



# **ANALYSE** **du projet de** **LOI D'ORIENTATION**

relative à la **politique** de  
**développement** et de  
**solidarité internationale**  
de la **France**



## **Coordination SUD - Solidarité-Urgence-Développement**

Créée en 1994, Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement) est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. Elle regroupe plus de 130 ONG, dont une centaine via six collectifs membres (Clong-volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, Crid, Forim et Groupe Initiatives) qui mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées, mais aussi des actions d'éducation à la solidarité internationale et de plaidoyer. Coordination SUD assure une double mission d'appui à la professionnalisation des ONG françaises et de représentation de leurs positions auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde.

**Coordination:** Nathalie Dupont et Gautier Centlivre - Coordination SUD

**Date de publication:** Décembre 2013

# INTRODUCTION

L'élaboration d'une Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de la France (LOP) était une demande portée depuis plusieurs années par Coordination SUD, réitérée dans le cadre de la campagne présidentielle et à laquelle le Président de la République François Hollande s'était engagé.

Une Loi d'orientation permettra de répondre à l'exigence de transparence et de lisibilité de la politique publique de développement et de solidarité internationale de la France, pour ses propres citoyens mais aussi pour ses interlocuteurs internationaux et les populations des pays récipiendaires. Elle permettra un meilleur suivi de la mise en œuvre des engagements pris.

Le projet de Loi d'orientation présente des avancées importantes en matière de politique de développement et de solidarité internationale pour la France. Ses principes fondamentaux, issus en partie des débats durant les Assises du développement et de la solidarité internationale, sont précisés dès l'article 1er du projet de loi lui-même. Coordination SUD tient en conséquence à ce qu'ils soient maintenus:

- La promotion d'un développement durable, dans ses trois composantes économique, sociale et environnementale;
- Une approche du développement basée sur les droits humains;
- La promotion de l'égalité femmes-hommes;
- La notion de travail décent;
- Les principes de cohérence des politiques, de transparence, de redevabilité;
- La promotion de la responsabilité sociale et environnementale des acteurs privés;
- La continuité entre les phases d'urgence, de reconstruction et de développement.

Dans la première partie de ce document, Coordination SUD précise les éléments principaux de satisfaction, ceux nécessitant des améliorations, et les manquements majeurs.

La seconde partie fait une analyse détaillée du texte et principalement du rapport annexé.

## ■ LA CONSECRATION DE L'APPROCHE PAR LES DROITS

La consécration de l'approche par les droits est une avancée majeure de la LOP. Cette approche soutient qu'il ne peut y avoir de progrès dans le respect des droits humains sans dynamique de développement ni de développement sans une meilleure réalisation des droits humains.

Elle propose de considérer les populations bénéficiaires comme des acteurs et des sujets de droit et non comme des récipiendaires passifs. En ratifiant la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 - au sein de laquelle sont regroupés les droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques - et un certain nombre de conventions et de pactes supplémentaires, la France en est devenue redevable devant ses citoyens, les autres Etats, les différents bailleurs bi et multilatéraux, ainsi que le secteur marchand.

Fonder sa politique de développement sur les droits met en avant sa responsabilité, ses obligations et lui donne légitimité et cohérence.

## ■ LE PRINCIPE DE COHERENCE DES POLITIQUES POUR LE DEVELOPPEMENT

La cohérence des politiques est définie comme l'obligation de garantir que les politiques domestiques et extérieures (commerciale, agriculture, industrielle, migration, climat, etc.) ne nuisent pas à l'objectif d'éradication de la pauvreté dans les pays en développement et de respect des droits, notamment des populations les plus vulnérables au Sud.

Principe déjà consacré par l'Union européenne, il était nécessaire d'en faire un pilier de la politique de développement de la France et la LOP le met en avant dès l'article 3. La France va ainsi pouvoir se doter d'un dispositif institutionnel structuré pour s'assurer de la cohérence de ses diverses politiques avec les objectifs de la politique de développement. Il devrait être complété par un plan d'action qui rendra opérationnels ces engagements (cf. page 11).

## ■ L'ENGAGEMENT POUR LA TRANSPARENCE DE L'AIDE

Alors que la France est la 4ème contributrice mondiale de l'aide publique au développement (9,4 milliards d'euros par an), cette politique restait jusqu'ici peu transparente, avec une mission APD éclatée sur 23 lignes budgétaires et l'insuffisance de publication d'informations accessibles et lisibles.

La LOP se fixe comme objectif l'efficacité et la transparence de l'aide. Des données accessibles, et actualisées régulièrement, en utilisant les normes promues internationalement par l'Initiative International pour la Transparence de l'Aide (IITA), permettront un suivi et un contrôle effectif de l'aide, ici et dans les pays concernés. Ces informations seront un vecteur de valorisation et de légitimation de la politique française d'aide au développement. De plus, la LOP adopte pour la première fois une grille d'indicateurs de résultats de l'aide bilatérale et multilatérale.

## ■ LES INSUFFISANCES DANS LA NOTION DE RESPONSABILITE SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE (RSE)

L'article 5 promeut la responsabilité sociale et environnementale comme une dimension transversale de la politique de développement et de solidarité internationale. Sa place est donc affirmée comme essentielle mais cet article doit être considérablement renforcé et précisé. Pour cette partie, Coordination SUD renvoie aux travaux du Forum Citoyen pour la RSE, dont font partie plusieurs de ses membres. Il conviendrait notamment d'indiquer les acteurs concernés, de mentionner le respect des droits humains par les acteurs privés, d'introduire la responsabilité fiscale et la notion d'exemplarité de l'Etat dans le soutien apporté à des acteurs privés. Par ailleurs, le décalage entre l'affirmation de la RSE comme enjeu clef et la promotion des Investissements Directs à l'Etranger (IDE) comme opportunité majeure de développement, en faisant l'impasse sur les défis majeurs les concernant en terme d'encadrement et de régulation, pose un réel problème de cohérence dans le rapport annexé à la loi.

## ■ UNE APPROCHE REDUCTRICE DU ROLE DE LA SOCIETE CIVILE

Le rôle de la société civile mentionnée à l'article 3.2 du rapport annexé à la LOP gagnerait à être précisé dans l'ensemble de ses dimensions. Tout au long des processus, et dès la conception des politiques de développement, la présence des organisations représentant les citoyens et la participation des citoyens eux-mêmes et en particulier des populations vulnérables doit être un pré requis. Cette participation améliore les choix effectués en terme de politiques et programmes de développement, permet l'appropriation et est un gage de succès.

## ■ UNE VISION TROP FAIBLE DES ATOUTS DES MIGRATIONS COMME LEVIERS DE DEVELOPPEMENT

Les migrants sont reconnus en tant qu'acteurs à part entière du développement. Cependant, il serait important de souligner, de façon plus précise et plus affirmée, que les atouts apportés par les migrations ne se limitent pas aux transferts financiers. Elles constituent surtout d'importants vecteurs de transformation sociale et des leviers politiques. L'assurance de conditions décentes de travail et de vie dans les pays de résidence comme de transit des migrants reste un déterminant indispensable dans l'implication des organisations de migrants en faveur de leur pays d'origine. La garantie d'une cohésion sociale renforcée et d'une lutte contre les discriminations dans les pays de résidence, de transit et d'origine doit être par ailleurs assurée comme un objectif de développement durable à portée universelle : pas de développement dans les pays partenaires ni en Europe sans l'application des réglementations légales en vigueur sur les droits de l'homme et d'une ouverture du champ du développement à celui du renforcement des capacités citoyennes dans les territoires de coopération.

## ■ UNE REFLEXION PARTIELLE SUR LES QUESTIONS HUMANITAIRES

Coordination SUD considère que le texte reste très en retrait, tant sur l'action humanitaire elle-même que sur la Stratégie humanitaire de la République Française de juillet 2012. Il n'est pas fait mention non plus du Centre de Crise. Par ailleurs, le lien Urgence - Reconstruction - Développement mériterait aussi d'être plus précisément exposé car il s'agit d'un processus essentiel dans toutes les situations de rupture de développement du fait d'une catastrophe ou d'un conflit. Un des enjeux majeurs actuels est bien d'inscrire ce mécanisme, tant dans les stratégies humanitaires que de développement de la France, puis de coordonner les services de l'Etat concernés pour optimiser notre efficacité tout au long de ce processus. Enfin, celui-ci doit inclure dans les politiques de développement une action de prévention renforcée, notamment auprès des populations les plus vulnérables en cas de crise.

## ■ LA DISPARITION DE L'ASPECT « PROGRAMMATION »

Coordination SUD regrette fortement que l'aspect de programmation budgétaire soit absent de la Loi d'orientation. La cohérence entre les engagements politiques pris et les moyens budgétaires nécessaires n'est donc en aucun cas assurée à l'avenir.

De plus les choix en matière d'aide européenne et multilatérale, compléments de l'aide bilatérale, ne sont pas explicités. Coordination SUD note cependant avec satisfaction que l'élaboration d'une stratégie dans ce domaine est prévue en 2014.

## ■ LE MANQUE DE REFERENCE AUX TEXTES CLES PORTANT ENGAGEMENT DE LA FRANCE

L'ensemble du projet de loi et du rapport annexé ne comporte quasiment aucune référence aux textes majeurs portant engagement de la France, notamment sur la RSE, sur l'agriculture et la question foncière, l'évasion fiscale, la lutte contre les inégalités de genre, etc.

La référence générale aux « principes et normes internationaux » est trop vague et des références précises, notamment aux textes onusiens, auraient toute leur place dans le rapport annexé. Nous souhaitons ainsi réaffirmer la volonté de décliner ou de transposer certains textes internationaux au niveau national. Des propositions sont faites ci-après dans l'analyse du rapport annexé.

## ■ LA QUESTION OUBLIEE DU PILOTAGE DE L'AIDE

Malgré de nombreux travaux d'évaluation récents (Cour des Comptes, cabinet Ernst & Young et la Revue par les pairs du CAD de l'OCDE) relevant le défaut de pilotage de l'aide, sa rare complexité institutionnelle, son « caractère dispersé et non hiérarchisé », la LOP ne fait aucune proposition pour remédier à ces carences.

Coordination SUD souhaite que l'article 3.1. « L'intervention de l'Etat » du rapport annexé consacre l'objectif de réforme du système français de l'aide. Le rôle du CICID, mentionné dans la partie sur la cohérence, devrait être encore renforcé.

## ■ L'ABSENCE DE LIENS ENTRE FISCALITE ET DEVELOPPEMENT

La LOP devrait rappeler le lien qui existe entre fiscalité et développement et devrait se prononcer clairement en faveur des nouvelles règles de fiscalité internationale. Le sujet n'est abordé que sous l'angle « gouvernance et lutte contre la corruption » limitant la compréhension des enjeux.

Les ressources qui échappent aux pays en développement sont principalement liées, non pas aux manquements de ces Etats, mais bien à l'évasion fiscale et au déplacement par les entreprises multinationales de leur assiette fiscale. S'il y a des progrès au niveau international sur ces questions, il n'y a pour l'instant aucune garantie que les pays en développement en bénéficient parce qu'ils sont exclus des négociations menées principalement au sein de l'OCDE. Tous les efforts les concernant portent sur le renforcement de capacités, mais leurs besoins spécifiques pour redéfinir les règles ne sont pas pris en compte.

Sur ce sujet, Coordination SUD renvoie aux travaux de la Plateforme Paradis Fiscaux et Judiciaires et aux propositions que cette plateforme a portées dans le cadre des Assises du développement et de la solidarité internationale.

## ANALYSE AU FIL DU TEXTE

### ■ L'ABSENCE DE REFERENCES AUX TEXTES CLEFS PORTANT ENGAGEMENT DE LA FRANCE

**Coordination SUD insiste pour que les textes clefs soient présents dans le rapport annexé.**

Quelques propositions non exhaustives :

- Faire référence au traité de Lisbonne, au consensus européen pour le développement et à celui pour l'aide humanitaire ainsi qu'au « Programme pour le changement »;
- Pour la priorité agriculture/sécurité alimentaire, faire référence aux textes clefs du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), espace de gouvernance mondiale sur l'agriculture et l'alimentation : Directives volontaires sur les questions foncières ; contribution de la France dans l'élaboration des PRAI (investissement responsable dans l'agriculture-FAO);
- Pour la priorité secteur privé, secteur financier et promotion de la RSE, faire référence aux principes directeurs des Nations unies sur les droits humains et les entreprises multinationales et aux principes directeurs de l'OCDE révisés en 2011;
- Pour la priorité gouvernance et lutte contre la corruption, faire référence au processus des Nations Unies sur le financement du développement (Monterrey et Doha), le comité fiscal des Nations unies, au document français sur l'agenda fiscalité et développement, au processus BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) de l'OCDE;
- Pour la lutte contre la pauvreté et la mise en œuvre des droits humains, se référer aux « principes directeurs Extrême pauvreté et Droits de l'Homme » adoptés par le Conseil des Droits de l'Homme des Nations unies le 27 septembre 2012;
- Faire référence explicite à la stratégie humanitaire de la France, adoptée en juillet 2012 pour la période 2012 - 2017, est nécessaire afin de réaffirmer les engagements pris par celle-ci, tant sur les principes et le « Consensus européen sur l'aide humanitaire », sur le processus urgence-reconstruction-développement, la prévention et la résilience que sur un bilan de cette stratégie à mi-parcours lors de la 2ème Conférence Nationale Humanitaire du 3 avril 2014;
- Pour les socles de protection sociale, faire référence à la recommandation 202 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) en 2012 sur la mise en place pour tout individu d'un minimum de protection sociale.

## CHAPITRE 1 ■ OBJECTIFS ET PRIORITES DE LA FRANCE

### Article 1.1

#### Finalité de la politique de développement et de solidarité internationale

Coordination SUD note avec satisfaction que les objectifs généraux sur lesquels doit se fonder la politique d'aide au développement de la France repose sur la promotion d'un développement durable dans ses trois composantes économique, sociale et environnementale ; la lutte contre la pauvreté extrême et la réduction des inégalités sociales et territoriales par un développement économique équitable ; la défense des libertés fondamentales ; le respect des principes et normes internationaux relatifs aux droits humains, au développement et à l'environnement.

Pour Coordination SUD, la finalité d'une politique de développement est aussi de **contribuer à l'émergence de politiques publiques de qualité dans les pays partenaires** en favorisant la participation des populations locales concernées, y compris les plus défavorisées. De même, les enjeux d'une redistribution juste des richesses au niveau mondial (règles commerciales plus justes, accords d'investissements qui protègent les pays en développement, lutte contre l'érosion des bases fiscales, taxes mondiales sur les activités financières, etc.) devraient également être explicités.

### Article 1.2

#### Priorités transversales

Coordination SUD apprécie que les questions du climat et du genre soient traitées dans les priorités transversales, cependant, **un engagement fort en faveur des financements, publics et additionnels, serait nécessaire.**

**Sur la question du genre,** Coordination SUD souhaiterait que l'article aille plus loin et mentionne le retard français sur ces questions. Coordination SUD juge qu'il faudrait mettre en place, dès à présent, les moyens nécessaires en termes de formation, recherche, concertation, valorisation des actions et des résultats, ainsi que sur la coopération avec les institutions françaises et internationales chargées de ces questions.

**Sur le climat,** une priorisation de l'enjeu d'adaptation des populations du Sud fortement impactées, notamment en termes de financement, est nécessaire, car le seul thème de l'atténuation est resté longtemps mis en avant ces dernières années. Il faudrait également mentionner les fonds multilatéraux en matière de lutte contre le changement climatique sur lesquels la France doit s'engager (références notamment au fonds vert et au fonds pour l'adaptation).

Par ailleurs, la question du défi climatique est abordée à partir d'une entrée par le « développement économique », alors qu'elle devrait aussi être traitée sous l'angle des « droits humains » et de l'« amélioration du bien être sanitaire et social de tous, y compris des plus vulnérables » à travers la notion de justice climatique.

### Article 1.3

#### Priorités sectorielles

S'agissant des priorités sectorielles, la présentation des dix secteurs prioritaires d'intervention aurait gagné à être plus restreinte et hiérarchisée, particulièrement dans le contexte conjoncturel de baisse des crédits de l'Aide publique au développement.

## **Sur la santé**

**La santé est un droit humain essentiel fondé sur les principes de non-discrimination, d'équité, de solidarité et de redevabilité et pas simplement un bien public mondial.** Dès lors, l'objectif de la France en la matière doit être clairement identifié et axé sur la promotion à un **accès universel effectif** aux soins de santé. En outre, la France indique vouloir s'attaquer aux grands facteurs de mortalité. Or, la France omet d'intégrer dans ses priorités **la lutte contre la malnutrition**, en cause dans 45% des décès d'enfants de moins de cinq ans et qui touche fortement les pays prioritaires de la politique de développement française.

Il en est de même concernant l'eau insalubre, cause majeure de maladies hydriques (choléra, diarrhée, hépatite) qui affectent en particuliers les enfants en bas âge. La France doit en faire un axe fort si elle entend mener une politique de santé efficace. De la même manière **l'effort en matière de R&D** ne pourrait se limiter aux maladies tropicales et doit se concentrer sur les maladies de la pauvreté les plus impactantes en terme de mortalité et de morbidité tel que la tuberculose.

Enfin, l'action de la France en matière de renforcement des systèmes de santé ne doit pas se limiter aux déterminants environnementaux mais également intégrer les **déterminants sociaux**.

## **Sur l'agriculture**

Concernant la sécurité alimentaire et nutritionnelle, Coordination SUD approuve l'accent mis sur le rôle clé de **l'agriculture familiale et des organisations paysannes**. Il faudrait néanmoins insister sur une des missions majeures de l'agriculture, à savoir **permettre aux populations de bénéficier d'une nutrition équilibrée, qui les maintienne en bonne santé**. Il serait ainsi utile de faire référence à **l'agro-écologie** comme modèle de production respectueux de la biodiversité permettant une alimentation saine, nutritive et diversifiée s'appuyant sur le savoir-faire des paysans et sur les coutumes locales.

## **Sur l'éducation et la formation**

Coordination SUD juge que 3 points importants sont absents, à savoir : la notion de **Droit à l'éducation, la notion de continuum éducatif de la petite enfance à la formation tout au long de la vie, en passant par les formations professionnelles qualifiantes ou débouchant sur des diplômes et la référence au cadre *Education Pour Tous***.

Dans le paragraphe, Coordination SUD préfère la rédaction suivante : « L'éducation est un Droit humain fondamental et une responsabilité partagée. C'est en premier lieu aux Etats d'assurer ce droit pour tous. Elle est au cœur des processus de développement et contribue à un développement économique durable, à l'épanouissement des personnes, l'exercice de la citoyenneté et la promotion de la démocratie et de l'Etat de droit ».

Coordination SUD insiste sur la priorité à accorder à **l'éducation de base** incluant les premiers niveaux du secondaire, l'importance du continuum éducatif de la petite enfance à la formation tout au long de vie, **le rôle primordial des éducateurs** dans la dispense d'une éducation de qualité notamment pour les populations marginalisées et vulnérables. Coordination SUD plaide pour que la France réitère son engagement pour les objectifs de l'Education Pour Tous, à travers sa participation au Partenariat mondial pour l'éducation.

## **Sur le secteur privé, financier et la promotion de la RSE**

L'appui aux PME/PMI, souligné à juste titre dans le rapport, devrait prioriser l'appui au **secteur privé local** plutôt qu'aux filiales locales d'entreprises multinationales.

Coordination SUD renvoie aux propositions du Forum Citoyen pour la RSE sur la responsabilité des sociétés-mères à l'égard de leurs filiales et sous-traitants, dont découle un devoir de vigilance raisonnable qui leur impose de prévenir les violations aux droits humains et à l'environnement ; ce **devoir de vigilance raisonnable**, défini dans le cadre de textes internationaux (principes directeurs de l'OCDE et des Nations unies relatifs à la responsabilité des multinationales), devrait être mentionné dans la loi. A cet égard, la LOP devrait également réaffirmer le devoir pour l'Etat de protection des droits humains contre les atteintes que peuvent leur porter d'autres acteurs, notamment du secteur privé. En particulier, quand l'Etat mobilise ou soutient des acteurs privés dans le cadre de sa politique de développement, il doit renforcer le cadre de responsabilité environnementale, sociale et fiscale à leur égard.

La dimension « **responsabilité fiscale** » des entreprises doit être ajoutée, dans le paragraphe RSE. Le secteur financier, pourtant annoncé dans le titre, est complètement oublié et, notamment, les enjeux de régulation de la spéculation financière et de promotion de la **microfinance**.

## **Sur l'eau et l'assainissement**

Le texte confond « accès à une source d'eau améliorée » et « accès à l'eau potable ». Les chiffres de référence utilisés par les Nations unies en 2012 étaient erronés comme le soulignaient des ONG et des experts. Il n'y a pas 783 millions de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable, mais 2 à 4 milliards de personnes qui n'ont pas accès à une eau saine et 2,5 milliards de personnes qui n'ont pas accès à un assainissement de base. Concernant les priorités proposées, Coordination SUD préfère la classification suivante :

- Soutenir des services d'eau et d'assainissement performants et durables, accessibles à tous;
- Gérer et préserver la ressource en eau de manière durable;
- Appuyer la définition de cadres d'intervention sectoriels nationaux clairs et efficaces et inclusifs;
- Investir prioritairement sur la gouvernance locale de l'eau et la participation communautaire pour évaluer les besoins, définir les installations nécessaires et s'assurer de la maîtrise de leur maintenance.

## **Sur la gouvernance et la lutte contre la corruption**

Le texte reste trop restrictif et orienté sur le soutien à la bonne gouvernance administrative. Coordination SUD est attaché à la notion de « **gouvernance démocratique** », qui implique la participation de tous les acteurs à la construction démocratique. La consultation des représentants de la société civile, y compris des populations les plus exclues, est nécessaire dans un grand nombre de cas et notamment lors de choix d'investissements importants dans des infrastructures, lors du lancement de plans de développement locaux ou lors de négociations d'aide bi et multilatérale. Elle devrait être inscrite dans les lois nationales et organisée de façon transparente et efficace dans les processus de négociation bi et multilatérale.

Par ailleurs, il faudrait rappeler lorsqu'il est indiqué « Favoriser la présence des investisseurs » (sous-entendu : étrangers), que cela doit se faire en veillant au respect des droits humains.

## **Sur la mobilité, migration et développement**

**Coordination SUD est satisfait du fait que la France reconnaisse les migrants en tant qu'acteurs à part entière du développement.** Cependant, concernant l'articulation entre politique migratoire et politique de développement, celle-ci doit aller dans le sens de la cohérence des politiques avec le développement. Cela signifie que la politique migratoire de la France (et celle de l'UE) doit être mise en cohérence avec la politique de développement et non l'inverse. Cela doit être énoncé de la façon la plus claire possible.

En ce sens, la référence à **l'approche globale des migrations dans un texte de loi qui a trait au développement nous paraît inappropriée.** Cette approche globale est le pendant européen des accords concertés de gestion des flux migratoires. Il est fondamental que la France réaffirme la rupture entre les questions de gestion des flux migratoires et celles relatives à l'aide au développement et à la solidarité internationale. La France devra veiller à ce que cette position, défendue par le Ministre du Développement lors des Assises, soit effective en France, mais également relayée au niveau européen.

**La question de la mobilité** annoncée dans le titre du paragraphe ne fait l'objet **d'aucun contenu** dans l'annexe de la LOP. Sur ce point, le texte pourrait **soutenir la mise en place de programmes de mobilité des compétences** en faveur du développement.

## **Sur le commerce et l'intégration régionale**

Coordination SUD juge que l'importance de l'intégration régionale est soulignée à juste titre dans cette partie. Cependant la place des Accords de partenariat économique (APE) est problématique. **Les APE constituent une menace pour l'intégration régionale des pays ACP et des pans entiers de leur économie.** L'Union européenne et les puissants secteurs d'exportation des pays ACP seront probablement les seuls à en tirer profit. Aussi, dans la partie « commerce » la France ne devrait pas seulement « rester attachée » à faire des APE un instrument au service du développement, mais en faire une condition exigée par la France pour toute conclusion d'APE.

### **Article 1.4**

#### **Priorités géographiques**

S'agissant des priorités géographiques, la notion de partenariats différenciés apparaît tout à fait adaptée. Coordination SUD juge néanmoins important d'intégrer que **les inégalités et l'extrême pauvreté se situent également dans les pays émergents** et qu'envers ces populations, les appuis en dons restent indispensables et nécessaires.

Sur la priorité donnée à l'Afrique, nous constatons que l'objectif spécifique qui prévalait qu'au moins 60% de l'effort financier de l'Etat soit pour l'Afrique subsaharienne disparaît. Cette disparition se fait au profit d'**un objectif de 85% qui englobe l'Afrique subsaharienne et les pays voisins du sud et de l'est de la Méditerranée.** Compte tenu de l'importance prise par les pays du Maghreb et du pourtour de la Méditerranée, l'aide décidée par les autorités françaises pourrait directement se développer au détriment des pays les moins avancés de l'Afrique subsaharienne. Dans ce contexte, et sous couvert de l'objectif globalisé de 85%, nous pourrions **assister à une dépréciation de l'aide à l'Afrique subsaharienne.** Coordination SUD préconise ainsi que soit **réinstauré un objectif spécifique pour cette région.**

**Pour les pays en crise et en sortie de crise ou en situation de fragilité**, le texte reste très vague sur les actions de la France tant sur l'action humanitaire en situation de crise ou de catastrophe que sur la question du lien Urgence-Reconstruction-Développement. Les situations humanitaires d'urgence requièrent une augmentation significative des ressources affectées au Fonds d'Urgence Humanitaire, comme le souligne justement le dernier Rapport de l'OCDE sur la politique de développement en 2013.

La coordination entre les phases citées est nécessaire en tout temps et ne devrait pas être limitée aux cas de « crise ouverte », dont la définition très vague. Coordination SUD rappelle que les phases d'urgence et de développement peuvent exister en parallèle dans certains pays et qu'une bonne coordination est nécessaire à tous niveaux : entre acteurs (civils et militaires ; publics et gouvernementaux) et aussi au sein des systèmes de financement (entre le Fonds d'Urgence Humanitaire et l'AFD). D'autre part, la phase de reconstruction qui est vitale, entre urgence et développement, nécessite des fonds et des mécanismes spécifiques qui sont tout simplement à mettre en place.

## CHAPITRE 2 ■ COHERENCE, EFFICACITE ET TRANSPARENCE

### Article 2.1

#### Cohérence des politiques

Coordination SUD estime que cette partie, qui comporte de vraies avancées, devrait rappeler l'engagement européen de cohérence des politiques pour le développement. De plus, à ce stade de l'élaboration, le texte appelle quelques remarques :

■ Coordination SUD souhaite que **la cohérence des politiques soit explicitement conçue par la France comme un moyen d'assumer ses obligations extraterritoriales de respecter les droits de l'homme dans les pays tiers**. En effet, les décisions politiques françaises ne doivent pas nuire à la réalisation du droit à l'alimentation ou à la santé dans les pays en développement, par exemple. Ces obligations découlent du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ratifié par la France et les autres Etats-membres de l'UE. Les responsabilités de la France concernent à la fois les décisions qu'elle prend et les politiques qu'elle codécide au niveau de l'UE et des instances internationales : FMI, OMC, G8, G20, etc.

■ Pour que les engagements de la France en faveur de la cohérence des politiques aient des traductions concrètes, **Coordination SUD demande l'élaboration d'un plan d'action** avec les parties prenantes pertinentes, notamment pour améliorer ou mettre en place des mécanismes permettant de détecter les incohérences. Ces mécanismes doivent conduire à une correction des politiques ayant un impact négatif sur le développement et le respect des droits humains des populations du Sud (études d'impacts indépendantes associant les acteurs concernés, mécanisme de recours pour les populations affectées, procédure de correction des politiques).

■ En matière d'environnement et de changement climatique, il serait nécessaire de soumettre le recours à des mécanismes « climat » (type mécanisme REDD - mécanisme de paiement pour service environnemental afin de lutter contre la déforestation, mécanisme de marchés carbone) à une exigence forte de cohérence avec les objectifs de développement et de respect des droits des populations locales.

■ Concernant l'agriculture, les politiques françaises et européennes de soutien aux agrocarburants industriels issus de cultures alimentaires (maïs, huile de palme, etc.) et énergétiques nuisent gravement à la sécurité alimentaire des populations les plus pauvres et à l'agriculture familiale des pays en développement, tout en dégradant l'environnement (hausse et volatilité des prix alimentaires, accaparement des terres, déforestation...). La France et l'UE doivent mettre en cohérence leurs politiques en faveur des énergies renouvelables avec le développement et cesser tout soutien en faveur de ce type d'agrocarburants.

## Article 2.3

### Transparence de la politique de développement

Alors que le rapport annexé reprend l'idée d'un « standard commun », Coordination SUD insiste sur l'importance de mentionner, dans le rapport annexé, l'engagement présidentiel pris lors du G8 de Lough Erne, de **mettre en place le standard International sur la Transparence de l'Aide (IITA)** comme composante à part entière dudit « standard commun », et ce avant 2015. Il est tout aussi important que soit précisé **un calendrier de mise en œuvre pour chacune des administrations concernées** : MINEFI-Trésor, MAE, AFD. Le passage à ce standard devra s'accompagner d'une indispensable amélioration des données publiées.

Coordination SUD considère qu'il est **nécessaire d'aborder aussi la question de la traçabilité des fonds publics engagés au titre de l'aide publique au développement**, notamment quand ils transitent par des intermédiaires financiers type fonds d'investissements, ce qui est régulièrement le cas pour les activités de l'AFD/ PROPARCO ou pour les fonds engagés dans le multilatéral (besoin de transparence sur la liste des engagements financiers, sur la localisation de ces intermédiaires financiers, sur les bénéficiaires finaux, sur les règles de responsabilité sociale, environnementale et fiscale -RSEF- appliquées par ces intermédiaires, etc.). Ces informations manquent, alors que les révélations sur des projets incongrus financés par des agences de développement via des fonds d'investissement situés dans des paradis fiscaux se multiplient. La politique de développement de la France ne devrait pas privilégier la recherche du seul volume financier, au détriment de la qualité de son intervention.

**Sur l'Education au développement**, EDUCASOL et Coordination SUD soulignent que celle-ci ne se limite pas à la communication gouvernementale, à la redevabilité et à la transparence. Elle participe aussi à la **gouvernance démocratique** grâce à l'appropriation par les citoyens des enjeux du développement, via des actions de sensibilisation, de mobilisation citoyenne et des actions d'éducation et de formation. Ce processus éducatif ne concerne pas seulement la jeunesse et l'éducation formelle. Elle s'adresse à tous, adultes compris, tout au long de la vie et également dans des cadres éducatifs non formels.

## CHAPITRE 3 ■ LES LEVIERS D'ACTION DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ET DE SOLIDARITE INTERNATIONALE

### Article 3.2

#### La France promeut le développement de la société civile, du Nord comme du Sud

■ **Coordination SUD apprécie l'analyse du rapport sur les organisations de la société civile** qui valorise leur expertise, leur connaissance particulière des contextes d'intervention et leur capacité à accompagner et renforcer les sociétés civiles.

Coordination SUD note cependant qu'il est nécessaire d'aller plus loin et de **valoriser la participation des populations locales** elles-mêmes aux programmes de développement. Afin de favoriser la participation des populations les plus défavorisées aux programmes qui les concernent, Coordination SUD juge que le texte de loi doit explicitement prévoir que du personnel expérimenté soit mobilisé aux côtés des personnes en situation de pauvreté et des ONG qui les rassemblent, en vue de faire remonter leurs attentes et expériences aux décideurs et aux bailleurs de fonds.

■ La confirmation de l'engagement du gouvernement de doubler, d'ici 2017, la part de l'aide française transitant par les ONG est bienvenue. Elle doit concerner l'ensemble de l'aide transitant par les ONG, y compris celui du Fonds d'Urgence Humanitaire du Centre de Crise.

On déplorera néanmoins qu'aucune disposition du rapport ou du projet de loi ne vienne en écho à d'autres préconisations concernant leurs fonds propres et le manque de prévisibilité des dotations budgétaires. Coordination SUD plaide pour une programmation pluriannuelle des crédits qui leur sont destinés et une sécurisation du régime fiscal des dons privés.

## CHAPITRE 4 ■ LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT

### Article 4.1

#### Instruments publics de financement

**Coordination SUD souligne l'importance de l'aide publique au développement (APD)**, malgré le fait qu'elle demeure quantitativement faible par rapport aux autres flux. Les crédits d'APD sont des moyens cruciaux au service de la politique de solidarité internationale de la France.

La France s'est engagée devant la communauté internationale, mais aussi les citoyens français, à atteindre différents objectifs en termes tant quantitatif que qualitatif concernant l'aide publique au développement. La loi devrait donc mieux lister et mieux définir ces engagements (0,7% du RNB, aide au PMA, engagements sectoriels, 50% de l'aide contribuant à l'égalité femmes-hommes, etc.), identifier leur degré de réalisation au moment de l'édition de la loi et préciser les moyens à mobiliser pour les atteindre.

**Coordination SUD rappelle que le financement direct par don dans l'aide bilatérale est indispensable pour mettre en œuvre sa politique** dans les pays en développement et que le niveau actuel est très faible et bien en deçà de la moyenne du CAD de l'OCDE. A contrario le recours aux prêts doit se faire de façon prudente et responsable, en s'engageant à prévenir tout cycle de ré-endettement et en relançant un dialogue sur les critères de soutenabilité de la dette avec les diverses parties prenantes.

De plus, **Coordination SUD réaffirme l'importance des financements innovants** et réitère le principe strict d'additionnalité aux crédits budgétaires **en insistant sur leur rôle premier : répondre à des besoins de financement nouveaux.**

**Coordination SUD souhaiterait encore souligner l'importance de lutter contre les « flux sortants » ou « négatifs » qui annulent les efforts engagés au titre de l'APD (par exemple l'évasion fiscale des multinationales).**

Coordination SUD demande que soit poursuivie **l'annulation des dettes** (en particulier les dettes odieuses, celles accumulées par des dictateurs), et que la concertation avec les sociétés civiles en France et dans les pays concernés soit effectivement assurée dans le cadre de la mise en œuvre des Contrats Désendettement Développement (C2D). De manière générale, il est absolument indispensable d'améliorer la gestion des C2D et leur pilotage politique, et également de mieux associer le parlement français. Pour cela, Coordination SUD renvoie aux travaux de la Plateforme Dette et Développement, dont font partie plusieurs de ses membres.

Enfin le financement du développement nécessite également que les pays récipiendaires puissent mobiliser leurs ressources domestiques **en luttant contre l'évasion fiscale et le dumping fiscal** et en soutenant les administrations fiscales des pays du Sud. Concernant « la diversification des contreparties de la France » évoquée dans le texte de la LOP, Coordination SUD attire l'attention sur l'existence au sein de l'opérateur pivot AFD de deux objectifs peu conciliables : la lutte contre la pauvreté et la rentabilité des projets financés. Le poids des considérations économiques, s'il n'est pas encadré par des principes forts en matière de responsabilité sociale et environnementale, peut nuire aux intérêts réels des populations.

## Article 4.2

### Financements privés en faveur du développement

**Les investissements directs étrangers (IDE)** sont présentés comme une opportunité majeure de développement, sans jamais parler des impacts négatifs que peuvent parfois avoir les activités des acteurs privés, en particulier des entreprises multinationales, sur le développement et l'environnement, et sans jamais parler de l'enjeu d'encadrement de ces IDE pour qu'ils ne se fassent pas aux dépens des populations.

En effet, ces investissements peuvent s'inscrire dans une logique d'exploitation et d'exportation des ressources au moindre coût, au détriment du développement durable des territoires. Leurs contributions fiscales aux budgets des Etats du Sud sont souvent trop faibles et les IDE peuvent aller de pair avec des manquements graves aux droits des travailleurs. Les politiques mises en œuvre pour attirer ces investissements étrangers peuvent conduire à une forte déréglementation, avec des atteintes à la protection juridique des personnes.

**L'encadrement de ces investissements privés internationaux demande à être beaucoup plus strict, afin de faire respecter les droits humains et la transparence fiscale.** Il faudrait a minima souligner explicitement ici que l'« accompagnement des investisseurs » ne doit pas affaiblir les engagements en matière de droits humains et de contribution fiscale juste.

Concernant le rôle d'effet de levier que la France met en avant dans son activité d'appui initial au lancement d'un projet (mobilisation de financements privés pour compléter l'apport en ressources publiques), Coordination SUD attire l'attention sur la nécessité de préciser que cela ne doit en aucun cas amener à renoncer à l'objectif de développement et d'intérêt général au profit d'une logique de rentabilité. Ce rôle d'« effet levier » doit répondre à des critères minimums (mobilisation de financements privés qui n'auraient pas été investis sans l'apport d'APD, capacité d'influence politique sur les finalités et les orientations de l'investissement, etc).

Pour conclure sur ce chapitre, Coordination SUD insiste donc pour que les enjeux de **cohérence interne dans les modes de financement de la politique de développement** (cf. intermédiation financière, effet levier) soient abordés, comme les enjeux de cohérence entre la politique de développement du secteur privé et la politique APD ; et entre les engagements multilatéraux de la France (G8, G20 etc.) et sa politique sectorielle (cf. cadres sectoriels AFD, notamment en matière agricole sécurité alimentaire et nutrition).

# LA MATRICE DES INDICATEURS DE RESULTATS

**La démarche de formulation des indicateurs est bienvenue et nécessaire si elle nourrit le débat démocratique** avec la société civile et notamment les populations locales. Cette première liste d'indicateurs s'en tient aux indicateurs purement quantitatifs, qu'il faudrait compléter. Les organisations de la société civile devraient être consultées sur l'établissement de ces indicateurs.

Il convient par exemple d'ajouter certains indicateurs tels que le nombre de projets soutenus par l'AFD et visant au renforcement de la mobilisation citoyenne en France, un indicateur sur les projets soutenus par l'AFD visant à prévenir et traiter la malnutrition, un indicateur « genre » sur les projets visant l'amélioration de l'égalité entre les femmes et les hommes, en cohérence avec la stratégie genre récemment adoptée. Ces indicateurs pourraient mieux rendre compte des contributions françaises à d'autres organisations internationales, comme le PAM ou la FAO dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Une telle liste devrait également être complétée par :

- **des indicateurs qualitatifs** : évaluation par de nouvelles méthodes des notions de bien-être et de bonheur subjectif déjà introduites dans de nombreux pays ; amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations ciblées, renforcement de la filière, amélioration de l'accès à une eau saine, à l'assainissement et à l'hygiène, etc. Ceci suppose de partir de diagnostics préalables, et de mesurer l'évolution au cours du projet ou au moins, lors de sa clôture;
- **des indicateurs désagrégés** permettant de ventiler la mesure des résultats et de saisir les lacunes dans un groupe de population donné et entre groupes de population : « on ne considèrera que les objectifs sont atteints que si tel est le cas pour tous les groupes de revenu et les groupes sociaux considérés » comme indiqué dans le Rapport du Secrétaire général de l'ONU A-68/202 du 26 juillet 2013 : « Une vie de dignité pour tous, accélérer les progrès dans la réalisation des OMD et dans la définition du programme de développement des Nations unies pour l'après-2015 »;
- **des indicateurs participatifs innovants** utilisant les nouvelles technologies comme le préconise le même rapport de l'ONU ; ils garantiraient la participation des populations concernées en incluant les plus vulnérables à toutes les étapes du processus de développement. Enfin l'élaboration, le suivi, l'évaluation de ces indicateurs devraient s'appuyer sur l'expertise et la participation des organisations de la société civile.



4D - Dossiers et débats pour le développement durable • ACF - Action contre la faim • ACTED - Agence d'aide à la coopération technique et au développement • Acting for life • ADER - Association pour le Développement Economique Régional • Agrisud international • AGTER • Aide et Action • AIDES • AJGF - Association des jeunes Guinéens de France • AMD - Aide médicale et développement • AMM - Association médicale missionnaire • AOI - Aide odontologique internationale • Apdra pisciculture paysanne • Apprentis d'Auteuil • ASFODEVH - Association pour la formation en développement humain • ASI - Actions de solidarité internationale • ASMAE - Association Soeur Emmanuelle • ASM - Avocats pour la Santé dans le Monde • ATD - Quart Monde - Terre et homme de demain • AVSF - Agronomes et vétérinaires sans frontières • Bioforce • CAGEF - Collectif des associations ghanéennes de France • CARE France • CARI - Centre d'actions et de réalisations internationales • CBF - Conseil des Béninois de France • CCFD - Comité catholique contre la faim et pour le développement - Terre solidaire • CEFODE - Coopération et formation au développement • CEFODIA/CKN Centre de formation géré par la diaspora cambodgienne • CEMÉA - Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active • CFSI - Comité français pour la solidarité internationale • Chaîne de l'espoir • CHD - Coordination Humanitaire Développement • CIDR - Centre international de développement et de recherche • CIEDEL - Centre international d'études pour le développement local • CIMADE • CLONG - Volontariat • CNAJEP • COSIM Nord-Pas de Calais - Collectif des organisations de solidarité internationale issues des migrations de la région Nord-Pas de Calais • COSIM Rhône-Alpes - Collectif des organisations de solidarité internationale issues des migrations de la région Rhône-Alpes • CSSSE - Comité de suivi du symposium sur les Sénégalais de l'extérieur • CAGF - Coordination des Associations Guinéennes de France • CRID - Centre de Recherche et d'Information pour le Développement • DCC - Délégation catholique pour la coopération • DÉFAP - Service protestant de missions • DÉFI - Éducation Sud • Équilibres & Populations • Eau vive • Éclaireuses éclaireurs de France • Éclaireuses éclaireurs unionistes de France • EMI - Entraide médicale internationale • Emmaüs international • Enda Europe • Enfants & développement • ESF - Électriciens sans frontières • ESSOR - Soutien formation réalisation • Ethnik • Étudiants & développement • FECODEV - Femmes et contributions au développement • Fédération Artisans du monde • Fédération Léo Lagrange • FERT - Organisation professionnelle agricole française de coopération internationale pour le développement rural • FFMJC - Fédération française des maisons de jeunes et de la culture • FIA-ISM - Femmes inter associations - Inter service migrants • FIDESCO • Fondation Abbé Pierre • FORIM - Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations • France libertés - Fondation Danielle Mitterrand • France volontaires • Frères des hommes • GERES - Groupe énergies renouvelables, environnement et solidarité • GEVALOR • GRDR - Groupe de recherche et de réalisation pour le développement rural • GREF - Groupement des retraités éducateurs sans frontières • GRET • Groupe initiatives • Guilde européenne du raid • Handicap international • Haut Conseil des Maliens de France • HSF - Hydraulique sans frontières • ID - Initiative développement • IDD - Immigration développement démocratie • IECD - Institut européen de coopération et de développement • IFAID Aquitaine • Initiatives et changement • Institut Belleville • Inter Aide • IRAM - Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement • IRCOM • Kinésithérapeute du Monde • L'APPEL - L'appel au développement pour les enfants du monde • Max Havelaar France • MdM - Médecins du Monde • Medair France • OPALS - Organisation panafricaine de lutte contre le sida • Ouest Fraternité • Oxfam France • PACOF - Plate-forme des associations congolaises de France • PAFHA - Plateforme des associations franco-haïtiennes • Partage • Peuples solidaires • Plan France • Planète enfants • PRSF - Prisonniers sans frontières • RADBFS - Réseau des associations du bassin du fleuve Sénégal • RAME - Réseau des associations mauritaniennes en Europe • Récosol - GESS - Réseau de compétences solidaires - Groupement d'économie sociale et solidaire • Réseau foi et justice Afrique - Europe • Ritimo - Réseau des centres de documentation et d'information pour le développement et la solidarité internationale • Samu social international • Santé Sud • SCD - Service de coopération au développement • Scouts et guides de France • Secours catholique - Caritas France • Secours populaire français • Sherpa • Sidaction • SIF - Secours Islamique France • SIPAR - Soutien à l'initiative privée pour l'aide à la reconstruction • Solidarité • Solidarités international • Solidarité laïque • Solidarité sida • Solthis - Solidarité thérapeutique et initiatives contre le sida • TDH - Terre des hommes France • Touiza solidarité • Triangle génération humanitaire • UABF - Union des associations burkinabés de France • UCJG - Union chrétienne de jeunes gens • UCPA - Union nationale des centres sportifs de plein air • UGVF - Union générale des Vietnamiens de France • UNMFREO - Union nationale des maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation

14, passage Dubail 75010 PARIS

Tél.: 01 44 72 93 72

sud@coordinationsud.org - www.coordinationsud.org

**Coordination SUD**

Solidarité Urgence Développement

