



COORDINATION SUD

RASSEMBLER & AGIR
POUR LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

NOTE DE POSITION

SOLIDARITÉ INTERNATIONALE : POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS MONDIAUX, REFUSER L'INSTRUMENTALISATION

Avril 2024

Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale (OSI).

Association loi 1901 fondée en 1994, Coordination SUD rassemble, aujourd'hui, 184 ONG, adhérentes directes ou au travers de six collectifs (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, CRID, FORIM, Groupe initiatives). Agissant avec et en faveur des populations les plus laissées pour compte, ces organisations mènent des actions humanitaires d'urgence, de développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains, 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, avec ses organisations membres, assure quatre missions : la promotion et la défense d'un environnement favorable à l'action et l'expression des organisations de la société civile (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 la prospective sur la solidarité internationale et son secteur associatif, leurs évolutions et enjeux.

Coordination SUD, Rassembler et Agir pour la Solidarité Internationale

Suivi des politiques publiques de solidarité internationale

Plusieurs organisations membres de Coordination SUD sont investies dans un espace collectif de travail sur les politiques impactant la solidarité internationale. Cet espace vise à construire des positionnements collectifs et à mobiliser les associations françaises de solidarité internationale sur les sujets suivants :

- Aide publique au développement et suivi des politiques de solidarité internationale
- Agenda 2030 et cohérence des politiques pour le développement durable
- Elections européennes de 2024
- Environnement favorable
- Partenariats et localisation

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

« Déchiffrer le monde réel en le dépouillant des visions et des valeurs dont la langue, toute langue, est porteuse, c'est en déranger l'ordre institué, en bouleverser les hiérarchies.* »

C'est aussi pourquoi Coordination SUD utilise l'écriture inclusive, à tout le moins non exclusive, pour l'ensemble de ses publications, tirée des orientations et principes suggérés par le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) français.

Quelques petits changements d'habitude en plus de procédés de rédaction très simples et très concrets permettent de donner à écrire, lire, voir et comprendre le monde et les sociétés dans leur pluralité. Ainsi, cette publication repose sur :

- des formulations neutres (ex. présidence plutôt que président),
- des noms et adjectifs épicènes, (ex. responsable plutôt que chef),
- le dédoublement des mots (ex. citoyennes et citoyens) en respectant l'ordre alphabétique pour leur citation,
- l'accord de proximité avec le dernier nom, qu'il soit féminin ou masculin, singulier ou pluriel,
- un recours, si besoin est, au point médian.

Les visuels utilisés par Coordination SUD complètent cette expression inclusive évitant les stéréotypes de genre et bousculant nos réalités, et surtout leurs compréhensions.

* Annie Ernaux, Prix Nobel de Littérature 2022, Discours, Stockholm, 7 décembre 2022



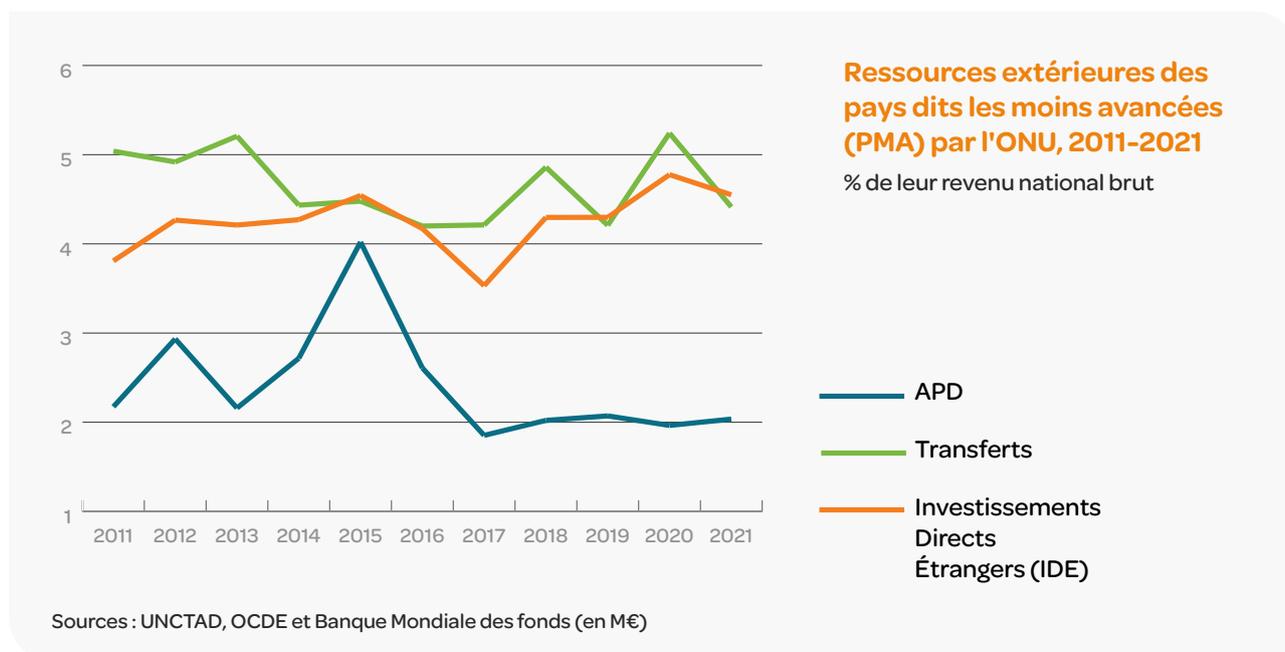
**Objectif 0,7 %
du RNB à l'APD**

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE AU SERVICE DE LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

L'APD, une ressource essentielle pour les populations

L'aide publique au développement (APD) est l'un des principaux instruments de financement de la solidarité internationale. Contrairement aux autres ressources extérieures des pays en développement¹, l'APD représente une source stable et concessionnelle de financement, prioritairement destinée aux pays à faibles revenus. Elle permet de lutter contre la pauvreté et les inégalités, de répondre aux crises, de promouvoir et protéger les droits de tous et toutes, y compris l'égalité de genre.

En France, les parlementaires ont adopté à l'unanimité en 2021 un projet de loi afin de définir les orientations de la politique de solidarité internationale de la France, et sa programmation financière à travers l'APD. Ce texte est un socle de référence pour les parties prenantes de la politique de solidarité internationale : ministères, agences de l'État, organisations de la société civile, etc. Est inscrit dans la loi l'engagement de la France à contribuer à l'APD à hauteur de 0,7 % de son revenu national brut d'ici 2025, un objectif mondial poursuivi depuis 1970 et encore jamais atteint par la France².



¹ La catégorie de « pays en développement », c'est-à-dire des pays éligibles à l'aide publique au développement, est définie et régulièrement révisée par les Nations Unies. Cette catégorie comprend une grande diversité de pays, de ceux à très faibles revenus tels que le Niger et Haïti, aux pays dits « émergents » à revenus intermédiaires tels que la Colombie et l'Indonésie.

² En 2022, le Luxembourg, la Suède, la Norvège, et l'Allemagne dépassaient la cible de 0,7 %. Plusieurs autres pays européens s'en approchaient, tels que le Danemark, les Pays-Bas, et l'Irlande, tous au-dessus de 0,6 %.

Les organisations de la société civile, des actrices indispensables de la solidarité internationale

Les organisations de la société civile (OSC), non seulement des pays finançant l'APD mais aussi des pays qui en sont destinataires, exercent des rôles indispensables à l'élaboration, la mise en œuvre, et l'évaluation des politiques et projets de solidarité internationale. Les OSC sont par définition non gouvernementales, elles ne sont pas et ne doivent pas être assimilées à des autorités politiques. Elles revêtent une grande diversité de formes, à l'image de la diversité des populations et communautés. Elles participent à la solidarité internationale, à la démocratie locale et nationale, renforcent l'espace civique, le respect des droits humains, et entretiennent les liens entre populations.



Les financements des OSC représentent **moins de 8 %** de l'APD bilatérale française, alors que la loi prévoit **15 %**.³

Selon la loi du 4 août 2021, « l'État reconnaît le rôle, l'expertise et la plus-value des organisations de la société civile, tant du Nord que du Sud ». Pour préserver l'impartialité des OSC, leur capacité et leur liberté d'action, il est indispensable de les préserver des conflits politiques et diplomatiques. Des principes inamovibles et ancrés dans les textes fondateurs de nombreuses organisations.

L'INSTRUMENTALISATION DE LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE : UNE MENACE POUR LES POPULATIONS ET LA COOPÉRATION

Parce que la solidarité internationale s'adresse à des pays tiers et recourt à des financements publics concessionnels, c'est-à-dire des dons ou des prêts à des taux très avantageux, elle peut faire l'objet de pratiques de détournement, ou de chantage. La société civile parle alors d'instrumentalisation pour les dénoncer.

L'instrumentalisation de l'aide publique au développement désigne donc les politiques et pratiques mises en œuvre par un gouvernement et consistant à modifier le rôle et l'attribution des financements publics initialement destinés aux pays en développement, au moins en partie, et à les détourner de leurs objectifs initiaux, c'est-à-dire de la lutte contre la pauvreté, les crises, et les inégalités mondiales. Ces pratiques sont supposées répondre à des intérêts nationaux du pays « bailleur », tels que des intérêts économiques, migratoires, ou militaires.

L'instrumentalisation réduit l'aide publique au développement à un instrument d'influence. De telles pratiques peuvent avoir des conséquences désastreuses pour les populations civiles qui sont en temps normal les destinataires de ces financements. Concrètement, l'instrumentalisation entraîne l'arrêt d'activités ou empêche le financement de projets destinés à assurer un accès à des services essentiels tels que l'eau, la santé, l'alimentation, la protection sociale, ou l'éducation.

³ Soit la moyenne des pays membres du comité d'aide au développement de l'OCDE. Source : OCDE

Ces pratiques peuvent aussi générer des conséquences inattendues et contradictoires aux intérêts propres du pays bailleur, entraînant la fragilisation voire la rupture de relations diplomatiques, une perte de crédibilité sur la scène internationale et auprès des institutions financières internationales impliquées dans l'APD. Tout cela contribuant à nourrir des ressentiments à l'égard du pays en question. Ces pratiques sont d'autant plus dommageables qu'elles sont en rupture avec la loi.

Lutter contre l'instrumentalisation pour améliorer l'efficacité des actions de solidarité internationale

Les États, organisations internationales et la société civile cherchent à améliorer l'efficacité de l'aide publique au développement pour renforcer son impact auprès des populations vulnérables, et ainsi contribuer davantage à l'atteinte des objectifs de développement durable.

Plusieurs outils et politiques ont été identifiés, tels que : l'adoption d'une loi dédiée (ex. la loi d'orientation et de programmation du 4 août 2021 en France) ; la définition et la mise en œuvre de la politique de solidarité internationale en concertation avec les parties prenantes de celle-ci, et notamment la société civile ; l'augmentation de l'APD afin d'y contribuer à hauteur de 0,7 % du revenu national brut.

L'efficacité de la solidarité internationale est non seulement liée au montant des financements versés mais aussi à leur orientation vers des priorités clairement identifiées et cohérentes entre elles (en lien avec les besoins et la réalité du terrain), ainsi qu'au soutien à des projets définis et portés par les sociétés civiles. Ces critères sont pris en compte dans la loi du 4 août 2021.

EN BREF

Ce que dit la loi d'orientation et de programmation

En France, la loi d'orientation et de programmation sur le développement solidaire du 4 août 2021 définit les objectifs de la politique française de solidarité internationale autour de trois axes :



1. L'éradication de la pauvreté dans toutes ses dimensions, la lutte contre les inégalités, la lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition et l'action en matière d'éducation et de santé ;
2. La promotion des droits humains, en particulier des droits des enfants, le renforcement de l'État de droit et de la démocratie et la promotion de la francophonie ;
3. La protection des biens publics mondiaux, en particulier la protection de la planète.



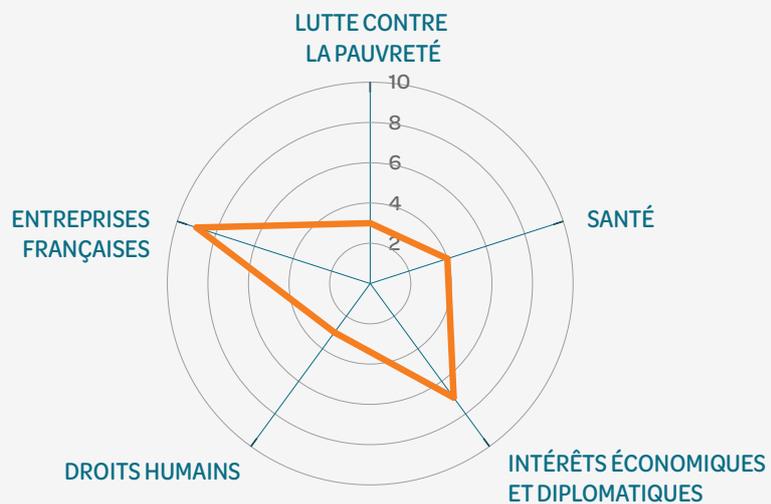
À rebours de ces objectifs, l'instrumentalisation fragilise, voire anéantit, des résultats obtenus au bout de plusieurs décennies d'action. Elle doit donc être combattue et limitée afin de préserver et maximiser les impacts positifs obtenus grâce à la solidarité internationale, par exemple : recul de la mortalité infantile, promotion des droits humains, développement de l'agroécologie, réponse aux crises humanitaires, etc.

Documenter les différentes formes d'instrumentalisation pour mieux les prévenir

Comme toute politique publique, la politique française de solidarité internationale doit être soumise à un cadre strict de redevabilité et de transparence. Cet aspect a été en partie prévu par la loi de programmation de 2021 qui définit une série d'instances et d'outils de contrôle et d'évaluation à destination des parlementaires. De plus, la loi reconnaît explicitement les rôles de la société civile dans le suivi et l'évaluation de la solidarité internationale.

Priorités du CICID 2023: une perte de vue des objectifs de la loi de 2021

Nombre d'occurrence des termes
dans le texte
(hors annexe)



C'est dans ce cadre que les OSC cherchent à documenter les pratiques d'instrumentalisation et à alerter l'opinion publique et les parlementaires sur leurs conséquences néfastes. Les signaux d'une instrumentalisation sont visibles dans le discours politique en France. L'évolution des orientations sur l'APD est révélatrice. Tandis que la loi de 2021 affirmait dans son article 1^{er} que la solidarité internationale est complémentaire à et non dépendante de la diplomatie, le texte du dernier comité interministériel sur la solidarité internationale⁴ prend le contre-pied de la loi.

4 Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) est l'instance interministérielle chargée du pilotage de la politique de solidarité internationale. Le dernier CICID s'est réuni en juillet 2023, [voir ses conclusions](#) et [l'analyse](#) de Coordination SUD.

Dans ce texte de 2023, le gouvernement affirme adopter une « stratégie d'investissement solidaire et durable » afin de la « recentrer sur l'influence et la diplomatie économique », et la placer « au service de nos intérêts ».

Cependant, comme prévu dans la loi, la solidarité internationale ne peut avoir pour mandat premier de servir les intérêts économiques des entreprises françaises, ni les intérêts sécuritaires, militaires ou diplomatiques de la France. Lorsque les intérêts économiques et diplomatiques divergent des besoins nécessaires et urgents des populations dans le monde, la politique de solidarité internationale doit pouvoir continuer de s'exercer. C'est pour cette raison qu'elle constitue depuis 2014 une politique à part entière, dotée de sa propre loi d'orientation et de programmation.



LE CAS DE LA SUSPENSION DE L'APD

La France finance des projets d'accès à l'eau et l'assainissement au Niger et au Burkina Faso. À la suite d'un coup d'État en juillet 2023, les relations diplomatiques se détériorent. La France décide de prendre des sanctions, parmi lesquelles la suspension d'une partie de son APD afin de ne pas financer les « putschistes ».

Parmi les financements suspendus figurent l'aide budgétaire au gouvernement mais également le financement de projets de la société civile, dont des projets d'accès à l'eau menés dans de petites municipalités par des OSC sans lien avec les putschistes. En raison de la décision française, les OSC ne peuvent plus financer leurs activités. Les installations d'eau et d'assainissement qui devaient être installées ne verront pas le jour et les conditions de vie et la santé des communautés continueront de se détériorer.

Ces pratiques peuvent aussi s'avérer contradictoires avec les intérêts du pays bailleur et l'effet recherché. Elles peuvent créer un flou sur les objectifs recherchés et entraîner la méfiance d'autres pays destinataires de l'APD, voire détériorer des relations diplomatiques. Puisque ces décisions peuvent affecter directement les conditions de vie de populations, elles peuvent également nourrir un ressentiment, en particulier dans le cas d'une suspension ou d'un arrêt des projets. Dans le cas de la France, la suspension de l'aide publique au développement au Sahel a amené à un repositionnement stratégique des bailleurs présents (France remplacée par d'autres pays) et à la fermeture de très nombreux projets d'accès à des besoins essentiels, qui étaient destinés aux populations civiles.



+ 16 M de personnes
en besoin d'assistance humanitaire
au Burkina Faso, Mali et Niger.⁵

Or, en 1 an, l'APD française a été arrêtée
ou partiellement suspendue dans ces 3 pays.

⁵ Source : OCHA, agence de l'ONU pour les affaires humanitaires.

⁶ Désigne les contrats financés par l'APD et favorisant en priorité les fournisseurs français. Source : OCDE.



LE CAS DE L'AIDE LIÉE

La France finance un projet pour construire un hôpital dans un pays étranger. L'agence française de développement (AFD) publie un appel d'offre afin d'acheminer les matériaux nécessaires à la construction. L'appel est public mais seules les entreprises françaises y sont éligibles. Pourtant, d'autres offres plus avantageuses étaient proposées par des organisations présentes dans le pays où se déroule le projet.

Si l'AFD avait choisi une entreprise basée dans le pays où se déroule le projet, l'impact du projet aurait pu être démultiplié grâce au soutien apporté au tissu économique local, et aurait favorisé la création d'emplois. Au contraire, selon l'OCDE, la restriction des appels d'offre (ou aide liée) peut accroître les coûts d'un projet de développement de 15 % à 30 %.



L'aide liée augmente
en moyenne le coût des projets
de 15 % à 30 %⁶

Le lien entre solidarité internationale et migrations fait aussi l'objet de tentatives d'instrumentalisation. Plusieurs politiques en France et en Europe cherchent à conditionner la solidarité internationale à la coopération des États tiers dans la « lutte contre l'immigration ». L'efficacité d'une telle mesure n'a jamais été démontrée, elle a même été infirmée à plusieurs reprises par le Gouvernement français ces dernières années.



Je suis persuadée qu'un conditionnement de l'APD aux sujets migratoires constituerait une mauvaise réponse [...] parce que ce n'est pas efficace et que les montants en jeu sont très faibles. L'APD est un outil de long terme qui ne constitue pas un moyen de pression, d'autant que sa réduction mécanique risquerait d'accroître les départs, notamment des déplacés climatiques.

Chrysoula Zacharopoulou, Secrétaire d'État au Développement et aux Partenariats internationaux, le 29 novembre 2023 devant la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale.





Toujours privilégier les besoins des populations en situation de vulnérabilité, voilà le mandat de la politique de solidarité internationale. Sa réussite doit permettre d'améliorer les conditions de vie des femmes, hommes, et enfants, avec lesquels et auprès desquels porte cette action, mais elle ne doit jamais se faire à leur détriment.

Olivier Bruyeron, Président de Coordination SUD, plateforme nationale des associations françaises de solidarité internationale.



Par ailleurs, les organisations de la société civile ont dénoncé à de multiples reprises⁷ l'impact des activités de « gestion des migrations » financées par l'APD au niveau européen (programmes de retour et de réintégration, soutien à la gestion des frontières, etc.). De tels projets menacent gravement les droits des personnes concernées et constituent une possible violation des obligations légales et internationales des États qui les mettent en œuvre. La seule action possible de la solidarité internationale en matière de migrations est de garantir des mobilités sûres et légales, dans le respect des droits humains. Conditionner la solidarité internationale à la « gestion de l'immigration » n'arrêtera pas celle ou celui qui a l'énergie d'affronter toutes les épreuves que lui réserve la migration clandestine, mais elle accroîtra les sévices, les naufrages, les atteintes à la dignité humaine, voire les morts.

Peu importe leur forme, les pratiques « d'instrumentalisation » sont à prescrire, en particulier dans un contexte de multiplication des crises et de croissance des besoins, qui incite à mobiliser davantage de financements. Aujourd'hui, près du tiers de l'APD sert à financer⁹ des activités qui contribuent peu ou pas à la solidarité à l'égard des pays tiers. Il s'agit notamment des frais d'accueil des personnes réfugiées, et des bourses et frais d'écolage pour les étudiantes et étudiants internationaux. À terme, l'instrumentalisation c'est le risque de ne plus agir pour la solidarité internationale, de ne plus faire d'aide publique au développement, c'est s'exclure volontairement de la coopération internationale. Au contraire, alors que les budgets d'APD stagnent, il est plus que jamais indispensable d'accroître l'efficacité de la solidarité internationale et donc de lutter contre son instrumentalisation.



20,7 % de l'APD française finance des activités qui ne bénéficient pas directement aux pays en développement.⁸

⁷ Le rapport d'Oxfam international intitulé « EU Spending to Build Fortress Europe Risks Breaking Aid Rules » documente les graves conséquences de la politique européenne de conditionnalité de l'APD sur les droits des personnes migrantes.

⁸ Source : rapport « AidWatch » 2023 de CONCORD Europe.

⁹ Voir le chapitre France du rapport 2023 de CONCORD Europe, dont Coordination SUD est membre, intitulé « Bursting the ODA inflation bubble ».

RECOMMANDATIONS POUR RESTAURER L'INTÉGRITÉ DE LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

Pour Coordination SUD, quatre mesures urgentes doivent être mises en œuvre afin de limiter l'instrumentalisation de la solidarité internationale et de reconstruire son intégrité de la solidarité internationale :

1 | **Replacer l'action de la France en matière de solidarité internationale dans le cadre de la loi de programmation et d'orientation de 2021.** Pour cela, le gouvernement doit mettre en place et respecter le cadre de transparence et de redevabilité prévu par la loi, 3 ans après l'adoption de la loi, il est plus que temps ! C'est-à-dire :

- Mettre en place la commission d'évaluation de l'APD
- Garantir la participation des OSC aux travaux de la commission
- Remettre chaque année un rapport sur l'APD au Parlement.

2 | **Respecter les orientations de la loi de 2021 et les obligations internationales de la France.**

- En 2021, les parlementaires ont refusé toute mesure de conditionnalité de l'APD à la « gestion des migrations » dans la loi de programmation. Le gouvernement doit respecter cette volonté et devrait également s'engager à lutter contre toute mesure similaire au niveau européen, afin de se conformer aux obligations légales de la France en matière de protection des droits humains, ainsi qu'avec ses engagements internationaux auprès de l'OCDE quant aux objectifs et à l'éligibilité de l'APD. Le gouvernement doit garantir que la « lutte contre l'immigration irrégulière et les filières clandestines » ne sera pas financée par l'APD.
- Les financements doivent être concentrés sous forme de dons là où ils sont le plus utiles : pour le financement des services sociaux de base, des organisations de la société civile, la promotion et la protection des droits humains et de l'égalité de genre, et pour la réponse aux crises.

3 | **Mettre un terme à la doctrine de suspension des financements des OSC au Sahel et réaffirmer l'engagement de la France à lutter contre la pauvreté, les inégalités mondiales, et les crises partout dans le monde, afin de ne laisser personne de côté.**

- Le gouvernement devrait reprendre sans délai le financement des projets menés par la société civile au Niger et au Burkina Faso et, dès que possible, au Mali.
- Pour cela, le gouvernement doit cesser de faire une distinction entre projets humanitaires et projets de développement. Lorsqu'ils sont menés par la société civile, tous sont essentiels pour la vie des populations locales et sont déliés du contexte politique national.
- Le gouvernement doit par ailleurs réaffirmer et pleinement reconnaître le caractère non gouvernemental des organisations de la société civile française et locale active dans le champ de la solidarité internationale.

4 | **Réaffirmer l'existence à part entière d'une politique de solidarité internationale et sa distinction des politiques militaires, migratoires, et économiques de la France.**

- Si lien il y a, il ne peut prendre la forme d'une instrumentalisation ou d'un chantage au détriment des populations vulnérables.
- Le gouvernement doit réaffirmer ce principe consacré dans la loi de 2021 et à l'occasion de ses prises de parole sur l'action internationale de la France.

L'action de la France en matière de solidarité internationale doit respecter ces différents principes concourant à l'intégrité et à l'efficacité de l'APD, et au bien-être des populations dans le monde. Ces recommandations devraient également s'appliquer aux actions de la France dans les forums internationaux liés à la solidarité internationale, tels que l'Union européenne et son instrument de financement le « NDICI », le comité d'aide au développement de l'OCDE, ainsi que tous les sommets internationaux de l'ONU consacrés aux financements du développement.

L'ESSENTIEL



Oui, la solidarité internationale est politique car elle contribue à **construire des relations** entre sociétés civiles, à **renforcer la justice** climatique, sociale, fiscale, et environnementale, ainsi qu'à la promotion et la protection et la défense des droits humains.

Oui, la solidarité internationale est une politique étrangère de la France et peut contribuer au rayonnement de la France à l'international et au renforcement de ses partenariats internationaux, à condition qu'elle évite toute instrumentalisation. Elle se détache aussi de la diplomatie car elle vise à ne laisser personne de côté, peu importe les relations entre gouvernements.

Oui, la solidarité internationale et l'aide publique au développement **visent toujours et avant tout** à lutter contre la pauvreté, les inégalités mondiales et les crises.



Non, la solidarité internationale ne peut pas être un moyen de pression sur des gouvernements. Ce serait non seulement contraire à ses objectifs, annulant ses effets positifs, et ne ferait que renforcer le ressentiment des populations et mettre en péril leurs conditions de vie.

Non, le gouvernement ne peut pas utiliser l'aide publique au développement comme un blanc-seing pour financer toutes les actions qu'il souhaite à l'international. C'est un outil de financement défini et encadré au niveau national et international, supervisé par une organisation internationale (l'OCDE) et contrôlé par le Parlement. Des vies humaines en dépendent.

Non, le gouvernement ne devrait pas bouleverser du jour au lendemain une politique de développement. Les orientations du gouvernement sont tenues au respect du cadre législatif en France et de la signature d'accords internationaux. La France s'engage, elle signe des contrats et finance des projets sur le court, le moyen et le long terme dans de nombreux pays.

Coordination rédactionnelle

Corentin Martiniault, Coordination SUD
Marie-Noëlle Reboulet, Groupe Initiatives
Kévin Goldberg, Solidarités International

Directeur de publication

Jérôme Fauré

Coordination de publication

Marie-Pierre Liénard

Conception graphique, mise en page

Esther James

Avril 2024

Crédits couverture : © Anton_Ivanov / Shutterstock.com

En partenariat
avec





COORDINATION SUD

RASSEMBLER & AGIR
POUR LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

Rassembler & agir pour la solidarité internationale

COORDINATION SUD
14 passage Dubail · 75010 Paris
Tél. : 01 44 72 93 72
www.coordinationsud.org
