

Coordination SUD

L'Aide publique au développement (APD) française

**Projet de loi de finances 2012 :
Plaidoyer pour un budget en phase
avec les priorités**

Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement

La coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale

14 passage Dubail · 75010 Paris

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

www.coordinationsud.org · sud@coordinationsud.org

SOMMAIRE

I. L'aide publique au développement française : des incohérences persistantes entre budget et priorités affichées	3
II. La logique instrumentale de l'APD française	6
III. Analyses sectorielles de l'APD française	7
III.1. L'aide publique au développement dans le secteur de l'eau	7
III.2. Le soutien aux ONG	10
III.3. Aide humanitaire : déconnexion des contextes et des besoins des populations	13
III.4. Santé : Muskoka, une priorité française en voie d'être négligée ?	15
III.5. Financements climat	16
III.6. Financements innovants et additionnels	17
Annexe	20

I. L'aide publique au développement française : des incohérences persistantes entre budget et priorités affichées

Transparence et lisibilité pour une réelle redevabilité

Le 12 avril 2011, dans son discours de présentation du document « Coopération au développement : une vision française », le ministre chargé de la coopération, Monsieur de Raincourt, convenait qu'il fallait « injecter une dose de lisibilité et de visibilité pour tous » dans la coopération française.

En matière de transparence et de lisibilité, les documents budgétaires sur l'aide publique au développement pour l'année 2011 avaient été très décevants. Le Document de politique transversale (DPT), qui rassemble l'intégralité des crédits que la France comptabilise dans l'Aide publique au développement, avait été rendu public seulement après le vote de crédits à l'Assemblée nationale ! Les députés avaient dû débattre des crédits de l'APD française sur la base d'informations tronquées.

La diffusion de l'information sur les politiques gouvernementales au Parlement répond à un impératif démocratique. Le Parlement doit être associé à la définition des priorités et être en mesure d'évaluer les politiques gouvernementales. Les parlementaires français expriment d'ailleurs régulièrement leur souhait d'être mieux associés à l'élaboration et à l'évaluation des politiques de coopération. En décembre 2010, les parlementaires ont adopté un amendement¹ qui oblige le gouvernement à mieux distinguer la part relative de chacun des instruments de l'APD dans le DPT : moyens affectés à l'aide multilatérale d'une part, communautaire et bilatérale d'autre part ; à l'aide bilatérale qui fait l'objet d'une programmation ; mais également aux subventions, dons, annulations de dettes et prêts. De plus les sénateurs, rapporteurs pour les crédits APD, demandent, dans leur rapport de mai 2011 sur le Contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, l'adoption d'une loi d'orientation sur le développement.

Pour le budget 2012, un effort de lisibilité apparaît dans la présentation des crédits de la mission aide publique au développement présentés dans le Projet annuel de performances (PAP). La distinction entre les crédits destinés aux ONG des subventions pour les projets de l'AFD et ceux du FSP permet une plus grande clarté du budget de l'Aide publique au développement. La mission APD telle que présentée dans le PAP ne porte cependant que sur 35% des 10 milliards d'aide publique au développement déclarés par la France. Une forte attente repose donc encore sur le contenu du Document de politique transversale.

Un décalage persistant entre priorités affichées et instruments budgétaires

Si on peut se féliciter de l'adoption du Document cadre global en 2011 qui souligne l'approche par les droits et la reconnaissance du rôle société civile, le Projet de loi de finances pour 2012 ne paraît pas, lui, en mesure de répondre pas à ces objectifs. L'APD française demeure trop orientée par une approche sécuritaire, utilitaire et instrumentale. Le Projet de loi de finances pour 2012 reflète encore les écarts entre le budget de l'aide publique au développement française et les ambitions affichées. « La France a les ambitions des Etats-Unis avec le budget du Danemark » affirment les sénateurs eux-mêmes².

La priorité affichée aux secteurs sociaux dans les pays pauvres ne se traduit pas dans l'effort budgétaire français. Le fort développement des prêts octroyés aux pays

¹ Amendement N° II-166 (Adopté)

Déposé le 25 novembre 2010 par : MM. Cambon, Vantomme, au nom de la commission des affaires étrangères. Voir texte de l'amendement en annexe

² Cambon, Christian, André Vantomme, Rapport d'information, « L'AFD, fer de lance de la coopération française », mai 2011, p 97.

émergents à des conditions peu concessionnelles, se traduit par un désengagement du financement de projets bilatéraux sur dons. L'Agence française de développement cherche à minimiser le coût-Etat de ses engagements et privilégie les prêts à des pays solvables. Les pays les plus pauvres se retrouvent *de facto* exclus de ces financements. Les crédits de subventions projet sont stabilisés à 170 millions d'euros pour 2012 et 2013, alors que les crédits de bonification de prêts à des Etats étrangers progressent de 167 millions en 2011 à 179 millions en 2012 et avec une prévision de 190 millions en 2013. En 2013, comparées à 2008, les bonifications de prêts auront augmenté de 21% alors que les subventions auront diminué de 22%.

Pourtant quand l'aide est réellement mise au service du développement, les exemples où elle apporte des résultats ne manquent pas : scolarisation primaire massive dans certains pays africains, généralisation des vaccinations, infrastructures facilitant l'accès des petits paysans aux marchés régionaux, renforcement des systèmes judiciaires, etc. Dans ce contexte, il convient donc avant tout de s'assurer que les quelques budgets en dons subsistants répondent bien aux besoins des populations. Le Gouvernement doit travailler au développement de méthodologies permettant de s'assurer que l'APD française, destinée en particulier aux secteurs sociaux ou à l'agriculture, est bien utilisée à cette fin. Les méthodologies de suivi sectoriel existantes ne le permettent pas.

La comparaison de la liste des 14 pays pauvres prioritaires établie par le CICID à celle des premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale nette française illustre bien le décalage entre les ambitions françaises et les conséquences de la logique instrumentale de l'aide française.

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

Chiffres déclarés au CAD de l'OCDE

Un volume d'APD bien en dessous des promesses

Si le ministre de la Coopération affirme que l'APD est toujours une priorité pour la France, et que la France se classe troisième contributeur mondial en volume, derrière les Etats-Unis et le Royaume-Uni, on reste pour autant encore loin de la promesse des 0.7% à l'horizon 2015. L'engagement de consacrer 0,7% du revenu national brut à l'APD correspondrait à une APD à plus de 17 milliards d'euros en 2015, soit un taux

d'augmentation de 17% sur 2012-2015. Les annulations de dette diminuent et la France va à terme commencer à voir rembourser les prêts engagés les années précédentes. De plus si la France a, grâce à l'augmentation des prêts, consacré 0,50% de son RNB à l'APD en 2010, les prévisions indiquent une baisse dès 2011, à 0,47%.

Une indispensable cohérence des politiques

L'aide publique au développement doit aller de pair avec une réforme en profondeur de la finance internationale, et notamment de la fiscalité. La cohérence des politiques est la clé de voûte de l'efficacité d'une politique d'aide au développement. La France doit s'engager avec ses partenaires, notamment ceux de l'OCDE, à mieux associer les pays en développement à la prise de décision sur l'APD. Elle doit aussi s'engager à élaborer des règles équitables et transparentes concernant l'endettement international, en protégeant les dépenses vitales des pays pauvres et en responsabilisant les prêteurs. Elle doit enfin s'attaquer à la finance offshore qui organise le contournement des règles financières.

De nouvelles sources de financements nécessaires et additionnelles à l'APD

L'APD continue de constituer le principal outil de financement de la solidarité internationale pour le développement. Et quand bien même le contexte actuel de crise révèle la précarité de cette source de financement, les impératifs liés à la lutte contre la pauvreté et au changement climatique imposent de changer d'échelle dans la solidarité internationale. A cette fin, la France doit demeurer un pays moteur dans la recherche de sources alternatives. Elle a la possibilité de le faire dès 2012 en mettant en place une taxe sur les transactions financières pour le développement et en développant la taxation des secteurs polluants tels que les transports maritimes et aériens.

Recommandations de Coordination SUD

- Faire adopter une loi d'orientation et de programmation consacrée à l'aide publique au développement pour la période 2012-2015 afin de garantir que les moyens budgétaires nécessaires à l'engagement de consacrer 0,7% du RNB à l'APD seront effectivement disponibles.
- Veiller à ce que le gouvernement français honore ses engagements multilatéraux et sectoriels en matière d'aide publique au développement.
- Garantir la cohérence des instruments de l'aide publique au développement avec les priorités accordées aux secteurs sociaux dans les pays pauvres prioritaires. Il est indispensable que soient déployés des 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.
- Mettre en œuvre un dispositif institutionnel français structuré pour la mise en œuvre et le suivi de la cohérence de ses politiques avec le développement.
- Veiller à ce que Les efforts déployés pour la mise en place de mécanismes innovants de financement du développement soient bien additionnels à l'augmentation des moyens budgétaires consacrés à l'APD.

II. La logique instrumentale de l'APD française

Représentant 87% des engagements, les prêts sont devenus le principal instrument d'intervention de l'Agence française de développement. 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. L'endettement continue à être largement poussé compte tenu de la « rareté relative des ressources publiques », afin de maximiser les mécanismes permettant un effet de levier. 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'État. Dans son rapport sur l'AFD d'octobre 2010, la Cour des Comptes explique que « ayant pour objectif de minimiser le coût-Etat par projet, c'est à dire de limiter autant que possible la concessionnalité, l'AFD est conduite à rechercher des emprunteurs solvables, qu'elle trouve plutôt parmi les moins pauvres des pays en développement ».

Année	2010	2011	2012	2013
Prêts de l'AFD <i>en millions d'euros</i>	1833	2047	2374	2543

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. 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 : Dans ces modalités, quelle influence peut-elle avoir pour promouvoir le respect, la protection et la promotion des droits humains ? Comment peut-elle contribuer à la lutte contre les inégalités si elle ne dispose d'aucun moyen sur dons pour les pays les plus pauvres ?

III. Analyses sectorielles de l'APD française

III.1. L'aide publique au développement dans le secteur de l'eau³

Plus d'aide pour l'eau potable et l'assainissement, mais presque exclusivement par des prêts bancaires.

Si les engagements de l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement ont augmenté significativement entre 2001 et 2009⁴, passant ainsi de 104 millions d'euros d'engagements à 559 millions d'euros⁵, c'est essentiellement du fait de l'augmentation massive des prêts bancaires. Sur la période 2001-2009, jamais la part des dons n'a été aussi faible qu'en 2009 (11%), alors qu'elle était de 48% en 2005 et de 31% en 2008.

Les faibles montants de dons et l'usage massif des prêts bancaires par la France vont à l'encontre de recommandations émises par de nombreux acteurs et institutions. Le rapport Camdessus « *Financer l'eau pour tous* », publié en 2003, met l'accent sur le fait que le doublement de l'aide dans le secteur de l'eau doit prendre essentiellement la forme de subventions⁶. En 2008, le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE recommandait également à la France de veiller à assurer, dans le cadre de son APD, un équilibre approprié de dons et de prêts⁷.

Avec de très faibles subventions (62 millions d'euros d'engagement en 2009) et l'utilisation exponentielle des prêts bancaires (497 millions d'euros d'engagement en 2009), la France est loin des pratiques de ses homologues européens. L'Allemagne, principal bailleur européen sur le secteur de l'eau potable et de l'assainissement, a alloué en 2009, 40% de son aide sous forme de dons (soit 227 millions d'euros d'engagement), alors que le Royaume-Uni a fait exclusivement appel aux dons (174 millions d'euros d'engagement en 2009).

Une aide destinée surtout aux Etats solvables et aux gros investissements en milieu urbain

L'usage massif des prêts bancaires par la France flèche de fait son aide vers des projets nécessitant de gros investissements (réseaux d'eau potable et stations d'épuration dans de gros centres urbains) et vers des Etats solvables (majoritairement les pays à revenu intermédiaire-PRI). La grande faiblesse des subventions laisse ainsi à la marge les pays

³ Analyse tirée de l'étude menée par la Coalition Eau sur l'APD eau et assainissement de la France, sur la base des chiffres du CAD-OCDE, actualisation Septembre 2011

⁴ 2009 étant la dernière année où les montants des engagements bilatéraux sectoriels sont accessibles dans la base de données du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE

⁵ Source CAD de l'OCDE – Engagements en millions d'euros - Codes Système de Notification des Pays Créanciers (SNPC) : 14010 : Politiques des ressources en eau et gestion administrative, 14015 : Protection des ressources en eau, 14020 : Distribution d'eau et assainissement systèmes à grande échelle, 14030 : Distribution d'eau potable de base et assainissement de base, 14081 : Education et formation dans la distribution d'eau et de l'assainissement. (hors codes 14040 et 14050)

⁶ Rapport Camdessus « *Financer l'eau pour tous* », mars 2003, page 30 : « Les gouvernements des pays développés doivent tenir leurs engagements en ce qui concerne le renforcement des aides au secteur de l'eau. L'aide au titre de l'APD devrait être doublée, en première étape [...]. Ce renforcement de l'APD doit, de préférence, prendre la forme d'une augmentation du montant des subventions ».

⁷ CAD de l'OCDE, Examen par les pairs de la France, 2008, page 51 - <http://www.oecd.org/dataoecd/20/43/40789369.pdf>

les plus pauvres, alors même qu'ils ont le plus fort défi à relever en termes de desserte en eau potable et assainissement, et les populations du milieu rural⁸.

A l'inverse de la France, le Royaume-Uni soutient en 2009 par ses subventions à 79%, des programmes d'hydraulique rurale, et contribue ainsi à réduire les disparités persistantes d'accès aux services entre le milieu rural et le milieu urbain. En effet, selon le rapport 2010 du Joint Monitoring Program (JMP)⁹, sur l'ensemble de la population mondiale dépourvue de points d'eau améliorés, 84 % vit en 2008 en zone rurale, de même que 7 personnes sur 10 dépourvues d'assainissement amélioré.

En outre, la baisse drastique des subventions va à l'encontre même des engagements pris par la France en 2003, concrétisés dans sa stratégie sectorielle eau de 2005, et réitérés en 2009. Alors même que le CICID de 2009 a défini 14 pays pauvres prioritaires d'Afrique subsaharienne francophone¹⁰, à qui « *la France affectera de manière prioritaire ses moyens d'aide au développement* », le plan d'affaires de l'AFD du CIS eau et assainissement de 2010-2012 montre que seulement 12% des engagements de l'AFD iront à ces 14 pays. Il dégage par ailleurs, que sur 600 millions d'euros d'engagement annuels¹¹, seulement 6% seront accordés sous forme de subventions (ne dépassant pas 36 millions d'euros annuels).

Dans son rapport mondial sur le développement humain de 2006, le PNUD met en avant que « *c'est l'Afrique subsaharienne qui démontre de la manière la plus probante l'importance de l'aide pour la réalisation de l'Objectif du Millénaire pour le Développement relatif à l'eau et à l'assainissement et des objectifs plus généraux* ». ¹²

En effet, le rapport confirme que dans plusieurs pays l'aide a fait ses preuves en termes d'amélioration de la desserte en eau potable et en assainissement, spécifiquement auprès des populations les plus pauvres : « *Les pessimistes de l'aide s'interrogent sur le rôle de l'aide au développement en termes d'amélioration du développement humain. Ce pessimisme est infondé. L'aide au développement internationale a joué un rôle clé en appuyant des avancées en matière d'accès à l'eau dans des pays tels que l'Afrique du Sud, le Ghana et l'Ouganda – et elle continue de favoriser des progrès qui devraient conduire à un assainissement universel au Bangladesh et au Lesotho. Pour des millions d'individus vivant dans les pays les plus pauvres du monde, l'aide génère des résultats tangibles. Cela ne signifie toutefois pas que les bailleurs de fonds comme les destinataires de l'aide ne pourraient pas en faire davantage pour accroître l'efficacité de l'aide au développement* ». ¹³

⁸ CIS eau et assainissement de l'AFD, 2010-2012, Financer l'accès à l'eau en milieu rural, page 23 : « *Malgré l'enjeu de développement que représentent les zones rurales, et leur retard sur les villes dans la perspective d'atteindre les OMD pour l'eau et l'assainissement, le très faible montant des subventions actuelles de l'AFD limite fortement sa capacité à intervenir en hydraulique rurale.* »

⁹ Joint Monitoring Program, rapport conjoint OMS-UNICEF - Rapport 2010 sur les progrès en matière d'assainissement et d'alimentation en eau - http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/1278061574-JMP_report_2010_fr.pdf

¹⁰ Liste nominative des 14 pays prioritaires de la France, CICID juin 2009 : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo.

¹¹ CIS eau et assainissement de l'AFD, 2010-2012, Résumé, page 5 : « *L'AFD définit pour la période 2010-2012 des objectifs opérationnels ambitieux : elle vise des engagements annuels en faveur des pays étrangers à hauteur de 600 millions d'euros* »

¹² Source, PNUD, « *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau* », 2006, page 67

¹³ Source, PNUD, « *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau* », 2006, page 69

Recommandations de Coordination SUD

La France doit être exemplaire, alors qu'elle préside en 2011 les G8/G20, et qu'elle accueillera en mars 2012 le 6ème Forum Mondial de l'Eau (l'engageant par là même à un devoir de redevabilité). Or à ce jour, sa coopération (notamment dans le secteur de l'eau et de l'assainissement) est guidée par une logique d'investissements, se traduisant par une baisse drastique des montants de subventions, et un usage massif de l'instrument « prêt ».

Les ONG demandent que les engagements actuels et futurs de la France soient quantifiés, suivis, et que les instruments financiers utilisés répondent aux défis à relever. Cette transparence et application opérationnelle des engagements déjà pris est inconditionnelle.

- Rééquilibrer les prêts et dons au sein de l'APD française, à l'image des homologues européens, et comme recommandé par l'OCDE.
- Cibler l'APD française vers les pays ayant les plus forts besoins (PMA et les 14 pays prioritaires du CICID) et améliorer son efficacité.

III.2. Le soutien aux ONG dans le PLF 2012

Les crédits destinés aux ONG apparaissent plus clairement dans le PLF 2012 que dans les PLF des années précédentes (précision des Autorisations d'engagement, AE et des Crédits de paiement, CP, détail des crédits de volontariat). Cela constitue une amélioration appréciable par rapport aux années précédentes.

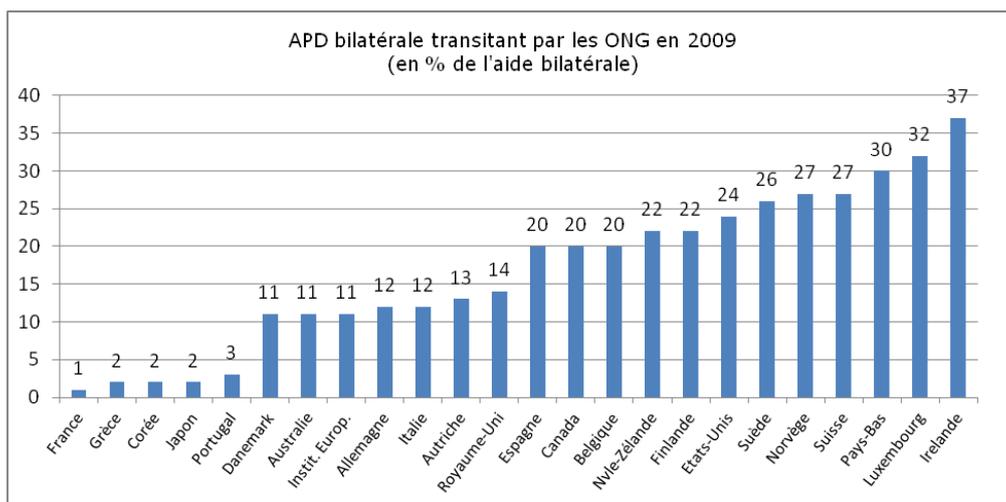
Pour les trois éléments principaux concernant les crédits aux ONG dans le PLF, les financements prévus pour 2012 sont stables par rapport à l'an dernier :

- 45M€ d'AE pour l'appui aux initiatives des ONG (41M€ en CP)
- 21,6M€ (AE=CP) pour le volontariat, dont 19,5M€ pour France Volontaire et le dispositif Volontariat de Solidarité Internationale (VSI)
- 8,9M€ (AE=CP) pour le Fonds d'urgence humanitaire, dont on estime approximativement que la moitié de ce fonds est destinée aux ONG.

Coordination SUD note la stabilité des crédits destinés aux ONG dans le contexte budgétaire actuel. Néanmoins ces montants ne permettront pas d'atteindre **l'engagement pris par le Président Sarkozy de porter les crédits d'APD transitant par les ONG françaises à 150M€ en 2012**. En s'appuyant sur les montants indiqués dans le PLF 2012, Coordination SUD estime que ces crédits seront approximativement de 100M€ en 2012¹⁴.

Le document cadre stratégique « Coopération au développement : une vision française », indique page 29 : « *De plus en plus professionnalisées, les organisations non gouvernementales jouent un rôle significatif en termes de transferts financiers, d'expertise, de renforcement des capacités et de connaissance des organisations locales et de travail en réseaux. [...] Afin de soutenir leurs interventions, la part de l'APD totale qui transite par les organisations de solidarité internationale sera progressivement portée à 2 % de l'APD totale de la France.* »

D'après la récente enquête publiée par l'OCDE¹⁵, la France reste la dernière des Etats membres du CAD en part d'APD transitant par les ONG, avec 1%, alors que la moyenne OCDE est de 13%¹⁶ :



¹⁴ La somme de 100M€ est une estimation calculée à partir des montants indiqués dans le PLF 2012 auxquels s'ajoutent, notamment, les financements accordés aux ONG par les collectivités locales françaises ainsi que des crédits, moins significatifs, accordés par d'autres ministères (Ecologie, Agriculture, Santé, etc.)

¹⁵ La collaboration des membres du CAD avec les organisations de la société civile : une vue d'ensemble, OCDE, 2011 - http://www.oecd.org/document/16/0,3746,fr_2649_33721_48791056_1_1_1_1,00.html

¹⁶ La moyenne OCDE est passée de 5,2% (moyenne 2005/2006) à 13% en 2009.

Recommandations de Coordination SUD

Coordination SUD rappelle qu'une particularité essentielle des ONG est d'œuvrer pour le **renforcement des sociétés civiles** du Sud et de l'Est en s'appuyant sur des démarches inclusives, participatives et partenariales.

Leurs spécificités résident également dans la mise en œuvre d'une **coopération de proximité**, dans leur **rapidité d'intervention** et dans leur **capacité d'innovation** qui leur permet de faire évoluer leurs interventions et de les adapter aux contextes changeants.

Les ONG jouent enfin un rôle essentiel dans le débat public, en s'appuyant sur leurs actions de terrain pour alimenter leur plaidoyer au niveau international et en informant et mobilisant les citoyens sur les enjeux de l'aide au développement.

Coordination SUD invite donc les parlementaires à rappeler au gouvernement ses engagements en matière de soutien aux ONG car elles sont des acteurs essentiels de l'aide au développement, assurant une complémentarité par rapport aux actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération publique.

Exemple d'une initiative financée par l'AFD dans la cadre des crédits ONG

Convention Programme AFD/Handicap International **DECISIPH** (Droit Egalité Citoyenneté Solidarité Inclusion des Personnes Handicapées)

Zone : 6 pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Niger, Mali, Sénégal, Sierra Léone et Togo).

Durée : 3 ans, de 2008 à 2010

Budget total : 4 M€ dont 2 M€ de l'AFD

Objectif : Le projet vise à contribuer à l'égalité en droit des personnes handicapées aux autres citoyens et à leur pleine participation dans la société en Afrique de l'Ouest.

Pour ce faire, le projet intervient au niveau du renforcement des organisations de personnes handicapées pour améliorer leur représentativité, leur participation citoyenne et leur influence sur les politiques publiques.

Les principales **activités** réalisées sont :

- collecte et diffusion d'information (étude sur la représentation du handicap, enquête épidémiologique, etc.)
- formation des organisations de personnes handicapées (plaidoyer, renforcement capacités et gouvernance, etc.)
- actions de plaidoyer et de sensibilisation (fonds d'initiatives, sensibilisations grand public, exposition, etc.)
- échanges et concertation entre les organisations de personnes handicapées (séminaires thématiques multi-acteurs, conférence régionale, voyages d'étude, etc.)

Les principaux **impacts** des actions entreprises dans le cadre du DECISIPH résident dans la production d'informations, la mise en œuvre d'actions concrètes issues des actions de plaidoyer et des actions de développement local inclusif (DLI) construites en concertation entre les OPH et les décideurs.

Le programme a notamment contribué :

- A la production d'informations sur la connaissance du handicap et de la situation vécue par les personnes handicapées dans les pays de la sous région ouest-africaine.
- Au renforcement et à l'autonomisation plus forte des partenaires par le renforcement de leurs capacités d'action (meilleure connaissance des droits, de la Convention, capacité de porter des plaidoyers, implication et liens accrus avec les décideurs politiques)
- Au renforcement de la dynamique régionale et partenariale à tous échelons (sentiment d'appartenance à un projet régional qui légitime aussi l'action au niveau national, une plus forte visibilité des liens entre les niveaux d'actions nationales et locales etc)
- A des changements notables de la perception du handicap qui se traduisent par une participation accrue des personnes handicapées à la vie sociale et citoyenne surtout au niveau local
- A des changements par des prises de décisions des acteurs politiques, surtout au niveau local, qui permettent une plus forte implication et prise en compte des préoccupations des personnes handicapées dans les actions de développement local.

La phase II de la convention programme (2011-2013) permettra de consolider les acquis et de pérenniser les dynamiques lancées.

III.3. Aide humanitaire : une aide déconnectée des contextes et des besoins des populations

Constats

On sait depuis plusieurs années que les crises humanitaires se multiplient et que la conjoncture économique et climatique est propice à une accélération de ce processus. Pourtant les moyens de la France pour y répondre restent chaque année largement insuffisants. Le manque de financements adéquats s'accompagne en outre de l'absence d'une véritable stratégie nationale.

A la lecture du PLF de l'APD, les points les plus marquants sont :

- Une confusion dangereuse entre les enjeux humanitaires et militaires qui a pour effet pervers d'instrumentaliser l'aide, créant un flou dans l'opinion publique française comme auprès des populations bénéficiaires de l'aide qui peinent parfois à différencier les humanitaires des militaires. Ainsi, la façon dont le lien est établi entre sécurité et développement aboutit à inclure dans l'APD des actions dont l'objectif premier est la lutte contre le terrorisme, comme le plan Sahel.
- Une politique d'aide alimentaire aux contours flous qui mélange les enjeux d'aide alimentaire d'urgence et de sécurité alimentaire à plus long terme. Créant une fois encore une difficulté à lire la politique française sur cette question et pénalisant les acteurs de l'aide et notamment les ONG.
- Dans la rubrique aide alimentaire, aucun fond spécifique n'est dédié à la Corne de l'Afrique alors même que toutes les instances internationales clament qu'un plan de grande envergure doit être conduit dans cette zone. Ne pas augmenter cette ligne va donc à l'encontre des recommandations des Nations Unies concernant cette région.
- L'approche géographique apparaît comme arbitraire et non transparente. Par exemple le Sahel est mentionné comme zone à risque en page 61 (sorite de crise, états fragiles...), mais ne bénéficie pas d'une ligne dédiée dans la Coopération Hors Gouvernance
- En ce qui concerne spécifiquement le Fond d'urgence humanitaire, Coordination SUD constate la stagnation des crédits à un niveau très faible depuis plusieurs années
- Une absence d'instrument et de ligne spécifiquement dédiée (au-delà de l'aide budgétaire) aux sorties de crise.
- La France ne présente toujours pas de politique de réduction des risques de catastrophes, alors que la Commission Européenne investit ce champ depuis plusieurs années notamment à travers son dispositif DIPECHO¹⁷.

¹⁷ Le programme DIPECHO fut conçu pour montrer et prouver l'efficacité des mesures et initiatives au niveau des communautés et peut servir de composante pour les stratégies de réduction des risques de catastrophes pour les municipalités, les districts ou même au niveau national.

Recommandations de Coordination SUD

La mise en place d'une réelle politique de l'aide humanitaire, lisible et transparente, séparée des intérêts politiques et militaires de la France et basée sur les besoins réels des populations. En ce sens, les membres espèrent que la Conférence Nationale Humanitaire¹⁸ du 16 novembre 2011 aboutira à des mesures concrètes de la part du Gouvernement.

- Une augmentation significative des crédits du FUH destinés aux projets d'urgence mis en place par les ONG. Cette mesure doit s'accompagner : d'indications précises dans le PLF sur la part des crédits du FUH destinés aux ONG, mais aussi d'une plus grande transparence sur l'allocation des crédits du FUH.
- La création d'instruments de financements adaptés aux situations de post-crise et reconstruction d'une part et de réduction des risques de catastrophes d'autre part, doit constituer une priorité, elle doit s'accompagner de financements adéquats.
- Comme en 2010, pour Haïti les ONG réclament des fonds destinés aux besoins fondamentaux des populations (la post-crise étant encore en cours) et non uniquement à la reconstruction et à l'aménagement du territoire.
- Une APD qui, en matière humanitaire, ne réponde pas à des priorités géopolitiques ou des intérêts commerciaux de la France (financement de zones où sont les militaires français) mais aux besoins prioritaires des populations. Il s'agit de respecter les principes humanitaires fondamentaux de neutralité, d'humanité, d'indépendance et d'impartialité et de préserver la sécurité des travailleurs humanitaires.

Focus sur la militarisation de l'aide en Afghanistan

L'utilisation de canaux militaires pour la provision de l'aide humanitaire en Afghanistan représente de sérieux risques par rapport à une aide humanitaire qui se doit d'être indépendante, impartiale, neutre et uniquement basée sur les besoins de la population.

Les ONG s'inquiètent de l'instrumentalisation de l'aide en Afghanistan et au Sahel. En effet les actions civilo-militaires ont un objectif politique et stratégique de lutte contre le terrorisme. D'ailleurs, elles s'affichent clairement comme des actions pour « gagner les cœurs et les esprits ».

Par conséquent, on peut affirmer que ce soutien aux ONG ne correspond pas à une aide impartiale aux populations les plus vulnérables mais bien à un objectif politique et stratégique de l'armée française.

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

Ces actions de tactiques militaires vont à l'encontre d'un corpus de textes internationaux adoptés par la France, parmi lesquels nous pouvons citer le *Consensus européen pour l'aide humanitaire*, le *Good donorship principles* ou encore le *Afghanistan's National Civil Military Guidelines*. Enfin, nous constatons que les opérations militaires françaises sortent de leur cadre puisque leur mandat ne les autorise à s'engager dans des actions de secours qu'en dernier ressort (PRT ESC Policy Note n°3).

¹⁸ Le 16 novembre 2011, la Conférence Nationale Humanitaire réunira au ministère des Affaires étrangères et européennes les pouvoirs publics et les acteurs humanitaires français, mais aussi des bailleurs, des chercheurs et des journalistes pour débattre des défis à relever par la France dans les actions humanitaires internationales.

III.4. Santé : Muskoka, une priorité française en voie d'être négligée ?

Non- additionnalité

« La France mettra 100 millions d'euros par an sur cinq ans, ce qui représente 15% de l'effort total du G8 » déclaration de Nicolas Sarkozy lors du G8 à Muskoka.

Lors de la réunion du G8 à Muskoka (Canada, 25-26 juin 2010), le Président de la République s'est engagé au nom de la France à octroyer 500 millions d'euros supplémentaires sur 5 ans, pour accélérer l'atteinte des OMD 4 (réduction de la mortalité infantile) et 5 (amélioration de la santé maternelle).

Si cet engagement traduit un regain d'intérêt louable pour la santé des femmes et des enfants dans le monde, sur la base du peu d'informations dont nous disposons, nous constatons d'emblée que les financements de l'initiative de Muskoka ne seront pas additionnels à l'aide en santé de la France. Il est plus que probable que les fonds promis par la France dans le cadre de cette initiative ne font que signaler un jeu d'écritures et de transfert au détriment d'autres priorités de développement (agriculture, eau et assainissement), et même d'autres priorités de l'aide en santé.

Manque de transparence

Il subsiste une absence de vision globale sur les FSP Muskoka en dépit de nos demandes répétées en faveur d'une plus grande transparence ainsi qu'une meilleure lisibilité de l'application des engagements de la France sur ce volet :

- pas de transparence sur l'origine des fonds
- des mécanismes de financement pas clairement définis
- des clefs de répartition susceptibles de changer
- pas de réponses claires sur les fonds alloués aux ONG
- quelle articulation entre les 14 pays prioritaires et un niveau régional des projets ?

Par ailleurs, il existe un manque de connaissances du processus de décision et d'informations sur l'allocation des ressources. Le comité de pilotage du MAEE a approuvé en juin 2011 plusieurs projets pour lesquels des décaissements doivent être effectués avant la fin 2011. Or, Coordination SUD ne fait plus partie du comité d'instruction des projets. De fait, il y a une absence notable de regard des organisations de la société civile sur le choix des projets et sur l'allocation des fonds. Sur les 3 projets destinés aux agences onusiennes (OMS/FNUAP/ONU femmes...), les ONG n'ont toujours pas été impliquées par ces agences ni pour les financements ni sur la mise en œuvre. Une réunion tenue en avril avec les agences onusiennes et quelques ONG de la Commission Santé de Coordination SUD n'a rien donné de concret.

Enfin, sur les 100 millions que la France a promis de débloquer en 2010, 3 millions d'euros ne sont pas alloués (AFD 48 millions, MAEE 22 millions et Fond Mondial 27 millions).

Face à l'échéance 2015 des OMD santé, il devient urgent que la France revoie ses méthodes de comptabilisation de l'aide en santé et publie chaque année les montants de l'aide consacrée à la santé.

III.5. Financements climat

Lors du Sommet de Copenhague sur le climat, la France s'est engagée à verser 1.26 milliard d'euros en financements précoces pour la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement, pour la période 2010-2012. Cela équivaut à environ 420 millions d'euros par an. Par ailleurs, le Président de la République a annoncé que 20% de ces financements, soit environ 250 millions d'euros, seraient alloués à des actions de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (Redd). En janvier 2011, un compte d'affectation spéciale a été créé pour flécher les financements précoces et pour financer des actions de lutte contre le changement climatique dans le secteur forestier (article 63. LOLF). Ce compte donne lieu à deux programmes spécifiques : le Programme 782 « Engagements internationaux en matière de lutte contre le changement climatique dans le cadre du mécanisme dit de financement précoce » et le Programme 781 sur les engagements bilatéraux. Ce compte d'affectation spéciale a été dimensionné pour recevoir 150 millions d'euros et devait être alimenté par des recettes issues de la vente d'unités de quantités attribuées (UQA). Sur ces 150 millions d'euros, 60 millions devaient aller au Programme 781 pour financer des projets de l'AFD, et 90 millions au Programme 782 pour financer le FEM et le FFEM. En ce qui concerne la deuxième partie de l'enveloppe « Financements précoces Redd », elle devait être alimentée par des sources classiques (mission APD).

A la lecture du projet de LOLF 2012, on note les points suivants:

Programme 110 :

- Dans le cadre de la 5^e reconstitution du FEM (contribution annoncée de la France : 215.5 millions d'euros pour 2011-2014), il est demandé 64 millions d'euros de crédits de paiements pour 2012, correspondant au versement de la deuxième échéance, qui incluent le financement des « actions d'urgence spécifiquement destinées à une gestion durable des forêts, inscrites dans l'effort de financement précoce de la France ».
- Dans le cadre de la reconstitution du FFEM, il a été décidé d'apporter 95 millions d'euros, dont 30 millions d'euros pour les financements précoces Redd, contre 70,2 millions d'euros pour la période 2007-2010. Il est demandé pour 2012, 15 millions d'euros d'autorisations d'engagement nouvelles qui permettront de sécuriser les financements en faveur de la forêt.
- Ces deux contributions (FEM et FFEM) concernant les actions spécifiques en faveur de la forêt devaient être en partie financées par le programme 782 (CAS). Jusqu'à présent, aucune UQA n'a été vendue. Par conséquent, « en l'absence de recettes à ce jour sur le CAS et compte tenu de la priorité de cet instrument », le financement de l'ensemble des engagements du FEM et du FFEM sont prévus sur le Programme 110.

Programme 209 :

- En 2010, l'AFD a autorisé 2,7 milliards d'euros en faveur des biens publics mondiaux dans les Etats étrangers dont 85,4 millions d'euros en faveur de la biodiversité et 2,6 milliards d'euros pour la lutte contre le changement climatique. Il est proposé de conserver cette cible à l'horizon 2013, l'AFD ne « pouvant préjuger des futures orientations stratégiques qui seront ultérieurement arrêtées pour son activité ».
- Le CAS n'ayant pas été abondé par la vente d'UQA, le programme 781 n'a pu être alimenté et l'AFD n'a bénéficié d'aucun argent frais au titre des financements précoces. La contribution de l'AFD au FSF n'est une somme ni nouvelle, ni additionnelle aux objectifs d'APD. La majeure partie des financements climat que

l'AFD déclare être des financements précoces dans ses communications est constituée de prêts peu concessionnels versés à des pays émergents (ex. prêts budgétaires au Mexique, à l'Inde et à l'Indonésie).

•

Recommandations

Les ONG de solidarité internationale prennent note de l'effort réalisé pour identifier des financements spécifiques pour les actions de Redd, malgré les contraintes budgétaires. Cependant, elles sont préoccupées par le fait que ces financements restent comptabilisés au titre de l'APD, et ne soient donc pas additionnels aux objectifs d'APD. Par ailleurs, elles s'étonnent de voir que des recettes figurent toujours dans les programmes 781 et 782 du projet de loi de finances 2012 alors que les perspectives de vendre des UQA restent très faibles et donc que le CAS soit un jour alimenté. Elles recommandent :

- Qu'une comptabilisation spécifique soit mise en place pour les financements précoces sur le climat.
- Que le gouvernement adopte une position réaliste et responsable quant à la vente de plus en plus compromise de ses UQA
- Que des mécanismes de financements innovants soient mis en place avec notamment un mécanisme de tarification carbone pour le fret maritime international, qui serait sans incidence nette pour les pays les plus pauvres et vulnérables. Ce mécanisme constitue un potentiel sans précédent pour générer les fonds nouveaux et additionnels promis à Copenhague pour lutter contre le changement climatique.

Les ONG de solidarité internationale notent les efforts de communication faits par l'AFD sur ses actions de la lutte contre le changement climatique. Cependant, les chiffres annoncés sont biaisés par le fait que la majeure partie des financements sont des prêts. Les volumes indiqués ne distinguent pas la part des dons et celle des prêts, ni la répartition entre les questions d'adaptation et d'atténuation, ni ce qui est comptabilisé au titre des financements précoces :

Elles demandent que la répartition des financements pour le climat de l'AFD soit davantage détaillée, en particulier en ce qui concerne les financements au titre de la préservation des biens publics mondiaux et ceux au titre des financements précoces.

III.6. Financements innovants et additionnels

Les financements innovants pour le développement constituent aujourd'hui le moyen le plus prometteur pour que la solidarité internationale change d'échelle et que la communauté internationale tienne ses promesses de financer la lutte contre la pauvreté et le changement climatique dans les pays pauvres. Dans les prochains mois, les parlementaires français auront à prendre des décisions fortes sur deux initiatives en particulier : la taxe sur les transactions financières (TTF) et la taxation du transport maritime (bunkers)¹⁹.

Taxe sur les Transactions Financières

La TTF n'en est plus au stade de la simple idée. Les parlementaires français ont déjà voté à la quasi-unanimité en faveur d'une TTF en juin dernier. Outre la France et l'Allemagne, les gouvernements autrichien, belge, finlandais, luxembourgeois et espagnol ainsi que le Président de la Zone Euro, Jean-Claude Juncker sont en faveur de la TTF. Aux quatre coins du monde, des campagnes citoyennes dans plus de 35 pays se sont ralliées pour l'instauration d'une TTF. Les ministres des Finances de 28 pays francophones à faible revenu ainsi que le parlement brésilien se sont récemment prononcés en sa faveur. 1 000 économistes renommés issus de chaque pays du G20 soutiennent la TTF et affirment que cette « idée était arrivée à maturité ». L'idée est soutenue par des lauréats du Prix Nobel et des économistes renommés tels que Paul Krugman, l'ancien économiste en chef de la Banque mondiale, Joseph Stiglitz, des financiers comme George Soros et Warren Buffet, des organisations non gouvernementales, des groupes écologistes, des syndicats, des leaders religieux, et des centaines de milliers de citoyens autour du globe.

Pour Coordination SUD, une taxe sur les transactions financières doit impérativement permettre de financer les urgences sociales et environnementales mondiales. Le financement des budgets français et européen est bien évidemment une question vitale, mais il passe par une réforme bien plus large de la fiscalité. L'objectif initial, inédit et ambitieux de la TTF ne doit pas être dévoyé : un embryon de fiscalité dédiée au service des grands défis internationaux. S'appliquant à une assiette impliquant l'ensemble des transactions quelle qu'en soit la nature, la TTF a deux impératifs : participer à limiter la spéculation et lever de nouvelles ressources financières pour le développement et le climat.

La mise en place de TTF dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne dès 2012, dans le cadre d'une coalition de pays pionniers, permettrait d'accélérer les négociations européennes et internationales. L'instauration de telles taxes ne nécessite ni un accord unanime au G20, ni celui de l'ensemble des pays membres de l'Union européenne.

Bunkers

Avec la mise en place d'une taxe sur le transport maritime international, il est à la fois possible d'enrayer l'augmentation des émissions, déjà considérables, de gaz à effet de serre dues aux navires, tout en levant des milliards de dollars pour aider les pays en développement à lutter contre le changement climatique, sans porter préjudice à leur économie. Un accord sur la taxation de ce secteur permettra de débloquer la situation sur les émissions du transport maritime, dans l'impasse depuis plus de dix ans.

¹⁹ Rapport Oxfam – WWF : "Sortir de la cale sèche – Pour un accord juste sur les émissions du secteur du transport maritime". http://www.oxfamfrance.org/IMG/pdf/Oxfam-WWF_Sortir_de_la_cale_seche_-_Pour_un_accord_juste_sur_les_emissions_du_secteur_du_transport_maritime_2011.pdf

Cette proposition est aujourd'hui soutenue par la Banque mondiale et le FMI. Les parlementaires français doivent soutenir la fixation d'un prix du carbone équitable pour le transport maritime, qui permettrait à la fois de réduire les émissions de ce secteur, aujourd'hui non régulé, mais également de lever de nouveaux financements substantiels pour le climat.

Un tel mécanisme devra respecter trois principes :

- La réduction significative des émissions du secteur.
- L'utilisation d'une partie des revenus pour compenser les pays en développement de l'impact de ce mécanisme.
- L'utilisation des revenus substantiels restants - au moins \$10 milliards par an - pour abonder le Fonds Vert sur le climat afin de soutenir l'adaptation au changement climatique et la réduction des émissions dans les pays en développement.

Recommandations :

Coordination SUD insiste sur la nécessité de développer les financements innovants en faveur du développement et la lutte contre le changement climatique et ses conséquences. Mais ils ne sauraient servir de prétexte à la France pour renoncer à attendre le seuil budgétaire minime 0,7% du RNB pour répondre à ses engagements d'aide publique au développement. Les financements innovants doivent être additionnels aux engagements d'APD existants. C'est à cette condition qu'ils permettront de changer d'échelle dans la solidarité internationale et de répondre, enfin, aux défis de l'éradication de la pauvreté et du changement climatique.

Dès 2011, la France tient ses promesses en adoptant une taxe sur les transactions financières au niveau national et rassembler, avec l'Allemagne, une coalition de pays européens (Autriche, Espagne, Belgique...) autour de cette initiative. Les parlementaires français doivent proposer l'instauration d'une taxe sur l'ensemble des transactions financières dans le cadre du vote du budget de 2012, à un taux suffisamment élevé pour à la fois lever des fonds conséquents et participer à la lutte contre la spéculation.

Les parlementaires français soutiennent la taxation du secteur maritime international (bunkers) et ainsi réduire les émissions de ce secteur tout en levant de nouveaux financements substantiels pour le climat.

Annexe

Amendement N° II-166 (Adopté)

Déposé le 25 novembre 2010 par : MM. Cambon, Vantomme, au nom de la commission des affaires étrangères.

Projet de loi N° 110 (2010-2011) adopté par l'Assemblée nationale de finances pour 2011

Article additionnel après l'article 68 Bis

I. - Après l'article 68 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le 19^e alinéa de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, sont insérés six alinéas ainsi rédigés :

« - une présentation détaillée de l'évolution à titre rétrospectif sur les cinq dernières années et de façon prévisionnelle pour la durée de la programmation triennale des finances publiques :

« a. de l'effort français d'aide publique au développement en proportion du revenu national brut comparé avec celui des autres États membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques ;

« b. de la répartition entre les principaux instruments de coopération des crédits consacrés à l'aide au développement tels qu'ils sont présentés dans les documents budgétaires et de l'aide publique au développement qui en résulte, permettant d'identifier les moyens financiers respectivement affectés à l'aide multilatérale, communautaire et bilatérale, à l'aide bilatérale qui fait l'objet d'une programmation, ainsi qu'aux subventions, dons, annulations de dettes et prêts ;

« c. de la répartition de ces instruments par secteurs, par zones d'intervention de la coopération française et par catégories de pays selon leur revenu ;

« d. du montant net et brut des prêts ;

« - un récapitulatif des engagements internationaux de la France en matière d'aide publique au développement et un état des lieux de leur mise en œuvre ; ».

II. - En conséquence, faire précéder cet article de l'intitulé : « Aide publique au développement »

Objet

Cet amendement tend, dans un souci de lisibilité et de transparence, à améliorer l'information du Parlement lors de la discussion budgétaire sur l'évolution rétrospective sur les cinq dernières années et prévisionnelle pour la durée de la programmation triennale des finances publiques des éléments financiers, qui permettent de suivre les principales caractéristiques :

- 1) des crédits consacrés à l'aide au développement tels qu'ils sont présentés dans les documents budgétaires ;
- 2) de l'effort de la France en matière d'aide publique au développement telle que défini par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ;
- 3) des engagements internationaux de la France en matière d'aide publique au développement et de leur mise en œuvre.

Il permettra notamment de mieux identifier les moyens financiers respectivement affectés à l'aide multilatérale, communautaire et bilatérale, à l'aide bilatérale qui fait l'objet d'une programmation, ainsi qu'aux subventions, dons, annulations de dettes et prêts.

Il modifie en conséquence la description du document de politique transversale (DTP) "politique française en faveur du développement" prévue par l'article 128 de la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.