflits. Enfin, face à certains enjeux globaux, tels que le changement climatique, les inégalités et la pauvreté posent la question de la vulnérabilité et de la capacité d'adaptation des plus démunis, qui sont paradoxalement les premières victimes alors que leur contribution à l'apparition de ce phénomène est plus que marginale.

Pour faire face à ces défis, la politique française de coopération au développement a pour objectif fondamental de contribuer à la réduction des inégalités et de la pauvreté en partenariat avec des États et des populations, dans le cadre d'une mondialisation régulée et dans le respect des traités internationaux sur les droits humains.

Recommandations sur l'objectif fondamental

- La France adopte comme objectif fondamental de la politique de coopération au développement, de contribuer à la réduction des inégalités et de la pauvreté, en partenariat avec des États et des populations, dans le cadre d'une mondialisation régulée et dans le respect des traités internationaux sur les droits humains.
- La politique de coopération au développement française prend en compte les différentes dimensions de la pauvreté dans tout projet ou programme soutenu, avec une analyse spécifique des inégalités dont elles résultent.
- Elle porte une attention particulière aux inégalités femmes-hommes dans l'ensemble des actions menées dans les pays en développement.

3. LES OBJECTIFS INTERMÉDIAIRES DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Trois sous-objectifs peuvent être retenus, en articulation avec l'objectif global de réduction des inégalités entre pays et au sein des pays. Dans cette logique, une politique de coopération au développement efficace s'appuie, d'une part, sur le soutien et la promotion de la gouvernance démocratique, condition essentielle à une aide de qualité et efficace. D'autre part, pour permettre de contribuer à la réduction des inégalités, la promotion et le soutien d'une croissance inclusive et soutenable est nécessaire. Enfin, les engagements pris pour la réalisation des OMD n'apporteront de résultats pérennes que s'ils s'inscrivent dans une grille de lecture plus large, prenant en compte l'ensemble des droits humains.

3.1 La gouvernance démocratique, une approche transversale

En 2006, la France s'est dotée d'une stratégie sur la gouvernance. Selon cette stratégie, la gouvernance est définie comme l'« *art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques*

à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs »⁸.

Elle reconnaît la gouvernance comme étant un processus, au cœur des politiques de développement, qui touche à l'ensemble des dimensions (territoriale, économique, sociétale, environnementale, politique, culturelle). De ce fait, elle fixe comme objectif de « favoriser l'émergence et la maturation des modes de gouvernance démocratique propres à chaque société, respectant les valeurs universelles et fondatrices de l'idéal démocratique reconnues notamment par les conventions et accords internationaux »⁹.

Elle précise également que la gouvernance est un « élément d'appréciation de l'allocation de l'aide sans pour autant être l'instrument d'une conditionnalité automatique. En effet, la mesure des résultats de la gouvernance viendrait non pas conditionner le niveau de l'aide mais plutôt le type d'instruments à employer dans les politiques de coopération, en permettant d'identifier les plus appropriés à une situation donnée »¹⁰.

Toutefois, la mise en œuvre de cette stratégie demeure peu satisfaisante : si quelques projets consacrés spécifiquement à la gouvernance démocratique ont été mis en place depuis 2006, ils sont peu nombreux et disposent de peu de moyens. Sa prise en compte de façon transversale pourrait être largement améliorée. Un bilan de la mise en œuvre de cette stratégie mériterait d'être réalisé et débattu largement, avec l'ensemble des acteurs, afin de l'améliorer, notamment pour intégrer pleinement le socle que constituent les droits humains, mais aussi le renforcement des capacités « citoyennes » (institutions publiques, administrations, collectivités locales, OSC, etc.). En se donnant pour objectif de favoriser l'émergence et la maturation des modes de gouvernance démocratique propre à chaque société, la France contribuera à la mise en œuvre des principes fondamentaux (égalité des partenaires, participation de tous les acteurs, responsabilité mutuelle) de sa politique de coopération au développement.

Cette approche transversale mérite d'être intégrée pleinement dans la définition, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions et programmes de coopération au développement, en bilatéral comme en multilatéral. Il est, par exemple, difficilement compréhensible que la France n'ait pas défendu cette approche lors de l'élaboration des profils de gouvernance de la Commission européenne. En effet, le processus d'élaboration (opaque et unilatéral), comme la logique (conditionner une partie de l'enveloppe financière à des engagements en termes de réformes liés à la conception européenne de la gouvernance) de cet instrument, vont totalement à l'encontre des principes validés dans la stratégie française de 2006.

3.2 Une croissance inclusive

Bien-être et « soutenabilité » vs croissance du PIB

La croissance économique ne constitue pas en soi un objectif de la coopération au développement, comme le suggère le CICID, elle n'en est qu'un moyen. En effet, la croissance économique – mesurée par l'augmentation du PIB - ne signifie pas forcément progrès social ni « soutenabilité » environnementale. Elle peut contribuer au processus de développement durable si elle est promue dans une optique telle que définie lors du sommet de la Terre de Rio, en 1992, et le sommet mondial pour le développement social, à Copenhague, en 1995. Il est indispensable que les stratégies nationales de développement économique tiennent compte des nouvelles contraintes en termes de lutte contre le changement climatique et de préservation des ressources naturelles. Alors que les pays riches doivent faire face à des enjeux de transition énergétique et de conversion de leurs économies, les nouveaux investissements dans les pays du Sud doivent permettre à ces derniers de s'orienter directement vers des modèles plus sobres en énergie, en carbone et dans la gestion des ressources naturelles. Dans ce cadre, la coopération au développement vient appuyer la création d'un environnement économique, politique, social, culturel et juridique permettant de réaliser le développement social.

⁸ Ministère des Affaires étrangères et européennes, DGCID/DPDEV, Sous-direction de la gouvernance démocratique, *Stratégie gouvernance de la coopération française*, validée par le CICID le 5 décembre 2006, p.4.

⁹ Op. cit., p.5.

¹⁰ Op. cit., p.5.

La lutte contre les inégalités comme fondement de la croissance

Aborder la croissance sous l'angle de la lutte contre les inégalités permet de rechercher les mécanismes qui peuvent engendrer un compromis acceptable entre croissance et (re)distribution. Une croissance inclusive s'attache à traiter des inégalités tant en amont du processus de croissance (les mécanismes de distribution) - afin d'élargir l'accès aux ressources de production et soutenir les secteurs pourvoyeurs d'opportunités économiques pour le grand nombre de la population- qu'en aval (les mécanismes de redistribution) à travers des outils de redistribution des fruits de la croissance à destination des populations pauvres. La démarche inclusive invite à traiter des inégalités spatiales et à associer différentes structures d'une société pour avoir des politiques qui reçoivent un plus large consensus et qui sont ainsi plus efficaces. Elle s'inscrit dans une stratégie de développement de long terme et non pas accélérée. Cette approche permet d'interroger et d'orienter des choix d'investissements. Par exemple, faut-il investir uniquement dans des infrastructures en milieu urbain ou également en milieu rural ? En termes d'emploi, faut-il investir uniquement dans des secteurs à haute valeur ajoutée ou également soutenir des secteurs pourvoyeurs d'opportunités économiques à moindre valeur ajoutée ? Faut-il soutenir uniquement des filières d'exportation de produits de niche ou également des filières consacrées à la consommation interne du pays ? Faut-il uniquement investir dans l'agrobusiness ou également soutenir des petits producteurs du type agriculture familiale ?

Développer la recherche pour contribuer au développement durable

Une stratégie promouvant une croissance inclusive et durable implique encore de nombreuses recherches qui demandent à être soutenues, en particulier dans les pays partenaires: une meilleure connaissance des interrelations entre les différentes formes d'inégalités ; une meilleure compréhension des différentes dynamiques de croissance actuellement à l'œuvre et de leur impact relatif sur les différents groupes d'acteurs/catégories de populations ; le développement des recherches et le transfert de technologies pour des infrastructures et des équipements respectueux des contraintes écologiques, etc.

La recherche concerne également la mesure des progrès réalisés. Pour évaluer ces progrès, la seule mesure du PIB est en effet peu pertinente, comme l'a démontré encore récemment la commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, dans son rapport remis en septembre dernier au Président de la République française¹¹. Les indicateurs économiques dominants sont trompeurs : ils ne nous disent rien du bien-être des personnes, des inégalités, de la pression environnementale, etc. Pour cela, il en faut d'autres. Certains indicateurs sont déjà disponibles et permettent d'élargir l'éventail des critères de mesure du progrès économique et social. Le recours, par exemple, à l'indicateur de développement humain, développé depuis 1990 par le PNUD, qui permet de prendre en compte l'espérance de vie et le taux d'alphabétisation en plus de la mesure du PIB, au « *Gender-related development index* », qui prend en compte les inégalités femmes / hommes, ou encore à l'indicateur de Gini, qui mesure le degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée, devrait être plus systématique. Des travaux complémentaires sur la mesure et l'évaluation du progrès économique et social demandent à être soutenus pour développer de nouveaux indicateurs de la richesse et du développement d'un pays, qui permettent la prise en compte du bien-être des individus et de la « soutenabilité » du modèle économique et social promu.

3.3 Les objectifs du millénaire pour le développement, comme étape intermédiaire vers la réalisation des droits humains

Pour que la réalisation des OMD constitue une réponse pérenne aux enjeux du développement durable, il convient d'envisager ces objectifs dans le cadre d'une approche par les droits. Les OMD ne couvrent en effet que de façon partielle les droits humains et demandent, pour être pertinents, à être mieux articulés et remis dans le contexte de l'ensemble des droits.

¹¹ Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, présidée par Joseph Stiglitz, dont Amartya Sen est le conseiller et coordonnée par Jean-Paul Fitoussi, rapport remis le 14 septembre 2009 au Président de la République française.

L'implication d'une approche par les droits dans la réalisation des OMD touche, d'une part, à la nature de l'engagement des États. En effet, les engagements pris en ce qui concerne les droits humains sont juridiquement contraignants, alors que les engagements relatifs aux OMD sont politiques. Il s'agit de reconnaître la responsabilité des États des pays en développement et des pays menant une coopération au développement.

D'autre part, une approche par les droits humains a une portée plus large. Par exemple, alors que l'OMD 2 est consacré à l'accès à l'éducation primaire pour toutes et tous, une approche par les droits considère non seulement l'accès à l'éducation primaire, mais également à l'enseignement secondaire –général ou professionnel- et supérieur. L'approche par les droits permet de prendre en compte l'accès à leurs droits de tous les individus, sans discrimination. Le droit à l'eau, par exemple, exige des États, y compris ceux qui ont atteint l'objectif 7¹² –*Préserver l'environnement*-, qu'ils poursuivent leurs efforts en vue de garantir l'accès à l'eau potable et à un prix abordable pour toutes et tous. Cette approche permet d'aller plus loin sur cet objectif et de prendre en compte le droit à vivre dans un environnement sain et préservé.

Par ailleurs, la grille de lecture des droits humains offre une perspective au-delà des OMD. L'engagement politique concernant les OMD porte en effet sur une durée limitée, ceux-ci constituent une étape intermédiaire : en 2015, ils sont censés être atteints. Alors que la recherche du respect, de la promotion et de la protection des droits humains appelle à un effort constant des États, sans limite temporelle.

En rattachant les OMD aux responsabilités liées aux droits humains et en les formulant comme des obligations des États, on permet ainsi une action sur le long terme et une réelle dynamique de développement, qui pourraient s'articuler autour des axes suivants :

- une gouvernance démocratique, mettant en place des politiques publiques et programmes adéquats avec une concertation réelle des parties prenantes ;
- une dotation budgétaire adéquate ;
- une responsabilisation des acteurs privés et publics et des organismes de coopération quant à la nécessité de respecter les droits humains ou, tout au moins, de ne pas entraver leur mise en œuvre.

Recommandations sur les objectifs intermédiaires

- Les actions en appui à la croissance inclusive et durable protègent, respectent et promeuvent les droits des personnes sur le territoire desquelles ces actions sont menées.
- La maîtrise démocratique par les États de la définition de politiques publiques qui leur permettent d'expérimenter leur propre modèle de stratégies de croissance inclusive et durable est encouragée. En particulier, la participation des organisations de la société civile, aux niveaux local et national, aux débats sur le mode de croissance les concernant est encouragée.
- La croissance inclusive conduit à s'interroger sur les outils financiers de l'APD qui soient les plus efficaces. Cette approche ne peut se limiter à des investissements en termes de prêts ; elle requiert également des financements sur dons car, s'inscrivant sur du long terme, ses bénéfices tant économiques que sociaux (en termes de gestion des risques de tensions sociales, notamment) ne peuvent pas toujours assurer une rentabilité sur investissement à court terme.
- La mesure de la croissance inclusive et durable ne s'arrête pas à l'indicateur du PIB, communément utilisé pour évaluer la croissance économique d'un pays. Elle doit prendre également en compte d'autres indicateurs existants comme l'indicateur de développement humain et le coefficient de Gini. Les travaux sur de nouveaux indicateurs d'amélioration du bien-être et de la soutenabilité demandent en outre à être développés.

¹² Cet OMD comprend quatre sous-objectifs : intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources naturelles ; Réduire l'appauvrissement de la diversité biologique et en ramener le taux à un niveau sensiblement plus bas d'ici à 2010 ; Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base ; Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie de 100 millions d'habitants des taudis

- La France intègre l'approche par les droits humains dans tous les OMD. Elle rend compte des OMD dans l'examen périodique universel auquel procède le Conseil des droits de l'Homme. Par ce mécanisme, la situation des droits humains de tous les pays membres des Nations Unies est examinée tous les quatre ans et des recommandations sont formulées.

4. LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT : APD, FINANCEMENTS INNOVANTS ET COHERENCE DES POLITIQUES

4.1 Aide publique au développement : la crédibilité de la stratégie française dépendra des moyens qui lui seront donnés

Tenir les engagements sur l'APD réelle

En 2005, la France a pris des engagements d'augmentation progressive de son APD à l'échelle européenne, pour y consacrer 0,51% de sa richesse nationale en 2010 et 0,7% en 2015. Pourtant, elle est encore loin du compte et, malgré les affirmations réitérées à maintes reprises, elle ne respectera pas ses engagements. De plus, alors qu'une proportion encore importante de l'APD française est constituée de dépenses ne dégagant que peu ou pas de ressources nouvelles pour le financement du développement, une part croissante de cette APD est allouée aux pays émergents sous forme de prêts, dans une logique qui paraît s'éloigner de la coopération au développement.

Les prévisions pour 2010 annoncent un niveau d'APD compris entre 0,44% et 0,48% du RNB. Dans tous les cas, la France reste loin de ses l'engagement de consacrer 0,51% de son RNB à l'APD en 2010. Cela représente un « manque à aider », compris entre 600 millions et 1,3 milliard € en 2010.

En outre, l'APD artificielle, qui ne dégage pas de ressources additionnelles pour les pays bénéficiaires, demeure une composante importante de l'APD française. C'est le cas des allègements de dettes (entre 1,3 et 2 milliards € prévus en 2010), mais aussi de l'écolage (612 millions €), de l'accueil des réfugiés (247 millions €) et des dépenses allouées à Mayotte et Wallis&Futuna, deux territoires d'outre mer français (390 millions €). De plus, depuis 2008, la France intègre, contrairement à ce qu'elle avait promis, les recettes de la taxe sur les billets d'avion dans son APD. Or la mise en place de cette taxe internationale pilote devait permettre de dégager des ressources additionnelles à un effort accru fourni dans le cadre de l'APD.

L'indispensable rééquilibrage entre dons et prêts

Faute de moyens budgétaires significatifs, l'APD française obéit à une logique instrumentale, qui la conduit à recourir de façon accrue à des prêts octroyés à des conditions proches du marché, donc à faible coût pour l'États. Elle intervient donc en priorité dans les pays émergents, où ces prêts bénéficient, dans bien des cas, à des entreprises françaises. L'ampleur des prêts consentis ces dernières années pose, par ailleurs, un problème sérieux pour le futur de l'APD. En effet, les remboursements progressifs de ces prêts viendront dans les prochaines années se soustraire aux comptes de l'APD, générant une APD négative et éloignant encore celle-ci des engagements formels.

Parallèlement, l'enveloppe dons consacrés au financement de projets dans les secteurs sociaux, essentiellement en Afrique subsaharienne (hors Afrique du Sud) est en chute libre. En 2010, l'enveloppe consacrée au financement de nouveaux projets s'élève à 175 millions d'euros, en baisse de 46% par rapport à 2006. Un tel niveau d'autorisations d'engagement contraint fortement l'instruction de nouveaux projets. La baisse constante de cette enveloppe depuis 2006, si elle se confirme dans les années à venir, ne permettra plus à la France d'être présente sur les secteurs sociaux. En 2010, l'éducation ne bénéficiera plus que de 37 millions d'euros pour engager de nouveaux projets, une somme ridiculement faible, comparée à l'immensité des besoins pour atteindre les OMD.

Le déploiement de moyens conséquents pour le financement sur dons de projets dans les pays les plus pauvres afin de lutter efficacement contre les inégalités et la pauvreté est indispensable. Alors que le Royaume-Uni consacre 1 milliard € au financement de projets en bilatéral sur dons, l'absence de moyens adéquats dans l'APD française pose la question de la crédibilité de la France,

vis-à-vis de ses partenaires et des autres bailleurs de fonds : quelle influence peut-elle avoir, pour promouvoir le respect, la protection et la promotion des droits humains et contribuer à la lutte contre les inégalités si elle ne dispose d'aucuns moyens sur dons pour les pays les plus pauvres ?

Bilatéral ou multilatéral, l'efficacité avant le drapeau

Une part importante de l'APD française est allouée aux organisations européennes et multilatérales. L'augmentation de ces contributions résulte d'engagements pris dans les enceintes internationales, mais ne répond pas à une vision stratégique de la coopération française au développement. A enveloppe budgétaire constante, les réajustements se sont traduits par une diminution des moyens en bilatéral et une recherche du moindre coût dans l'allocation de ces ressources. Aujourd'hui, le rééquilibrage des moyens disponibles pour les actions menées en bilatéral est au cœur des débats. En réalité, la question majeure ne se situe pas dans le rapatriement des moyens multilatéraux vers le bilatéral. La complémentarité des différents instruments est, en effet, primordiale. Il est nécessaire de disposer d'un éventail le plus large possible d'instruments, en bilatéral comme en multilatéral, pour s'adapter au contexte de chaque pays en développement et répondre au mieux aux besoins des populations. Sur le terrain, l'articulation entre les instruments bilatéraux et multilatéraux et la recherche de synergies devraient être privilégiées, pour accroître l'efficacité globale de l'aide dans un pays donné. Chaque canal présente des avantages qui demandent à être exploités au mieux pour accroître l'efficacité d'ensemble de l'APD dans un pays et un contexte donnés.

Une plus forte prévisibilité pour répondre aux logiques de développement

En 2005, la France s'est dotée de Documents cadres de partenariat (DCP). Ceux-ci ont pour objectif de formaliser sur cinq ans la coopération au développement de la France avec le pays partenaire. Ils doivent permettre une meilleure prévisibilité de l'aide française et une concentration sur un nombre limité de secteurs. Toutefois, ces DCP ne sont dotés que d'une enveloppe financière indicative. Les moyens disponibles dans chaque pays restent donc tributaires des aléas budgétaires annuels en France et sont peu prévisibles. Pour être crédible, le DCP devrait donc être un engagement financier ferme de l'État français sur cinq ans, sur lequel il sera amené à rendre des comptes, en France et, surtout, dans le pays partenaire. L'adoption d'une loi de programmation et d'orientation rendrait cela possible.

Une additionnalité sans soustraction aux engagements

La dernière communication de la Commission européenne sur la cohérence des politiques¹³ suggère de mettre en place un indicateur dit « APD+ » afin de faire avancer le débat sur la « *Whole of Country Approach* » -« ou approche globale »- proposée lors du G8 de L'Aquila et sur laquelle l'OCDE travaille déjà. Cette approche globale était portée par les gouvernements italiens et français à l'occasion du G8. Elle a pour objectif de comptabiliser tous les flux qui ne sont pas intégrés aujourd'hui dans l'APD¹⁴ dans un indicateur alternatif afin de valoriser l'intégralité des contributions des pays riches au développement des pays pauvres. L'utilisation d'un tel indicateur risquerait cependant de servir à masquer le non respect des engagements pris pour accroître l'effort d'APD.

Alors que la France a su se positionner comme une force motrice sur la question des mécanismes innovants de financement du développement depuis 2006, l'instrumentalisation des mécanismes innovants dans le plaidoyer français pour une approche globale est contreproductive et risque de décrédibiliser le leadership français en matière de financements innovants. Pour être crédible et suivie par les autres pays européens, la première priorité est sans conteste de tenir les engagements français en matière d'augmentation de l'APD. De plus, une approche globale objective requiert la prise en compte de l'ensemble des flux financiers contribuant positivement ou négativement au développement¹⁵. Les ONG françaises sont favorables à l'ouverture d'un tel débat,

¹³ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *La cohérence des politiques pour le développement – établissement du cadre politique pour une approche « de toute l'Union »*, Bruxelles, 15 septembre 2009.

¹⁴ Tels que les transferts des migrants, les investissements directs étrangers, les crédits Coface, les financements innovants, une comptabilisation revue des mécanismes de développement propre, etc.

¹⁵ Cf. partie suivante sur la cohérence des politiques avec le développement.

à l'échelle française et européenne. En tout état de cause, ce débat ne doit pas être utilisé par la France pour éviter de tenir ses engagements d'APD.

4.2 Les financements innovants : des ressources complémentaires indispensables

En 2006, la France a joué un rôle pionnier dans la mise en place de la taxe sur les billets d'avion et de la facilité d'achats de médicaments, Unitaid. Il est important qu'elle poursuive ce rôle, dans un contexte où le manque de régulations à l'échelle mondiale a conduit à une crise financière et économique quasiment sans précédents. La difficulté de financer des investissements sociaux récurrents, mais aussi l'élargissement du périmètre des enjeux de la politique de coopération au développement aux défis climatiques, nous oblige à avancer sur la question des mécanismes de financements innovants, en particulier les taxes internationales.

La mise en œuvre de mécanismes innovants répond aux principes directeurs suivants :

- **Changer d'échelle** : aller au-delà des expériences pilotes et créer des mécanismes contraignants et généralisés. Seuls des mécanismes à caractère obligatoire permettent d'assurer une réelle stabilité et prévisibilité des montants collectés.
- **Caractère additionnel** : les taxes internationales doivent être considérées comme des ressources supplémentaires. Elles ne doivent pas détourner les États de leur engagement de consacrer 0,7% de leur RNB à l'APD.
- **Affectation des ressources** : l'intégralité des ressources générées par de telles taxes devrait être allouée à la lutte contre l'extrême pauvreté et les inégalités dans les pays en développement. Ces financements permettraient notamment de contribuer à satisfaire les droits humains fondamentaux, vers lesquels convergent les OMD, et de contribuer à la préservation et la production des biens publics mondiaux.
- **Coordination des différents mécanismes dans le cadre du système des Nations unies** : les Nations unies apparaissent comme l'institution la plus légitime, la plus représentative et la plus compétente pour décider de l'allocation des fonds avec de tels objectifs, en lien avec un suivi de la cohérence des politiques. En outre, leur coordination est nécessaire pour éviter la multiplication à l'infini des canaux de financement public du développement.

Parmi les taxes internationales envisageables, on retient notamment les taxes sur les transactions financières (dont la taxe sur les transactions de change), la taxe sur le transport maritime et aérien, la taxe sur les émissions de gaz à effet de serre, la taxe sur le bénéfice des entreprises transnationales. De nombreuses études ont déjà démontré la faisabilité technique et juridique de la plupart de ces taxes. Elles poursuivent mécaniquement un double objectif, de régulation -pour corriger des externalités négatives de la mondialisation- et de collecte de revenus en vue d'une redistribution à l'échelle internationale.

Encadré. La taxe sur les transactions de change

La finance est l'un des secteurs dans lesquels le degré de mondialisation et de libéralisation des échanges est le plus abouti. L'accélération et l'accroissement des flux financiers transnationaux a atteint des niveaux exceptionnels, sans relation directe avec la progression des échanges commerciaux, et a conduit à la déstabilisation de certains pays. Ces mouvements spéculatifs peu utiles socialement ont notamment entraîné l'effondrement de certaines économies en développement, provoquant ainsi une augmentation des inégalités à l'intérieur des pays et entre eux, fragilisant les populations les plus pauvres. Pour y faire face, un mécanisme de redistribution des richesses sous la forme d'une taxation internationale devrait être mis en place très rapidement. Ceci permettrait de corriger une partie des déséquilibres et drames humains engendrés par la mondialisation.

La taxe sur les transactions de change avait été proposée au président Jacques Chirac en 2004 par le groupe présidé par Jean-Pierre Landau¹⁶. La faisabilité technique et juridique d'une telle mesure a par ailleurs été largement démontrée par plusieurs universitaires, tels que le canadien Rodney Schmidt¹⁷. Seule la volonté politique a, pour l'heure, fait défaut. Afin de maintenir son rôle pionnier dans ce domaine, la France devrait donc promouvoir, à l'échelle européenne, la mise en place immédiate d'une taxe sur les transactions de change impliquant les monnaies européennes. Une telle taxe répondrait aux caractéristiques et objectifs suivants :

Assiette : L'introduction immédiate, au niveau européen, d'une taxe sur les transactions de change impliquant les monnaies européennes (Euro, Livre...). En effet, la faisabilité technique d'une telle taxe est aujourd'hui parfaitement démontrée, et la faisabilité politique d'une taxe européenne est, à court terme, potentiellement plus élevée que celle d'une taxe mondiale. La mise en place de cette taxe devra selon nous aller de pair avec des taxes mondiales sur toutes les transactions financières¹⁸.

Objectif : Cette taxe a pour objectif immédiat de dégager des ressources financières afin de corriger une partie des déséquilibres et drames humains engendrés par la mondialisation. Elle aura cependant, ce faisant, un impact régulateur. Le taux pratiqué au départ pourra être de l'ordre de 0,05%.

Périmètre : Sans attendre, cette taxe s'appliquera unilatéralement sur les transactions interbancaires de change impliquant les monnaies européennes (euro, livre, etc.), partout dans le monde. Dans le cadre de l'Euro, les États Membres de l'Eurogroupe, qui contrôlent la monnaie, ont le pouvoir de créer une telle taxe. De plus, aucune transaction interbancaire de change sur l'euro, où qu'elle ait lieu sur la planète, ne pourrait échapper à une telle taxe collectée par les membres de l'Eurogroupe¹⁹. L'Union européenne se doit de jouer un rôle moteur en montrant l'exemple, comme elle a su le faire dans le passé sur certains grands sujets internationaux. Les pays de l'eurozone ont le pouvoir de taxer unilatéralement les changes impliquant l'euro, sans attendre un accord unanime du G20 ou de l'ONU pour envisager la mise en place d'une taxe mondiale sur les transactions financières.

Prélèvement : Le système de règlement international (Continuous Linked Settlement - CLS) utilisé par les banques effectuant des transactions de change permettrait aisément de prélever cette taxe, qui ne représente qu'une infime proportion des transactions de change. Le groupe de réflexion économique Intelligence Capital Limited, présidé par Avinash Persaud²⁰ a confirmé²¹, en 2006, qu'une taxe à taux réduit prélevée par l'intermédiaire du système CLS ne conduira pas à un phénomène d'évitement important.

Utilisation des revenus : les revenus générés par la fiscalité internationale doivent permettre de financer des besoins internationaux prioritaires. Les ressources générées par une telle taxe pourront notamment financer la satisfaction des droits fondamentaux (la réalisation des OMD pouvant représenter une étape) et l'adaptation au changement climatique. Elles permettront d'assurer la préservation et la production de biens publics mondiaux. In fine, l'allocation thématique et institutionnelle du produit de cette taxe sera proposée aux Nations unies pour validation, car elles seules détiennent la légitimité suffisante de décider dans l'intérêt de la majorité des pays du monde.

¹⁶ Groupe de travail présidé par Jean-Pierre Landau, *Les nouvelles contributions financières internationales*, Rapport au président de la République, La documentation française, septembre 2004.

¹⁷ Schmidt Rodney, *The Currency Transaction Tax, Rate and revenue estimate*, 2007.

¹⁸ Schulmeister, Stephan: *A General Financial Transaction Tax: A Short Cut of the Pros, the Cons and a Proposal*; WIFO Working Papers, No. 344; October 2009

¹⁹ Toutes les transactions interbancaires de change impliquant l'euro passent nécessairement par des comptes situés dans la zone euro, dans la mesure où seules les banques de la zone euro sont en mesure d'approvisionner les banques étrangères en quantités suffisantes d'euro (200 000 milliards d'euros échangés en 2009 sur le marché mondial des changes interbancaires, soit plus de dix fois le PIB de l'eurozone). Comme toute transaction de change sur l'euro doit nécessairement transiter par une banque de la zone, et qu'elles passent toutes par l'organisme CLS, une taxe sur les ventes de services CLS aux banques de la zone euro serait collectée sur 100% des transactions interbancaires de change impliquant l'euro.

²⁰ Expert mandaté par la taskforce du groupe pilote sur les mécanismes innovants et ancien directeur des recherches monétaires pour JP Morgan et UBS Phillips.

²¹ Spratt Stephen, *Intelligence Capital Limited, A euro solution, implementing a levy on euro transactions to finance international development*, Stamp Out Poverty, September 2006.

Recommandations sur les financements

- La France programme une augmentation annuelle de ses crédits budgétaires, afin de consacrer 0,7% de son RNB à l'APD en 2015, grâce à l'adoption d'une loi de programmation et d'orientation couvrant la période 2010-2015.
- L'enveloppe financière quinquennale des DCP est juridiquement contraignante pour la France, afin de garantir la prévisibilité de l'APD française.
- Le rééquilibrage entre les canaux bilatéral, européen et multilatéraux passe en premier lieu par une hausse des moyens accordés au bilatéral, un meilleur suivi des organisations européennes et multilatérales, et la recherche de synergie entre ces différents canaux.
- La mesure de l'effort d'APD est clairement distincte des autres flux de financement du développement. En ce sens, toute approche globale du financement du développement doit s'insérer dans une perspective Nord – Sud / Sud - Nord et prendre également la mesure des flux provenant des pays en développement à destination des pays développés (évasion fiscale, remboursement des créances commerciales, rapatriement des bénéficiaires des entreprises, etc) et des coûts négatifs induits par les politiques des pays développés (commerciale, migratoire, etc).
- La France promeut, pour le financement de besoins internationaux prioritaires, la mise en place immédiate d'une taxe sur les transactions de change impliquant les monnaies européennes (euro, livre, ...), qui va de pair avec l'instauration de taxes sur les transactions financières à l'échelle internationale.
- Les efforts déployés pour la mise en place de mécanismes innovants de financement du développement sont additionnels à l'augmentation des moyens budgétaires consacrés à l'APD.

4.3 La cohérence des politiques, le grand défi de la coopération française au développement

L'APD constitue un instrument important dans la lutte contre les inégalités et la pauvreté. Si, lorsqu'elle est affectée à cet objectif, elle peut être facteur de progrès, elle n'est cependant pas suffisante à elle seule pour permettre le développement d'un pays. Pour cela, elle doit s'accompagner impérativement d'une meilleure cohérence des politiques ayant un impact sur les pays en développement. Cette cohérence se fait avec les objectifs de développement, fondés sur les droits humains. Pour « *ne pas reprendre d'une main ce qui est donné de l'autre* ».

Les traités européens définissent la cohérence comme une obligation de garantir que les politiques domestiques et extérieures (agriculture, migration, climat, etc.) de l'UE et des États membres ne nuisent pas à l'objectif d'éradication de la pauvreté dans les pays en développement. Une première communication de la Commission européenne publiée en 2005 identifiait douze politiques devant répondre à cette obligation²². Sur cette base, la Commission publie, tous les deux ans, une évaluation de la cohérence des politiques européennes avec le développement²³. Alors que plusieurs États membres de l'UE, comme les Pays-Bas, la République tchèque, la Belgique, ou la Suède ont commencé à intégrer la cohérence des politiques dans leurs institutions, ce débat sur la cohérence au niveau institutionnel est encore très peu présent en France.

Cette approche met en évidence l'incohérence de la plupart des politiques menées par les pays riches par rapport aux objectifs de développement. Un rapport produit en 2009 par Concord²⁴ illustre cette incohérence dans le cas de l'UE. Ainsi, dans le cadre de la régulation financière, les sociétés européennes opérant dans les pays en développement utilisent les paradis fiscaux européens -les territoires européens de métropole ou d'outre-mer abritent plus de la moitié des soixante-dix paradis fiscaux recensés dans le monde- pour contourner la fiscalité de ces pays, les privant ainsi de recettes fiscales nationales indispensables au développement.

²² Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social du 12 avril 2005 - *Cohérence des politiques au service du développement - Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement* [COM(2005) 134].

²³ Deux rapports ont été publiés : l'un en 2007 et le deuxième en octobre 2009.

²⁴ Concord, *Spotlight on policy coherence*, Report 2009. Accessible sur le site de Concord (http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocuments/ENG/5_Press/1_Press_releases/00pressreleases/2009/CONCORD_PCD-Spotlight-report_light.pdf), il sera prochainement disponible en français.

On estime que, chaque année, s'envolerait des pays du Sud vers les paradis fiscaux environ dix fois ce qu'ils reçoivent en aide internationale. La fuite illicite des capitaux représente entre 1000 et 1600 milliards de dollars annuellement²⁵. La moitié fuit les pays en développement : c'est l'argent du crime organisé, de la corruption et, surtout, de l'évasion fiscale. La fraude fiscale du fait des multinationales serait responsable à elle seule de 65% de cette fuite des pays du Sud.

La fuite illicite des capitaux appelle une coopération accrue à l'échelle internationale prenant en compte ses conséquences sur les pays en développement. Elle n'est cependant pas le seul phénomène qui vient affaiblir les pays en développement. Répondre à l'objectif de promouvoir une croissance inclusive requiert une plus grande cohérence des politiques sectorielles avec cet objectif, en particulier des politiques agricole, commerciale, fiscale, sur les investissements, etc. La mise en place de critères et d'exigences en termes de responsabilité sociale et environnementale des entreprises françaises intervenant dans des pays en développement est par exemple nécessaire pour garantir le respect d'un corpus de textes fondamentaux internationaux, tant en matière du respect des droits humains, que des droits fondamentaux des travailleurs et de la protection de l'environnement.

La production, la protection et la gestion des biens publics mondiaux (BPM) demandent à être abordées dans cette approche. L'APD n'a pas, à elle seule, vocation à gérer la mondialisation ou favoriser la production et la protection des BPM. Cela nécessite des moyens et la mise en place ou la refonte d'institutions qui dépassent largement le cadre de l'APD et même de la coopération au développement. Les BPM appellent une responsabilité collective et une gestion collective des interdépendances. Dans ce cadre, le rôle de la politique de coopération au développement consiste à garantir une approche par les droits et la prise en compte des inégalités dans la gestion des BPM ainsi que la cohérence des politiques de gestion des BPM avec les objectifs de développement.

Recommandations pour assurer une meilleure cohérence des politiques

- Les politiques françaises sont cohérentes avec un développement pleinement basé sur le respect, la promotion et la protection des droits humains.
- Pour cela, la France intègre la question de la cohérence des politiques pour le développement comme un instrument directeur dans son document cadre global.
- La France met en œuvre un dispositif institutionnel structuré pour la mise en œuvre et le suivi de la cohérence de ses politiques avec le développement.
- La France réfléchit à la mise en place d'un système de recours transparent, en cas d'incohérence et de violation de droits humains dus à une politique.
- Le dispositif institutionnel de la France pour le suivi de la cohérence des politiques et pour les recours s'appuie sur une gouvernance démocratique. Ce dispositif inclut, notamment, la participation d'organisations de la société civile et des parlements, en France comme dans les pays partenaires.
- La gestion des biens publics mondiaux relève d'une approche par les droits et prend en compte le traitement des inégalités, dans un souci de cohérence des politiques. Elle ne peut être financée par les ressources limitées de l'APD.

5. TRANSPARENCE ET RESPONSABILITE MUTUELLE

Une politique publique n'est légitime que si elle est transparente, si les responsabilités sont clairement assumées et si le débat sur ses objectifs, sa mise en œuvre et ses résultats est facilité. La particularité de la politique de coopération au développement repose sur le fait qu'elle n'est pas mise en œuvre sur le territoire français, mais dans d'autres pays partenaires. D'où l'importance de garantir la responsabilité mutuelle vis-à-vis des choix politiques et des résultats de cette politique.

On constate trop souvent, dans la coopération au développement, que la redevabilité s'effectue à sens unique, du gouvernement récipiendaire vers le bailleur de fonds, parfois au détriment même du parlement et des citoyens du pays bénéficiaire de l'aide. L'opacité qui prévaut le plus souvent

²⁵ Baker Raymond, Joly Eva, *Illicit money: can it be stopped ?*, New York Review of Books, 3 décembre 2009 : http://www.gfip.org/index.php?option=com_content&task=view&id=277&Itemid=72.

dans les négociations, notamment sur les conditionnalités et les indicateurs de performance appliqués à l'APD, va à l'encontre du débat démocratique. Les bailleurs de fonds ont un devoir de redevabilité vis-à-vis de leur parlement et de leurs citoyens, mais aussi vis-à-vis des citoyens des pays partenaires.

Pour mettre en œuvre efficacement le principe de la participation de tous les acteurs dans les politiques publiques du pays partenaires et dans les programmes soutenus par la France, il est nécessaire de créer les conditions favorables : par exemple, en anticipant mieux les consultations des différents acteurs avec un calendrier précis diffusé en amont du processus ; en mettant en place un cadre de consultation favorable à l'expression des analyses et recommandations de ces acteurs et à leur prise en compte ; en garantissant un mécanisme de consultation transparent, inclusif, avec des procédures pour rendre compte des choix politiques qui sont faits à l'issue des consultations²⁶.

L'élaboration des DCP selon les principes d'égalité des partenaires, de participation de tous les acteurs et de responsabilité mutuelle constitue une première étape vers une politique de coopération au développement plus ouverte et transparente. La mise en place de mécanismes de redevabilité de la France et du gouvernement partenaire vis-à-vis des citoyens du pays partenaire permettrait également de démocratiser cette coopération.

Par ailleurs, la qualité du débat autour de la politique française de coopération au développement reste faible et mériterait d'être améliorée et approfondie. Pour cela, une information détaillée, de qualité, transparente, facilement comparable d'une année sur l'autre, est indispensable, afin de favoriser une réflexion critique autour de la coopération au développement. Ceci implique que la France rende compte annuellement de ce qui a été réalisé au cours de l'année, de façon plus approfondie que ce qui est fait à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances. Une redevabilité plus grande est également requise sur les activités menées par les organisations multilatérales auxquelles contribue la France et les positions que celle-ci a défendues dans ces institutions. Améliorer la qualité du débat démocratique autour de la politique de coopération au développement exige en outre une évaluation de l'impact de cette politique (couvrant l'APD et la cohérence des politiques), qui relève d'une structure indépendante et participative.

Recommandations pour une plus grande responsabilité mutuelle

- Le document cadre global est adopté par le Parlement. On constate pour l'instant le manque de discussion et de débat sur cette stratégie au niveau de la représentation nationale.
- Des rapports sur la stratégie de la France dans les institutions européennes et multilatérales sont publiés annuellement. Ils couvrent les moyens alloués aux différents fonds, les orientations données et la mise en œuvre de ces fonds : en particulier, sur la prise en compte des droits humains et le respect des trois principes fondamentaux fixés dans la stratégie (égalité des partenaires, participation de tous les acteurs et responsabilité mutuelle). Ces rapports rendent également compte des positions défendues par la France dans ces institutions. Ils font l'objet d'un débat parlementaire.
- Une évaluation régulière, indépendante et participative, de la politique de coopération au développement est mise en place. Pour cela, une structure indépendante est créée, qui assure un rôle d'évaluation. Cette structure a mandat sur l'ensemble de la politique de coopération au développement de la France, qu'il s'agisse de l'APD ou de la cohérence des politiques avec le développement. Des mécanismes spécifiques permettant d'évaluer l'impact de l'ensemble de ses politiques sur le développement des pays partenaires sont ainsi mis en place.
- Le gouvernement français est redevable vis-à-vis du Parlement et des citoyens français, mais aussi des pays partenaires, selon les principes fondamentaux d'égalité des partenaires et de responsabilité mutuelle, sur sa politique de coopération au développement. Il est notamment redevable sur son APD et sur la cohérence/ incohérence de ses politiques avec le développement.

²⁶ Pour plus de détails sur les recommandations des organisations de la société civile en matière de participation, voir le rapport de Coordination SUD, *La programmation du 10^{ème} Fonds européen de développement en Afrique de l'Ouest : vers une démocratisation des relations ACP-UE ?*, avril 2009 et les recommandations des OSC maliennes dans le cadre de la revue à mi-parcours du 10^{ème} FED au Mali : http://coordinationsud.org/IMG/pdf/Recommandations_atelier_FED_-_14-11-09.pdf.

Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement – est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. Fondée en 1994, elle rassemble aujourd'hui six collectifs d'ONG (CLONG-Volontariat, CNAJEP, Coordination d'Agén, CRID, Forim, Groupe Initiatives) et plus de 130 ONG qui mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées, et des actions d'éducation à la solidarité internationale et de plaidoyer.

Membres de Coordination SUD

4D Dossiers et Débats pour le Développement Durable
ACF Action contre la Faim
ACTED Agence d'Aide à la Coopération Technique Et au Développement
AeA Aide et Action
Agrisud International
AI Auteuil International
AIDES
AJGF Association des Jeunes Guinéens de France
AMD Aide Médicale et Développement
AMM Association Médicale Missionnaire
AOI Aide Odontologique Internationale
APDRA-F Association Pisciculture et Développement Rural en Afrique – France
ASI – Actions de solidarité internationale
Asfodevh Association pour la Formation en Développement Humain
Asmae Aide Socio-Médicale à L'Enfance
Aspal Association de Solidarité avec les Peuples d'Amérique Latine
ATD Quart Monde
AVSF Agronomes et Vétérinaires sans frontières
Bioforce Institut Bioforce Développement
BSF Biologie Sans Frontières
CAGF - Coordination des Associations Guinéennes de France
Care France
CARI Centre d'Actions et de Réalisations Internationales
CBF Conseil des Béninois de France
CCE Conseil des Camerounais d'Europe
CCFD Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement
CEFODE Coopération et Formation au Développement
Ceméa Centres d'Entraînement aux Méthodes d'Education Activ
CFSI Comité Français pour la Solidarité Internationale
CIDR Centre International de Développement et de Recherche
CIEDEL Centre International d'Etudes pour le Développement Local
CIFDDH Collectif des Ivoiriens de France pour la Démocratie et les Droits Humains
Cimade-service œcuménique d'entraide

Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués
CLONG-Volontariat
 Comité de Liaison des Organisations non Gouvernementales-Volontariat
CNAJEP Comité pour les relations Nationales et internationales des Associations de Jeunesse et d'Education Populaire
COLEIJ Collectif des Organisations de lutte contre l'Exclusion et pour l'insertion des Jeunes
Coordination d'Agén
COSIM Nord Pas-de-Calais
COSIM Normandie
COSIM Rhône Alpes
 Collectif des Organisations de Solidarités Internationales issues des Migrations de la Région Rhône Alpes
CRID Centre de Recherche et d'Information pour le Développement
DCC Délégation Catholique pour la Coopération
Défap - Service Protestant de Missions
Défi Education Sud
E&P Equilibres & Populations
Eau Vive
EEDF Eclaireuses Eclaireurs de France
Electriciens sans frontières
EMDH Enfants du Monde-Droit de l'Homme
EMI Entraide Médicale Internationale
Emmaüs International
Enda Europe
 Environnement, Développement, Action
Enfants & Développement
ESSOR Soutien Formation Réalisation
Ethnik
FAdM Fédération Artisans du Monde
FAP Fondation Abbé Pierre
FDH Frères des Hommes
FERT Formation pour l'Epanouissement et le Renouveau de la Terre
FFMJC - Fédération Française des Maisons de Jeunes et de la Culture
FIA-ISM - Femmes Inter Associations Inter Service Migrants
FIAN France Food Information and Action Network
FidESCO
FNLL Fédération Nationale Léo Lagrange

FOJIM Forum de la Jeunesse issue des Migrations
FAP Fondation l'Abbé Pierre
FORIM Forum des Organisations de solidarité internationale issues des Migrations
France Libertés-Fondation Danielle Mitterrand
France Volontaires - AFVP
GERES Groupe d'Etude et de Recherche sur le Risque d'Exposition des Soignants
GESS RéCoSol France - Europe - Afrique
GRDR Groupe de Recherche et de Réalisation pour le Développement Rural dans le Tiers Monde
GREF - Groupement des Retraités Educateurs sans Frontières
GRET - Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
Groupe Développement
Groupe initiatives
Guilde Européenne du Raid
Handicap International
HDF - Hetsika Diaspora France
HSF - Hydraulique Sans Frontières
I&C - Initiatives et Changement
IA - Inter Aide
ID – Initiative Développement
IDD - Immigration Développement Démocratie
IECD - Institut Européen de Coopération et de Développement
IFAID Aquitaine - Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de Développement
Institut Belleville
Iram - Institut de Recherche et d'Applications des Méthodes de développement
ISF - Ingénieurs Sans Frontières
KDM - Kinésithérapeutes Du Monde
L'APPEL - L'appel au développement pour les enfants du monde
MADERA - Mission d'Aide au Développement des Economies Rurales en Afghanistan
Max Havelaar France
MdM - Médecins du Monde
Medair France
OLREC - Organisation Laotienne des Ressources Edifiées pour la Coopération
OPALS - Organisation

PanAfricaine de Lutte contre le Sida
Ouest FraternitéOxfam France - Agir ici
PACOF - Plateforme des Associations Congolaises de France
Partage
Peuple et Culture
Peuples solidaires
Plan France
PlaNet Finance
Planet Urgence
PoSf - Pompiers Sans Frontières
PRSF - Prisonniers Sans Frontières
Pso - Peuples Solidaires
RAME - Réseau des Associations Mauritanienne en Europe
Réseau Foi et Justice Afrique-Europe
Ritimo - Réseau des centres de documentation et d'information pour le développement et la solidarité internationale
Santé Sud
Samusocial International
SCD - Service de Coopération au Développement
Secours Catholique-Franças France
SGDF - Scouts et Guides de France
Sherpa
Sidaction
SIF - Secours Islamique France
SIPAR - Soutien à l'Initiative Privée pour l'Aide à la Reconstruction
Solidarité Laïque
Solidarité SIDA
Solthis - Solidarité Thérapeutique et Initiatives contre le Sida
SPF - Secours populaire français
SSI - Samusocial international
Syfia International
TdHF - Terre des Hommes France
TDS - Tourisme & Développement Solidaires
Touiza Solidarité
UCJG - Union Chrétienne de Jeunes Gens
UCPA - Union nationale des Centres sportifs de Plein Air
UGVF - Union Générale des Vietnamiens de France
UNMFREO - Union Nationale des Maisons Familiales Rurales d'Education et d'Orientation

Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement

14, passage Dubail – 75010 Paris

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

Contact : Katia Herrgott, herrgott@coordinationsud.org

www.coordinationsud.org

Avec le soutien de

