



COORDINATION SUD

NOTE D'ANALYSE

UNE SOLIDARITÉ
INSTRUMENTALISÉE : L'AIDE
PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT
PRISE AU PIÈGE DES INTÉRÊTS
ÉCONOMIQUES ET DIPLOMATIQUES ?

Octobre 2023

Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale

Association loi 1901 fondée en 1994, Coordination SUD rassemble, aujourd'hui, 182 ONG, adhérentes directes ou au travers de ses six collectifs (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, CRID, FORIM, Groupe initiatives). Ces organisations mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées ou encore de plaidoyer et d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale. Pour le secteur associatif de droit français de la solidarité internationale, Coordination SUD assure quatre missions : la promotion et la défense d'un environnement favorable à l'action et l'expression des OSC, l'appui et le renforcement de ces mêmes OSC, la construction et la représentation de positions communes auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde sur les politiques de solidarité internationale ; et enfin, la veille et l'analyse du secteur associatif de la solidarité internationale, de ses évolutions et enjeux.

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)

Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement a été créé par le décret du 4 février 1998, dont le texte prévoit qu'il soit réuni annuellement à l'initiative du ou de la Première ministre, afin de définir les orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement. Le précédent CICID avait rendu ses conclusions en février 2018. Il avait été suivi d'un premier conseil présidentiel pour le développement en 2020, de l'adoption d'une nouvelle loi d'orientation et de programmation pour la politique de développement solidaire en 2021, puis d'un deuxième conseil présidentiel du développement le 5 mai 2023.

Contact : Corentin Martiniault, chargé de mission analyse et plaidoyer
martiniault@coordinationsud.org

Coordination rédactionnelle

Corentin Martiniault, Coordination SUD
Kevin Goldberg, Solidarité International
Marie-Noëlle Reboulet, Groupe initiatives

Directeur de publication

Olivier Bruyeron, Coordination SUD

Octobre 2023

ANALYSE DES CONCLUSIONS DU CICID DU 18 JUILLET 2023, MISES EN PERSPECTIVE DE L'APPLICATION DE LA LOI DU 4 AOÛT 2021

Actant la volonté de renouveler l'engagement de la France en faveur de la lutte contre la pauvreté, les inégalités mondiales, les crises et l'urgence climatique, le Parlement a adopté à l'unanimité des groupes parlementaires une loi de programmation pour le développement solidaire, largement soutenue par la société civile¹. Deux ans après, le Gouvernement a réuni un Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) le 18 juillet 2023. Créé par décret en 1998, le CICID se réunit normalement au moins une fois par an afin de préciser les orientations de la politique de développement, en conformité avec la loi, et d'assurer son suivi et son évaluation. Le CICID de juillet 2023 tranche avec le précédent, organisé en 2018, en ce qu'il introduit une nouvelle doctrine du développement, significativement éloignée de la législation de 2021 dans laquelle il devait pourtant s'inscrire. Cette doctrine crée un risque d'instrumentalisation de l'APD au service d'un agenda diplomatique à court terme du Gouvernement et des intérêts des entreprises françaises. Coordination SUD et les 182 associations françaises qu'elle représente partagent dans cette note une analyse des conclusions du CICID au regard de la loi de 2021 sur le développement solidaire et la lutte contre les inégalités mondiales. La diplomatie économique en sort renforcée, l'action en faveur de la solidarité internationale affaiblie.



PRINCIPALES CONCLUSIONS

- Le Gouvernement remet officiellement en cause la trajectoire de l'APD prévue par la loi du 4 août 2021 qui ciblait l'allocation, en 2025, de 0,7 % du revenu national brut de la France à l'APD. La cible de 0,7 % devient encore plus "indicative" que ne le prévoyait la loi avec ce CICID et surtout, elle est repoussée de 2025 à 2030, au soin du prochain Gouvernement, occasionnant 5 ans de retard et jusqu'à 20 milliards de manque pour les populations vulnérables qui en feront les frais.
- Les conclusions du CICID confirment la priorité donnée aux pays les moins avancés (PMA) en leur attribuant, comme le préconisait Coordination SUD, un objectif de concentration de l'APD, celui-ci étant fixé par le Gouvernement à hauteur de « 50 % de l'effort financier ».
- Tout en réaffirmant certains des acquis de la loi, le CICID choisit de mettre au premier plan une approche de l'aide au service des entreprises françaises. Le cœur de l'APD, représenté par le soutien aux PMA et aux services sociaux de base, n'en ressort pas indemne. Les orientations esquissées laissent craindre une priorisation du financement de grands projets urbains d'infrastructures dans des pays à revenu intermédiaire, au profit d'une logique de rentabilité pour le secteur marchand à mobiliser.
- Les rôles de la société civile, française et issue des pays concernés, pourtant affirmés dans la loi est ici totalement marginalisé, si ce n'est ignoré. Un retournement prévisible, tant la préparation du CICID n'avait pas donné lieu à une véritable participation des OSC à l'élaboration des orientations, malgré les engagements du Gouvernement, et tant son organisation s'était déroulée en catimini. Le dossier de presse du CICID cantonne les OSC aux rôles d'opératrices et de vectrices de communication, ignorant le rôle essentiel qu'elles jouent, dotées d'une expertise et d'une expérience éprouvée, intervenant souvent là où le secteur privé, faute de rentabilité financière, ne peut et ne veut pas s'aventurer.

¹ Coordination SUD (Juillet 2021). Communiqué de presse, « [Vote de la loi développement solidaire : une ambition renouvelée](#) ».

UN AGENDA GOUVERNEMENTAL DE PLUS EN PLUS DISTANT DE LA LOI

La programmation financière définie en 2021 est, de fait, annulée. L'objectif législatif d'augmenter les financements d'APD pour atteindre 0,7 % du revenu national brut en 2025 est reporté à 2030, avec une formulation très hypothétique, et bien au-delà de la période couverte par la loi. Ainsi la croissance du volume de l'APD n'est même plus considérée en lien avec la réalisation des objectifs du développement durable à horizon 2030. L'aide humanitaire bénéficie d'une augmentation conséquente afin d'atteindre le milliard d'euro en 2025, sans que cela n'affecte toutefois le budget total de l'APD. Quant à l'objectif de mobilisation des financements privés, il se base sur l'apport qui sera fait d'argent public : 1 euro de financement public pour obtenir 1 euro de financement privé. Une ambition limitée et potentiellement très consommatrice de crédits avec le risque de favoriser des géographies et secteurs rentables au détriment des PMA et des services sociaux de base. La France avait pourtant opéré un virage depuis 2017 et la définition d'une programmation financière dans la loi du 4 août 2021. Une première étape de cette trajectoire a été atteinte en 2022. Cette impulsion a certes permis à la France de se placer au 5^e rang des bailleurs de l'APD en termes de volume, mais elle ne se situe toujours qu'à la 10^e place en proportion de sa richesse (% du revenu national brut), démontrant ainsi la marge de progression possible de la France au regard de ses moyens.

Les conclusions du CICID énoncent certaines des grandes priorités de la loi : promotion des droits humains, égalité entre les femmes et les hommes et soutien aux organisations féministes, lutte contre la pauvreté et les inégalités, lutte contre le changement climatique, augmentation des financements humanitaires, soutien aux défenseur-es des droits humains, lutte contre l'insécurité alimentaire. Cependant d'autres priorités ne sont pas même mentionnées : promotion des droits de l'enfant, services sociaux de base et enjeux liés à l'eau et à l'assainissement. Quant aux jeunes, elles sont abordées partiellement, au croisement des priorités sur l'éducation, l'innovation et l'entrepreneuriat, mais les conclusions du CICID échouent à ériger les jeunes au rang de priorité et à reconnaître pleinement les enfants et les jeunes comme acteurs et actrices de transformations sociales, économiques, politiques et environnementales.

Le texte inclut par ailleurs une liste d'indicateurs associés aux dix objectifs stratégiques retenus par le Gouvernement et destinés à illustrer leur avancement. La formulation des indicateurs laisse perplexe quant à leur capacité à rendre compte des impacts et de l'efficacité recherchés. Le texte mentionne par exemple : « *nombre d'établissements de formation accompagnés* », « *nombre de personnels de santé formés* ». Chacun de ces indicateurs ne permet de mesurer qu'une partie des ressources mobilisées ou des services fournis, et aucun ne vise à mesurer une amélioration des conditions de vie des populations. Il manque des indicateurs permettant de mesurer l'amélioration de l'accès aux services sociaux pour les populations et l'intégration des droits humains et de l'égalité de genre. Il y a donc un déséquilibre entre le niveau de précision adopté pour expliciter les enjeux d'influence économique et l'affichage limité du niveau d'ambition pour réaliser chacun des dix objectifs. Comment le CICID peut-il assurer le suivi et l'évaluation d'une politique de 15 milliards d'euros annuels d'aide publique au développement avec ces quelques indicateurs, sans point de départ ni ligne d'arrivée ?

En dehors des priorités thématiques, qu'en est-il du ciblage géographique de l'aide publique au développement ? La loi engage le Gouvernement à concentrer l'aide publique au développement sur une liste de 19 pays prioritaires, appartenant tous à la catégorie des pays les moins avancés (PMA), liste qu'avait retenu le CICID de 2018. Le CICID de 2023 abandonne cette liste, prenant acte de l'absence de progression de la part de l'APD de la France à destination de ces pays et plus globalement à destination des PMA ces dernières années : le financement des PMA et autres pays à faible revenu a chuté de 27 % de l'APD totale en 2018 à 23 % en 2020².

Le texte acte toutefois une avancée majeure avec la **définition d'un objectif de concentration de l'APD à destination des PMA, à hauteur de 50 % de l'APD totale dès 2024, cible préconisée par Coordination SUD**. Le pendant de cette annonce semble être un revirement de la doctrine de prêt à la faveur d'une augmentation des dons à destination de ces pays. En effet, comme l'a démontré Coordination SUD dans une étude de 2023³, tandis que les prêts favorisent les géographies et projets les plus rentables économiquement, les dons permettent d'agir au plus près des pays et populations vulnérables et donc des PMA. Un effort donc bienvenu pour limiter le surendettement des PMA dont certains atteignent aujourd'hui des seuils conséquents tel que la Zambie. L'atteinte de cet objectif dès l'année prochaine semble toutefois difficilement réalisable avec la stagnation des crédits APD actée par le Gouvernement dans le PLF pour 2024, y compris de la part de dons. Enfin, le financement des pays vulnérables au changement climatique annoncé par le CICID est une avancée souhaitable à condition qu'elle soit additionnelle, afin de ne pas mettre en compétition lutte contre la pauvreté et protection de la planète.

UNE PERTE DE VITESSE DU PARTENARIAT AVEC LES OSC AU DÉTRIMENT DE LA REDEVABILITÉ ET L'EFFICACITÉ DE L'APD

Le législateur et le Gouvernement ont fait de la transparence et de la redevabilité de l'APD une priorité dans la loi, avec la création d'une série d'organes et de dispositifs destinés à assurer le pilotage et la mise en œuvre de la politique de développement solidaire avec ses parties prenantes : Parlement, sociétés civiles, collectivités territoriales, etc. La loi de 2021 a renforcé ces outils en prévoyant la création d'une commission d'évaluation de l'APD, la remise d'un rapport d'évaluation annuel par le Gouvernement au Parlement et l'organisation d'un débat public sur la base de ce rapport. Aucune de ces dispositions n'est en place deux ans après l'adoption de la loi : aucun rapport n'a été présenté par le Gouvernement en 2023 et aucun débat n'a eu lieu à ce jour. S'agissant de la commission d'évaluation, le Gouvernement s'engage dans les conclusions du CICID à la créer avant 2024 mais décide unilatéralement de sa composition et ne dit rien de sa volonté d'y associer activement la société civile.

Les OSC regrettent également que le CICID se cantonne à rappeler une approche de concertation avec la société civile sans en définir les objectifs et les moyens. Faire l'impasse sur ce sujet revient à oublier un pan entier de la loi et de la stratégie de la France avec la société civile rédigée cette année⁴. Deux ans après l'adoption de la loi, les OSC n'ont reçu aucune indication quant à leur participation à la commission d'évaluation de l'APD alors que sa composition semble être arrêtée, et peinent à faire appliquer l'objectif d'augmentation des financements transitant par les OSC afin d'atteindre 15 % de l'APD bilatérale, consacré dans la loi.

² Source : chiffres DGT, document de politique transversale annexe au PLF 2023 pour la politique de développement.

³ Voir ressources, Coordination SUD & Coalition Eau, *Equilibre prêt et don : Pour une aide publique au développement tenant ses promesses*.

⁴ Voir ressources, MEAE, *Document d'orientation stratégique société civile et engagement citoyen, 2023-2027*.

L'annonce d'une stagnation de l'APD pour 2024 et de la part de financement des OSC jusqu'en 2026⁵ ne traduit pas un succès de la concertation entre l'État et la société civile. Quelle place pour les sociétés civiles lorsque toute l'APD est pilotée par les ministères et coordonnée avec les opérateurs de l'État, les ambassades et les entreprises ? Ne pas définir d'orientations précises pour renforcer le partenariat avec la société civile, c'est prendre le risque de perdre expertise, connaissance du terrain et lien avec les populations.

Cette démarche est incompatible avec la recherche de pertinence et les exigences démocratiques de transparence, de redevabilité, de contrôle de l'action publique, et de respect de l'esprit de la loi. La politique de développement s'est construite avec l'intervention du législateur et une participation des OSC tout au long de sa définition. Elle prévoit la participation effective des OSC au suivi de sa mise en œuvre et à son évaluation. Ce qui a contribué à renforcer la qualité de la loi n'a pas de raison de ne pas s'appliquer à la mise en œuvre de l'APD française. L'expertise et les savoirs des OSC, leur connaissance des terrains d'intervention, des populations et des enjeux associés, sont indispensables pour répondre aux besoins des populations vulnérables et sont reconnus par la loi du 4 août 2021. Un retour en arrière serait un échec.

UNE DOCTRINE D'INSTRUMENTALISATION DE L'APD AU SERVICE DE LA DIPLOMATIE ET DES ENTREPRISES FRANÇAISES

Le Gouvernement déclare dans les conclusions du CICID qu'il « renforcera la dimension d'influence économique [...] sans revenir sur le maintien du principe du déliement de l'aide » (auxquels les membres du CAD de l'OCDE se sont engagés). Cet objectif est cependant fortement contrebalancé par un nouveau narratif centré sur la mobilisation et le soutien des entreprises françaises, assorti d'un objectif réhaussé de participation de ces entreprises aux appels d'offre de l'AFD à hauteur de 80 %. La France s'est pourtant engagée depuis 2001⁶ à délier son aide, c'est-à-dire à garantir que la majorité de son APD permette de financer des marchés dans les pays destinataires de l'APD, dans le but de favoriser le recours à des sources locales et régionales d'approvisionnement. Selon l'OCDE, **l'aide liée peut accroître les coûts d'un projet de développement de 15 à 30 %**. Les annonces du CICID questionnent donc la volonté de la France à continuer à afficher une aide majoritairement déliée et ainsi à renforcer l'impact de son APD.

La politique de développement solidaire ne doit pas être vue comme un instrument de pression sur les chefs d'État et de Gouvernement : cela revient à exploiter les vulnérabilités de certains pays au détriment des conditions de vie de leurs populations les plus fragiles. De même, elle ne doit pas se mettre directement au service de l'intérêt privé d'entreprises dont les sièges sociaux sont en France. De tels objectifs ne servent pas les objectifs prioritaires de l'APD et pourraient au contraire être contre-productifs. Pourtant, la nouvelle doctrine du Gouvernement telle qu'elle est portée dans les conclusions du CICID, à l'opposé de celle portée par la loi du 4 août 2021, inclut des éléments d'instrumentalisation en faisant de l'influence économique au profit des intérêts des entreprises françaises l'un des objectifs premiers de la politique de financement du développement. Il s'agit là d'une doctrine qui ne reflète pas l'esprit de la loi et met en danger la crédibilité de la politique française d'aide publique au développement vis-à-vis de ses partenaires et des destinataires de l'APD.

⁵ Les documents budgétaires du projet loi de finances 2024 sur la mission APD indiquent une stagnation de la part de financement transiting par les OSC à hauteur de 8 % de l'APD bilatérale, de 2023 à 2026.

⁶ OCDE, [Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement](#), OECD/LEGAL/5015

Pour une aide au développement tenant ses promesses

Dans son étude sur l'équilibre prêt et don dans l'aide publique au développement française, Coordination SUD souligne les limites du modèle français, porté par une forte augmentation des prêts, qui comportent encore aujourd'hui une concessionalité (« élément don ») bien inférieure à celle des principaux pays prêteurs. La conséquence directe de ce modèle a été une priorisation des pays à revenu intermédiaire et des secteurs du transport et de l'énergie, au détriment des pays les moins avancés et des secteurs sociaux de base.

C'est pourquoi, Coordination SUD appelle à une réforme de l'outil de fabrication de l'APD française, pour qu'à mi-chemin de l'Agenda 2030, et en phase avec les engagements présidentiels et ceux de la loi du 4 août 2021, une APD majoritaire en dons puisse délivrer une aide centrée avant tout sur les pays prioritaires et les besoins de base des populations.

Une telle approche tend également à « éloigner » les acteurs et actrices locales, ainsi que les bénéficiaires finales et finaux de l'aide publique au développement, à rebours des mesures prises ces dernières années pour inclure dans la stratégie de développement le financement de petites et moyennes organisations, de projets localisés, assurant l'accès des communautés à des services essentiels et de proximité : éducation et soins de santé primaires, eau et assainissement, hygiène, système local de protection sociale. **Continuer de privilégier le prêt et les partenariats publics-privés au détriment du don et des OSC, c'est prendre le risque de manquer la cible des PMA et de s'éloigner du local** et des communautés rurales ou périurbaines, pour favoriser le financement de grands projets d'infrastructures urbaines, et de sacrifier la qualité de l'accès aux services sociaux de base. La marche vers le développement et contre les inégalités nécessite au contraire une approche ciblant des pays et secteurs prioritaires pour ne laisser personne de côté.

CONCLUSION

Le CICID devait s'inscrire dans la loi du 4 août 2021, cadre d'orientation et de programmation de la politique de développement. À la lecture des conclusions du CICID cependant, Coordination SUD ne peut que regretter l'écart avec l'esprit et la lettre de la loi et demander au Gouvernement d'en revenir à une politique réellement conforme à toute la loi et inviter le Parlement à se saisir des outils à sa disposition pour garantir la redevabilité du Gouvernement.

La nouvelle doctrine définie dans les conclusions du CICID, ainsi que les dernières annonces du Gouvernement laissant planer le risque d'un arrêt de l'APD au Sahel, semblent acter d'un coup de frein après cinq années d'engagement en faveur de la solidarité internationale, avec l'adoption d'une nouvelle loi de programmation et une croissance continue des financements. Les nouvelles orientations actent au minimum d'une prise de distance avec une partie de la loi de 2021, interrogeant sur la capacité de la politique française de développement à répondre efficacement aux besoins des pays et populations vulnérables.

Les prochains mois donneront la mesure des changements en cours derrière l'adoption d'un nouveau vocable d'« investissement solidaire et durable » et la promotion d'une nouvelle métrique de mesure du financement du développement. Les OSC appellent à redoubler de vigilance afin que les engagements de la loi et de l'APD comme outil restent au cœur de l'action internationale de la France pour la lutte contre la pauvreté et les inégalités mondiale. La loi du 4 août 2021 contient les clés pour la réussite de notre modèle de solidarité. Notre capacité à répondre à la lutte contre la pauvreté et aux défis mondiaux dépend donc de notre volonté à l'appliquer.

RESSOURCES

Coordination SUD (28 septembre 2023). Communiqué de presse, [Sahel : rester aux côtés des populations vulnérables et des sociétés civiles](#).

Coordination SUD et Coalition EAU (Juillet 2023). [Equilibre prêt et don : Pour une aide publique au développement tenant ses promesses](#).

Coordination SUD (Mai 2023). [Contributions à la préparation du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement 2023](#).

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (Mars 2023). [Document d'orientation stratégique société civile et engagement citoyen, 2023-2027](#).

Coordination SUD (Août 2022). [Agir pour la solidarité internationale : le rôle des parlementaires](#).

Coordination SUD (Juin 2022). [Loi d'orientation et de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales](#).



COORDINATION SUD

**Rassembler et agir
pour la Solidarité internationale**

14, Passage Dubail 75010 Paris

Tél. : + 33 1 44 72 93 72

www.coordinationsud.org

sud@coordinationsud.org