

Coordination SUD

L'aide publique au développement dans le projet de loi de finances 2011

Octobre 2010



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

AVANT-PROPOS

2011 : UN MANQUE DE TRANSPARENCE INÉDIT SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES

Les documents budgétaires 2011 souffrent d'un manque de transparence important. Si le projet de loi de finances 2011 et les informations relatives à la mission Aide publique au développement ont été rendus publics 15 jours avant le débat à l'Assemblée nationale, le Document de politique transversale, qui rassemble l'intégralité des crédits que la France comptabilise en Aide publique au développement, n'avait toujours pas été transmis aux parlementaires deux jours ouvrés avant le débat à l'Assemblée nationale le 2 novembre.

Parmi ces crédits, les allègements de dette, l'accueil des réfugiés, l'écolage ou l'aide aux territoires d'outre-mer gonflent l'aide publique officielle de la France sans apporter de réels moyens au financement du développement.

Par ailleurs, les informations transmises ne permettent pas de connaître :

- les montants prévus affectés aux dons-projets par l'Agence française de développement pour 2011. Un montant global est affecté à l'enveloppe « dons projets AFD, FSP, ONG », qui regroupe des crédits fondamentalement différents tant dans leur objet et que dans leur forme juridique : crédits dédiés aux projets des ONG françaises, crédits pour les projets AFD, crédits pour les projets du MAEE.
- La répartition sectorielle : les projets annuels de performance 2011 ne précisent pas, contrairement à 2010, la répartition sectorielle des engagements de l'AFD sous forme de C2D (contrats désendettement-développement).
- le montant de l'enveloppe qui sera disponible pour les projets et programmes des ONG en 2011. Les ONG craignent une fongibilité au sein de cette enveloppe entre les crédits disponibles pour les projets ONG et ceux disponibles pour les projets AFD.

SOMMAIRE

Introduction	3
Aide publique au développement : la crédibilité de la stratégie française dépendra des moyens qui lui seront donnés	
APD française : bilan et perspectives	9
Perspectives 2010-2011 : des prêts en fort développement face à des subventions insuffisantes	9
Bilan 2008-2009 : l'Aide publique au développement française reste gonflée par les allègements de dette et les dépenses artificielles	16
Un engagement européen et une aide multilatérale conséquents	20
Contributions sectorielles	22
L'APD de la France et le soutien au développement agricole	22
L'APD française et les financements précoces pour le climat	25
Le soutien des ONG dans le PLF 2011	30
Évolution de l'APD bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement sur la période 2001 à 2007 et perspectives à 2012	33
Le Fonds européen de développement (Fed), un instrument à réformer	38
L'intégration transversale de l'approche genre dans l'APD française en vue de l'égalité des femmes et des hommes : des ambitions affichées, un début de mise en œuvre, un avenir incertain	43
Un financement de l'action humanitaire encore très insuffisant, dans un contexte de besoins grandissants	46
L'APD française consacrée à la santé en 2009-2010	48

INTRODUCTION

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : LA CRÉDIBILITÉ DE LA STRATÉGIE FRANÇAISE DÉPENDRA DES MOYENS QUI LUI SERONT DONNÉS

Le 1^{er} janvier 2011, la France prendra la présidence des sommets du G8 et du G20 qui se tiendront en France en juin et en novembre 2011. Dans ce contexte, la France se doit d'être exemplaire en matière d'aide publique au développement (APD) notamment. Pourtant le gel des crédits ne permettra pas à la France de tenir ses engagements internationaux. Le budget pluriannuel 2011-2013 prévoit un gel en valeur pendant trois ans des crédits de la mission aide publique au développement à 3,34 milliards d'euros¹ et l'APD globale de la France devrait baisser en 2011 par rapport à 2010. Le manque de transparence sur le projet de loi de finances 2011 laisse planer l'incertitude quant aux projections sur 2010 et 2011. Il se pourrait qu'en amont de la présidence française des G8-G20 en 2011, la France soit amenée à réviser son APD 2010 à la hausse pour se rapprocher de son engagement de 0,51%. Les projections initiales étaient de 0,46% de la part du RNB consacrée à l'APD en 2010. Ce gonflement des montants d'aide publique au développement serait permis, entre autre, par une augmentation des montants² engagés par l'Agence française de développement sous forme de prêts comptabilisés en APD. La part de l'APD diminuera de nouveau une fois que la lumière portée sur la France à l'occasion des sommets internationaux se sera éteinte. La logique instrumentale qui guide les engagements de l'APD française s'illustre ainsi : augmenter les prêts à moindre coût grâce à un effet levier important, au détriment de la part des subventions dans les 14 pays prioritaires³. Ces pays, non solvables, se retrouvent *de facto* exclus des financements sur prêts, auxquels seuls les pays émergents et à revenu intermédiaire peuvent prétendre. De même, la priorité aux prêts exclut le soutien à certains secteurs dans ces pays incapables de répondre aux critères d'éligibilité de l'AFD. Ainsi, par exemple, malgré les engagements politiques à cibler les populations les plus vulnérables, les instruments de l'aide française ne permettent pas de soutenir les petits paysans et l'agriculture vivrière. Enfin, à compter du 1^{er} janvier 2011, Mayotte sera un département d'outre-mer et ne devrait donc plus figurer parmi les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement française.

En 2005, la France a effectivement pris des engagements d'augmentation progressive de son APD à l'échelle européenne, pour y consacrer 0,51% de sa richesse nationale en 2010 et 0,7% en 2015. Pourtant, elle est encore loin du compte et, malgré les affirmations réitérées à maintes reprises, elle ne respectera pas ses engagements. En fin d'année, les pays membres de l'Union européenne (UE) rendront des comptes quant à leur engagement d'accroissement d'APD. Ces bilans interviendront alors que les conséquences économiques de la crise financière pèsent fortement sur les pays les plus pauvres, qui paient un lourd tribut à une crise dont ils ne sont pas responsables. Face aux ravages qu'elle provoque et qui viennent s'ajouter aux impacts des crises écologique et alimentaire, le renforcement et le renouvellement de la solidarité entre pays riches et pays pauvres sont indispensables. Les interdépendances croissantes générées par la mondialisation appellent à une responsabilité partagée de l'ensemble des pays dans leur gestion et requièrent un partenariat renforcé avec l'ensemble des pays. Il ne s'agit pas de chercher à préserver la France des risques globaux, mais bien de construire ensemble un partenariat permettant aux pays en développement et à leurs populations d'être des partenaires en mesure de contribuer pleinement à la gestion collective de ces interdépendances.

¹ Il s'agit d'une application sélective de la norme transversale de réduction des interventions.

² De 2482 millions en 2009, les prêts concessionnels engagés par l'AFD passeraient à 3104 millions en 2010, selon le Plan d'affaires 2010-2011 de l'AFD, soit une hausse de 25%.

³ Les 14 pays prioritaires définis par le CICID sont : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo.

L'année 2010 a été marquée par de nouveaux engagements internationaux pris par le Président de la République dans le secteur de la santé notamment. Ces annonces sont encourageantes mais obligent à la prudence. Elles succèdent à une série d'engagements pris dans d'autres secteurs - la sécurité alimentaire, l'eau et l'assainissement, les financements pour le climat, etc. - qui ne semblent pas répondre à une vision stratégique globale de la coopération au développement française. Surtout, la question de l'origine et du caractère véritablement additionnel de ces financements reste entière. Les crédits de la mission APD étant fixes jusqu'à 2013, il est à craindre que certains secteurs pâtiront de la priorité donnée à d'autres. Les nouveaux engagements en matière de santé par exemple, s'ils sont respectés et véritablement additionnels, suscitent des incertitudes quant à la manière dont le gouvernement entend mobiliser ces ressources supplémentaires pour la santé. Il serait inacceptable que cette augmentation au profit de la santé se fasse au détriment d'autres secteurs du développement.

❖ DOCUMENT CADRE GLOBAL : POUR UN PARTENARIAT ADAPTÉ AUX ENJEUX DU 21^E SIÈCLE

Le CICID a décidé en 2009 d'établir une stratégie française de coopération au développement, à la demande du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Le chantier d'élaboration d'un document cadre global pour la coopération au développement a été lancé début 2010 par la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE). Six réunions thématiques se sont tenues entre janvier et avril, auxquelles les ONG rassemblées au sein de Coordination SUD ont été conviées. Les ONG de solidarité internationale ont accepté avec intérêt cette invitation, comme le signe fort d'une volonté d'associer la société civile française à cet exercice stratégique. Au terme du processus de consultation, elles déplorent cependant que le CICID, qui devait à nouveau se réunir pour adopter solennellement cette stratégie, ait finalement été reporté, privant ainsi le document d'une portée officielle et symbolique forte.

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

La commande initiale du CICID pour élaborer la stratégie française de coopération au développement s'appuie sur la combinaison d'actions qui incitent les pays tiers à promouvoir le développement économique et la réalisation des OMD et à prendre en compte les biens publics mondiaux (BPM). La combinaison croissance/OMD/BPM est censée définir un nouveau modèle de développement. Mais cet énoncé est insuffisant. Il lui manque, pour lui donner du sens, une référence aux droits humains. Cette référence aux droits conduirait à énoncer clairement un choix pour une croissance inclusive, ce qui doit nécessairement infléchir les arbitrages actuels entre prêts de toutes natures et dons dans l'aide publique au développement. Elle conduirait aussi à relire les OMD sous l'angle de la réduction des inégalités, ce qui doit nécessairement conduire à une relecture des OMD, de leur programmation et des moyens de mise en œuvre.

La lecture proposée aujourd'hui du contexte de la coopération au développement est fortement marquée par une approche par les risques. Le projet annuel de performance attaché au PLF 2011 donne quatre enjeux à la politique de coopération au développement de la France dont

« la prévention et la gestion des crises qui menacent à la fois le développement des pays concernés et la sécurité de notre pays ». Compétition économique acerbée, échéance climatique proche, crises durables, pauvreté installée, migrations accrues, etc. : dans une telle situation, tout se passe comme si la coopération au développement devait intervenir pour endiguer les risques pour les autres et pour notre propre société. Cette approche utilitariste – qui peut être comprise comme visant à réduire nos propres risques – pour pragmatique qu'elle soit, peut difficilement être considérée comme la justification ultime de notre coopération au développement, ni comme la modalité optimale de mobilisation de notre opinion publique. Les Français s'intéressent aux enjeux de la coopération au développement et les comprennent bien, comme le démontrent les sondages réalisés par l'Agence française de développement (AFD)⁴ ou le CCFD-Terre solidaire⁵. En conséquence, ils attendent aussi d'être mieux informés pour avoir les moyens de porter un jugement critique sur cette politique. Une meilleure information, sensibilisation et formation des citoyens est indispensable pour leur permettre d'appréhender de façon globale les enjeux internationaux et les enjeux liés à la coopération au développement. Outre la tendance à un renfermement dans nos frontières nationales, une telle approche est réductrice des enjeux face auxquels nous avons une responsabilité collective. L'aide et la coopération au développement devraient pouvoir être conçues et perçues comme la contribution nationale aux équilibres mondiaux bousculés par la nouvelle donne de la globalisation.

❖ UNE PLUS FORTE PRÉVISIBILITÉ POUR RÉPONDRE AUX LOGIQUES DE DÉVELOPPEMENT

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

On constate trop souvent, dans la coopération au développement, que la redevabilité s'effectue à sens unique, du gouvernement récipiendaire vers le bailleur de fonds, parfois au détriment même du parlement et des citoyens du pays bénéficiaire de l'aide. L'opacité qui prévaut le plus souvent dans les négociations, notamment sur les conditionnalités et les indicateurs de performance appliqués à l'APD, va à l'encontre du débat démocratique. Les bailleurs de fonds ont un devoir de redevabilité vis-à-vis de leur parlement et de leurs citoyens, mais aussi vis-à-vis des citoyens des pays partenaires.

En France, la qualité du débat autour de la politique française de coopération au développement reste faible et mériterait d'être améliorée et approfondie. Pour cela, une information détaillée, de qualité, transparente, facilement comparable d'une année sur l'autre, est indispensable, afin de favoriser une réflexion critique autour de la coopération au développement. Ceci implique que la France rende compte annuellement de ce qui a été réalisé au cours de l'année, de façon plus approfondie que ce qui est fait à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances. Une redevabilité plus grande est également requise sur les activités menées par les organisations multilatérales auxquelles contribuent la France et les positions que celle-ci a défendues dans ces institutions.

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

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

La mission Aide publique au développement du Projet de loi de finances pour 2011 doit être débattue en commission élargie (commission des finances et commission des affaires étrangères) le 2 novembre 2010. Les rapporteurs budgétaires ne reçoivent les documents budgétaires que très tardivement, quelques jours avant le débat. Cette année en particulier, deux jours ouvrés avant le débat à l'Assemblée nationale, ils restaient en attente du Document de politique transversale qui rassemble l'intégralité des crédits que la France comptabilise en Aide publique au développement. Les parlementaires ne sont ainsi pas en mesure de présenter une véritable analyse des crédits consacrés à l'aide publique au développement et de débattre sur la base d'informations de qualité. Une certaine opacité règne où la rétention d'information nuit largement à la lisibilité et à la prévisibilité de l'aide publique au développement française.

Pour cette raison cette analyse de l'aide publique au développement française s'appuie sur les chiffres définitifs pour l'année 2009 fournis par le Comité Aide au développement de l'OCDE en avril 2010 et sur les projets annuels de performance (PAP) attachés au projet de loi de finances 2011.

❖ LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT : INDISPENSABLE RÉÉQUILIBRAGE ENTRE DONS ET PRÊTS

Enfin, le décalage croissant entre les besoins de financement du développement et l'effort public français est important. Il ne devrait pas être une occasion de remise en cause des engagements réitérés d'atteindre 0,7% du RNB, c'est-à-dire de doter la France des moyens de la politique de coopération au développement qu'elle veut définir pour le moyen terme. L'accroissement de l'APD française se traduit toutefois aujourd'hui par la comptabilisation de dépenses qui ne dégagent pas ou très peu de ressources nouvelles pour le développement (allègements de dettes : entre 1,2 et 2 milliards d'euros en 2010 ; écolage : 612 millions en 2008 ; accueil des réfugiés en France : 247 millions en 2010 ; aide allouée aux TOM : 381 millions en 2010⁶). Contribuer efficacement à la lutte contre les inégalités et la pauvreté requiert que les moyens budgétaires adéquats y soient alloués et mis en œuvre selon une diversité d'instruments, allant des dons –largement insuffisants aujourd'hui- aux prêts. Dans ce sens, le maximum de prévisibilité et de lisibilité de cette aide devrait être recherché, au niveau gouvernemental et parlementaire. Une loi de programmation et d'orientation consacrée à l'APD contribuerait à rendre cette aide plus lisible et plus prévisible. C'est d'ailleurs une demande exprimée récemment par la commission des Affaires étrangères du Sénat⁷.

Alors qu'une proportion encore importante de l'APD française est constituée de dépenses ne dégageant 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'États. Elle intervient donc en priorité dans les pays émergents, où ces prêts bénéficient, dans bien des cas, à des entreprises françaises. L'ampleur des prêts consentis ces dernières années pose, par ailleurs, un problème sérieux pour le futur de l'APD. En effet, les remboursements

⁶ Sources : CAD/OCDE, bases de données en ligne (2001-2008) ; DPT attaché au PLF pour 2010 (2009-2010).

⁷ Cambon Christian, Vantomme, André, sénateurs, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense des Forces armées sur le projet de document cadre de coopération au développement*, 17 juin 2010. Dans ses recommandations, la Commission « souhaite l'adoption, à échéance régulière, par le Parlement, d'une loi d'orientation sur le développement, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe ».

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 un milliard d'euros au financement de projets en bilatéral sur dons, l'absence de moyens adéquats dans l'APD française pose la question de la crédibilité de la France, vis-à-vis de ses partenaires et des autres bailleurs de fonds : quelle influence peut-elle avoir, pour promouvoir le respect, la protection et la promotion des droits humains et contribuer à la lutte contre les inégalités si elle ne dispose d'aucuns moyens sur dons pour les pays les plus pauvres ?

PERSPECTIVES 2010-2011 DES PRÊTS AFD EN FORT DÉVELOPPEMENT FACE À DES SUBVENTIONS INSUFFISANTES

Depuis 2008, le volume des prêts octroyés par l'AFD et comptabilisés dans l'APD française a très fortement augmenté. Ainsi, en 2009, il a connu une hausse spectaculaire de 178%, passant de 469 millions à 1,3 milliard d'euros. Cet accroissement en 2009 est même légèrement supérieur aux prévisions indiquées dans le Document de politique transversale (DPT) attaché au PLF pour 2009⁸.

Evolution des prêts octroyés par l'AFD dans l'APD française

<i>(en M€)</i>	2008	2009	2010	2011
Prêts AFD	469	1 306	1 048	1173
<i>Variation en volume</i>		837	-258	125
<i>Variation en pourcentage</i>	-	178%	-20%	12%

Source : 2008 : DPT attaché au PLF pour 2009 ; 2009-2011 : DPT attaché au PLF pour 2010.

En 2010, le volume de prêts AFD comptabilisé dans l'APD française connaîtrait une diminution de 20%. Cette baisse s'explique en réalité par une mesure exceptionnelle sur les prêts octroyés en 2009. En effet, suite aux conclusions du G20 d'avril 2009, un nouvel accord a été conclu avec le FMI, qui porte sur l'octroi par l'AFD d'un nouveau prêt concessionnel d'un milliard de dollars au FMI, qui doit permettre d'alimenter la facilité mise en place pour les pays en développement en réponse à la crise. L'impact net des prêts au FMI dans l'APD française en 2009 s'élève à 424 millions d'euros suite à la conclusion de cet accord en 2009 et atteindra 128 millions d'euros en 2010. **Cela représente une baisse de 296 millions d'euros, qui explique la quasi-totalité de l'apparente diminution des prêts octroyés par l'AFD en 2010.**

Le volume des prêts octroyés par l'AFD en 2010 reste très important, avec plus d'un milliard d'euros, ce qui représente **12% de l'APD française en 2010** (hypothèse basse) et **40% de l'APD bilatérale française hors allègements de dettes et dépenses artificielles**⁹. De plus, le volume des engagements de l'AFD sous forme de prêts ne cesse d'augmenter. Ceci se traduira, dans les années à venir, par un accroissement des décaissements comptabilisés dans l'APD française. En 2011, le volume des décaissements nets des prêts augmenterait à nouveau de 12%, pour atteindre près de 1,2 milliard d'euros.

Les autorisations d'engagement pour bonification des prêts AFD sont stables sur la période 2008 – 2010, ce qui confirme le développement des activités de prêts, notamment par la recherche d'un accroissement de l'effet levier. La légère diminution des autorisations d'engagement observée pour 2011 est couplée avec un objectif d'effet levier à six, qui devrait permettre d'augmenter le volume total des prêts (pour un « coût État » moindre). Parallèlement, les crédits de paiement ont fortement augmenté en 2010 (+750%) et continuent de progresser en 2011 (+22,8%).

⁸ Le DPT attaché au PLF pour 2009 prévoyait un volume de prêts AFD en APD de 927 millions d'euros.

⁹ Écologie, accueil des réfugiés et TOM.

<u>Bonification pour prêts AFD</u>				
<i>(en millions €)</i>	2008	2009	2010	2011
Autorisations d'engagements	250	248	249	225
Crédits de paiement	28	16	136	167

L'orientation de l'AFD vers davantage de financements à effet levier permet d'accroître le volume des prêts comptabilisés dans l'APD française à moindre coût pour l'État. L'effet de levier représente en effet l'un des indicateurs sur lesquels les performances de l'AFD sont évaluées dans le cadre du projet de loi de finances¹⁰. L'effet de levier, qui évalue le montant de prêt généré par un euro de subvention de l'État, atteignait un niveau de 4,3 en 2008. En 2009, l'effet de levier est passé à 5,2 et il est attendu à 6,2 pour 2010 et devrait se stabiliser autour de 6 jusqu'en 2013 (cible de 5,8 en 2013). Or, plus l'effet de levier est important, plus la part des prêts faiblement concessionnels est importante. Ces prêts, octroyés à des taux proches de ceux du marché, s'adressent par conséquent aux pays émergents ou à revenu intermédiaire, seuls en mesure de s'endetter à de telles conditions. Une analyse de la répartition de l'effet de levier depuis 2007 illustre bien cette tendance.

<u>Évolution de l'effet levier par zone géographique¹¹</u>				
	2007	2008	2009	2009-2011
Afrique sub-saharienne	2,9	2,9	3,6	3,5
Méditerranée / Moyen Orient	3,6	5,1	5,3	5,0
Caraïbes / Pacifique	2,8	3,8	3,4	3,7
Asie (hors pays émergents)	3,0	4,0	4,0	4,1
Pays émergents	4,5	5,9	7,3	8,3
Total	3,3	3,7	4,3	4,6

Sources : AFD, plans d'affaires 2008 et 2009-2011.

L'effet levier a augmenté sur toutes les zones géographiques. On note, en particulier, **la très forte croissance de l'effet levier dans les pays émergents (+62%) et sur la zone Méditerranée / Moyen Orient (+47%)**. Les engagements en direction des pays émergents (Inde, Chine, Brésil et Turquie notamment) en aide projet (sous forme de prêts et de subventions) ont connu en trois ans une progression rapide et représentent la quasi-totalité de la croissance des activités de l'AFD en 2008. Le volume des engagements en aide projet est passé de 1,717 milliard d'euros en 2007 à 2,191 milliards d'euros en 2008. Quatre pays, la Turquie, l'Afrique du Sud, la Chine et l'Indonésie, représentent 34% des engagements de l'AFD réalisés en 2008.

¹⁰ Indicateur 3.1 « Montant de l'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'État » attaché à l'objectif n°3 *Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement* du programme 110.

¹¹ Afrique sub-saharienne : y compris Afrique du Sud, République des Comores et République de Maurice. Asie hors pays émergents : Afghanistan, Cambodge, Laos et Vietnam. Pays émergents : Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Pakistan, Thaïlande.

Accroissements d'engagements dans six pays émergents

<i>(en millions €)</i>	2008
Accroissement total	474
dont:	
<i>6 pays émergents</i>	442
<i>Afrique</i>	8
<i>Autres pays</i>	24

Pays émergents considérés : Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Turquie.

Afrique : hors Afrique du Sud.

La priorité affichée d'affecter l'aide aux pays les plus pauvres, en particulier à l'Afrique subsaharienne, est en réalité illusoire. Le volume des opérations réalisées dans quelques pays africains, notamment en Afrique du Sud, masque la faiblesse des engagements français vers les pays les plus pauvres du continent. On observe d'ailleurs en 2010 une hausse de l'aide budgétaire globale pour l'Afrique subsaharienne (+107%). Cependant cette hausse masque une baisse de 42% de cette aide budgétaire destinée aux pays pauvres prioritaires qui passe de 38 millions en 2009 à 22 millions d'euros en 2010.

L'évolution de l'ensemble des engagements de l'AFD sur la période 2008–2009 confirme cette tendance. Ainsi, le volume des engagements de prêts concessionnels a augmenté de 45% en 2009 par rapport à 2008 et représenterait 91% du montant total des engagements concessionnels en 2009. En 2010, le volume des engagements devrait à nouveau augmenter de 25% et représenter 93% des engagements concessionnels.

Le volume des subventions (qui inclut ici le programme de renforcement des capacités commerciales -PRCC, soit 10 millions d'euros en 2008 et 15 millions d'euros en 2009) ne représente que 9% du total des engagements. S'agissant des prêts, les pays émergents (Chine, Thaïlande, Inde, Indonésie, Pakistan, Brésil) et les pays de la zone Méditerranée / Moyen Orient représentent 1,2 milliard d'euros d'engagements en 2009 et concentrent 56% du total des prêts octroyés en 2009, selon le plan d'affaires 2009–2011 de l'AFD.

Répartition des engagements de l'AFD par zone géographique

<i>(en millions €)</i>		Subventions	ABG	C2D	Prêts concessionnels	Total
Afrique subsaharienne	Plan d'affaires 2009	143	39	130	860	1 172
	Réalisations provisoires 2009	146	41	0	841	1028
	Plan d'affaires 2010-2011	130	81	23	1025	1259
Méditerranée / Moyen Orient	Plan d'affaires 2009	34	0	0	685	719
	Réalisations provisoires 2009	29	0	0	596	625
	Plan d'affaires 2010-2011	30	0	0	1000	1030
Asie et	Réalisations	23	0	0	748	771

Pacifique	provisaires 2009					
	Plan d'affaires 2010-2011	18	0	0	717	735
Amérique latine et Caraïbes	Réalisations provisoires 2009	22	2	0	297	319
	Plan d'affaires 2010-2011	16	0	0	362	378
Non géographisés	Réalisations provisoires 2009	8				
	Plan d'affaires 2010-2011	9				
Total	Plan d'affaires 2009	227	39	130	2 209	2 605
	Réalisations provisoires 2009	228	43	0	2483	2754
	Plan d'affaires 2010-2011	203	81	23	3104	3411

Source : AFD, Plan d'affaires 2009 – 2011 ; Plan d'affaires 2010-2011

Cette course aux prêts permet à l'AFD de développer ses activités malgré les moyens en diminution constante qui lui sont alloués pour le financement des opérations sur dons. La logique instrumentale qui prévaut dans la gestion des activités de l'AFD, reposant avant tout sur un indicateur financier, l'effet levier, rencontre cependant des limites lorsqu'il s'agit de lutter contre la pauvreté et les inégalités. Outre les questions que soulève le développement massif des prêts en termes d'allocation géographique et de pertinence par rapport à l'objectif de lutte contre les inégalités et la pauvreté, se pose également le problème de son impact d'ici quelques années, lorsqu'interviendront les remboursements de ces prêts. Ils viendront en effet en déduction du volume d'APD. A terme, le développement actuel des prêts octroyés générera donc une APD négative importante. Coordination SUD avait souligné ce risque dès 2005¹².

Parallèlement, l'enveloppe dons consacrés au financement de projets dans les secteurs sociaux, essentiellement en Afrique sub-saharienne (hors Afrique du Sud) est en chute libre. En 2010, l'enveloppe consacrée au financement de nouveaux projets s'élève à 175 millions d'euros, en baisse de 46% par rapport à 2006. Cette enveloppe devrait légèrement augmenter en 2010 dans un objectif de restauration des crédits bilatéraux sur don. Les documents budgétaires 2011 souffrent d'un manque de transparence et ne permettent pas de connaître les montants affectés aux dons-projets AFD pour 2011.

(autorisations d'engagement en M€)	Évolution de l'enveloppe dons				
	2006	2007	2008	2009	2010
Enveloppe dons AFD hors PRCC	322	313	212	212 *	175
Variation		-3%	-32%	0%	-17%

¹² Coordination SUD, *l'APD française et la politique de coopération au développement : Etat des lieux, analyses et propositions*

* Les chiffres disponibles donnent une enveloppe de 227 millions €, auxquels sont intégrés le PRCC : 15 millions € étaient ouverts en autorisations d'engagement en 2009 pour ce programme.

Un tel niveau d'autorisations d'engagement contraint fortement l'instruction de nouveaux projets. La baisse constante de cette enveloppe depuis 2006, si elle se confirme dans les années à venir, ne permettra plus à la France d'être présente sur les secteurs sociaux. En 2010, l'éducation ne bénéficiera plus que de 37 millions d'euros pour engager de nouveaux projets. Ceci est ridiculement faible, comparé à l'immensité des besoins pour atteindre les OMD.

Aujourd'hui, seuls les secteurs de l'éducation et de la santé sont encore largement (+ de 40%) financés sur dons. Les prévisions de prêts octroyés en 2009 indiquent néanmoins une hausse des prêts dans ces secteurs en 2009. Tous les autres secteurs sur lesquels intervient l'AFD sont financés pour une très grande part sur prêts. Les prêts représentent 90% des engagements prévus en 2009 dans le plan d'affaires de l'AFD dans le secteur de l'eau en 2009 et la totalité des engagements dans le secteur de l'environnement et des ressources naturelles. **Sur l'ensemble des secteurs, plus de 85% des engagements réalisés en 2008 et 2009 l'ont été sur prêts.** Dans le plan d'affaire 2010-2011 de l'AFD, les engagements sous forme de prêts passent de 2,48 milliards en 2009 à 3,1 milliards d'euros en 2010 soit 93,2% des engagements de l'AFD sur l'ensemble des secteurs.

Répartition des engagements de l'AFD par secteur

(en millions €)		Subventions	C2D	Prêts concessionnels	Total	Prêts en % du total
Agriculture et sécurité alimentaire	Réalisations 2008	30	0	83	113	73%
	Plan d'affaires 2009	39	0	123	162	76%
	Réalisé 2009	45				
Education	Réalisations 2008	17	50	55	122	45%
	Plan d'affaires 2009	31	4	56	91	62%
	Réalisé 2009	30				
Santé et lutte contre le sida	Réalisations 2008	19	35	15	69	22%
	Plan d'affaires 2009	43	0	67	110	61%
	Réalisé 2009	52				
Eau et assainissement	Réalisations 2008	70	0	244	314	78%
	Plan d'affaires 2009	25	0	230	255	90%
	Réalisé 2009	15				
Infrastructures	Réalisations 2008	34	0	535	569	94%
	Plan d'affaires 2009	31	0	1013	1044	97%
	Réalisé 2009	28				
Secteur productif	Réalisations 2008	14	0	206	220	94%
	Plan d'affaires 2009	28	0	220	248	89%
	Réalisé 2009	32				

Environnement et ressources naturelles	Réalisations 2008	10	0	559	569	98%
	Plan d'affaires 2009	2	0	430	432	100%
	Réalisé 2009	15				
Autres	Réalisations 2008	26	48	125	199	63%
	Plan d'affaires 2009	28	126	70	224	31%
	Réalisé 2009	12				
Total	Réalisations 2008	220	133	1812	2175	84%
	Plan d'affaires 2009	228	130	2209	2566	86%
	Réalisations provisoires 2009	228	0	2482	2710	91.6%
	Plan d'affaires 2010-2011	203	23	3104	3330	93.2%

Source : AFD, Plan d'affaires 2009 – 2011 ; source pour réalisé 2009 : PAP 2011

Les projets annuels de performance 2011 ne précisent pas, contrairement à 2010, la répartition sectorielle des engagements de l'AFD sous forme de C2D.

L'étude réalisée par la Coalition Eau¹³ sur le respect des engagements français en matière d'APD consacrée à l'eau et l'assainissement démontre que ces prêts s'adressent pour une grande part aux pays émergents et à revenu intermédiaire et financent des systèmes à grande échelle de distribution d'eau dans les gros centres urbains. Le volume des engagements réalisés sur ce type de projets a explosé depuis 2005 et est financé en très grande partie sous forme de prêts. Parallèlement, les engagements sur des projets de distribution d'eau potable de base et d'assainissement de base, essentiellement en milieu rural, financés sur dons, sont en baisse depuis 2003. La chute est vertigineuse entre 2008 et 2009 puisque l'on passe de 70 millions de subventions sur ce secteur en 2008 à seulement 15 millions en 2009. La répartition sectorielle des engagements de l'AFD sous forme de dons reflète la priorité donnée à certains secteurs qui risque de se faire au détriment d'autres. Le montant des dons bilatéraux dans le domaine de l'eau et de l'assainissement est en chute libre, tandis que les subventions dans le secteur de la santé font plus que doubler.

Alors que la chute des moyens consacrés au financement des secteurs relevant des OMD, qui relèvent essentiellement de dons, se confirme, au profit du développement des prêts alloués aux pays émergents et à revenu intermédiaire, il est difficile de comprendre comment la France compte respecter ses engagements pour la réalisation des OMD.

¹³ Cf. présentation synthétique des travaux réalisés par la Coalition Eau dans ce dossier.

Répartition sectorielle des engagements de l'AFD sous forme de dons

	2008		2009	
Agriculture et sécurité alimentaire	31	14%	45	20%
Éducation	17	8%	30	13%
Santé et lutte contre le sida	19	9%	52	23%
Eau et assainissement	70	31%	15	6%
Infrastructures	34	15%	28	12%
Secteur productif	14	6%	32	14%
Environnement et ressources naturelles	10	5%	15	7%
Autres	27	12%	12	5%
	222		229	

PAP 2011

BILAN 2008-2009

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE GONFLÉE PAR LES ALLÈGEMENTS DE DETTE ET LES DÉPENSES ARTIFICIELLES

❖ DES ALLÈGEMENTS DE DETTES ENCORE TRÈS IMPORTANTS ET DÉTERMINANTS DANS L'ÉVOLUTION DE L'APD FRANÇAISE

Pour 2010, deux prévisions d'allègements de dettes étaient annoncées : en hypothèse basse, les allègements de dettes atteindraient 1,29 milliard et 1,99 milliard d'euros en hypothèse haute.

L'évolution de l'APD française depuis 2002 s'explique essentiellement par la comptabilisation des annulations de dettes. La France est en effet l'un des principaux contributeurs de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE). Ainsi, après avoir largement contribué à la hausse de l'APD française jusqu'en 2006, la chute de l'APD en 2007 s'expliquait essentiellement par la baisse des allègements de dettes. La hausse de l'APD annoncée en 2009 s'explique à nouveau par la comptabilisation d'importants allègements de dettes. Ils s'élèvent en effet à 1,123 milliard d'euros en 2009, en hausse de 59% par rapport à 2008. En 2008, les principaux pays bénéficiaires des allègements de dettes comptabilisés dans l'APD française ont été la République du Congo et l'Irak. Ces deux pays concentrent à eux seuls 66% des allègements de dettes accordés sur l'année.

Les modalités de comptabilisation de ces annulations de dettes dans l'APD surestiment très largement les ressources nouvelles dégagées par ces opérations¹⁴. En effet, dans la mesure où ces dettes correspondent à des créances en grande partie impayables, qui s'étalent sur de nombreuses années, leur annulation ne dégage qu'une très faible marge de manœuvre dans le budget du pays bénéficiaire. En outre, 614 millions, soit près de la moitié (47%) des annulations prévues pour 2010 en hypothèse basse, relèveraient de créances COFACE¹⁵. Ces créances résultent d'une politique de soutien aux exportations et aux investissements des entreprises françaises dans les pays en développement, l'État français a contribué à alourdir la dette de ces pays, via le mécanisme de contre-garantie souveraine¹⁶. Or ce type de dettes a très peu contribué au développement des pays du Sud et surtout bénéficié aux entreprises françaises, qui ont pu investir, souvent de manière indue. Si leur annulation est légitime et permet de reconnaître la coresponsabilité des pays prêteurs dans le surendettement des pays du Sud, sa comptabilisation dans l'APD française est problématique.

L'annulation de la dette des pays les plus pauvres est une condition sine qua non à leur développement et une revendication portée de longue date par les ONG. Le problème se situe au niveau des modalités de leur comptabilisation en APD, établies par les lignes directrices du CAD. Celles-ci conduisent à une nette surévaluation du transfert effectif de ressources dégagées pour le financement du développement.

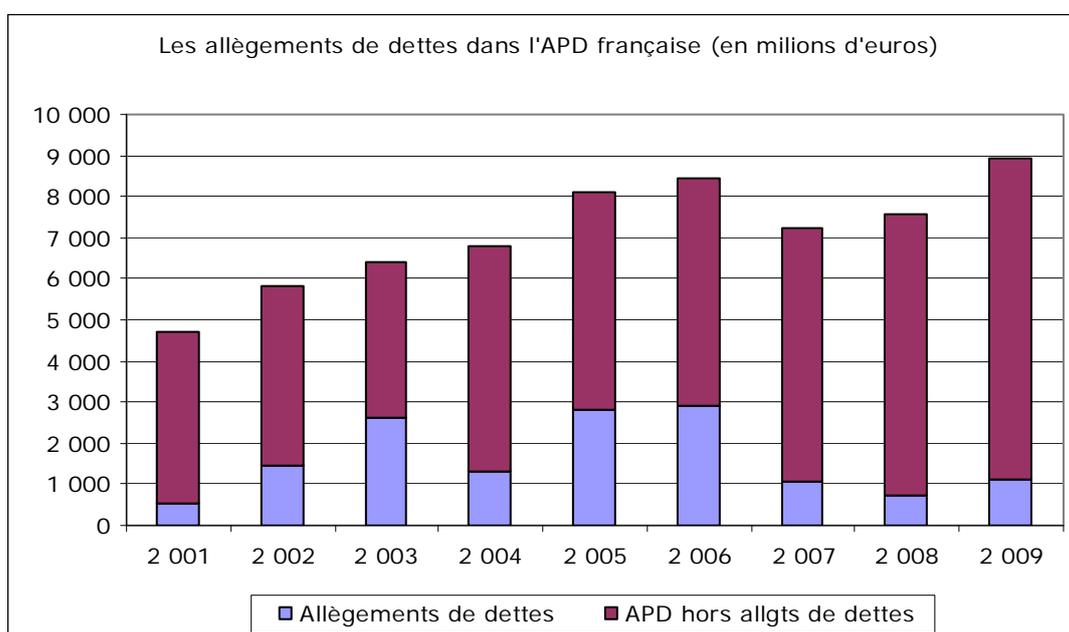
¹⁴ Les directives du CAD de l'OCDE permettent de comptabiliser les créances annulées à leur valeur faciale. L'économiste Daniel Cohen recommande cependant de ne comptabiliser que 10% de cette valeur en APD, afin de ne pas créer de distorsion sur l'APD et de mieux refléter leur réelle contribution au financement du développement.

¹⁵ DPT attaché au PLF pour 2010, p. 84. Le DPT indique un montant prévisionnel de 614 millions € en hypothèse basse et 814 millions € en hypothèse haute.

¹⁶ En contre partie d'une prime versée à la COFACE, l'entreprise est assurée d'obtenir les revenus prévus par son activité. Si l'entreprise exportatrice subit un « sinistre » (défaut de paiement de l'importateur,...), elle est remboursée par la COFACE. Celle-ci demande généralement à l'État importateur (du Sud) une « contre-garantie souveraine » : en cas de sinistre, l'État du Sud doit rembourser à la COFACE les sommes versées à l'exportateur français. Avec le mécanisme de contre-garantie souveraine, la COFACE impose ainsi à l'État du Sud de couvrir le risque pris par l'exportateur français.

Ces annulations de dettes sont pour une grande partie négociées dans le cadre du Club de Paris, notamment la contribution de la France à l'initiative PPTE. La France est en effet le premier contributeur à l'initiative PPTE, sous laquelle des montants très importants ont été annulés entre 2002 et 2004. Cependant, dans bien des cas, ces annulations portent sur des créances impayables, qui n'auraient jamais pu être remboursées. Elles relèvent donc plus d'un jeu d'écriture comptable que d'une véritable contribution au financement du développement.

Dans son estimation de l'APD « réelle », Coordination SUD déduit 90% du montant total des allègements de dettes de l'APD officielle. Elle se base sur la recommandation d'une étude réalisée par Daniel Cohen sur les annulations de dettes des PPTE¹⁷. Estimant que la grande majorité des allègements de dettes constituent un effacement comptable de créances impayables, il recommande en effet que seuls 10% de ces annulations soient comptabilisées en APD, les 90% restants devant être inscrits en pertes sur allègements.



❖ UN ÉCART ENTRE APD RÉELLE ET APD « ARTIFICIELLE » TOUJOURS IMPORTANT EN 2009

Des dépenses d'écolage revues à la baisse

Les dépenses d'écolage, c'est-à-dire la comptabilisation *ex post* du coût des étudiants provenant des pays en développement dans l'enseignement supérieur français, ont connu une croissance considérable dans l'APD française depuis les années quatre-vingt dix, avec une nette accélération à partir de 2000. Suite aux recommandations émises dans le cadre de la revue par les pairs du CAD, en 2008, la France a donc revu à la baisse le montant qu'elle déclare en APD. En 2008, l'écolage atteint 642 millions d'euros, contre 879 millions d'euros déclarés l'année précédente. Alors qu'il représentait 14% de l'APD totale hors allègements de dettes en 2007, il n'en représente plus que 9% en 2008.

¹⁷ Cohen Daniel, Centre de développement de l'OCDE, Technical paper n°166, *The HIPC initiative : true and false promises*, octobre 2000.

Une comptabilisation toujours contestable du coût de l'« accueil » des réfugiés en France

En très forte augmentation depuis 2001, les dépenses liées à l'« accueil » des réfugiés comptabilisées dans l'APD française sont en baisse depuis 2006. La comptabilisation de ces dépenses est cependant loin de faire consensus au sein du CAD. Le Royaume-Uni, par exemple, refuse de comptabiliser ces dépenses, considérant qu'elles ne contribuent pas à l'APD. D'après Henri Emmanuelli, « [...] les dépenses d'accueil des réfugiés comptabilisées relèvent davantage de la gestion des demandeurs d'asile sur le sol français que d'une aide proprement dite. »¹⁸ Toujours selon lui, en 2008, sont comptabilisées dans l'APD française, les dépenses d'hébergement des réfugiés (centre d'accueil pour les demandeurs d'asile, hébergement d'urgence), mais aussi les dépenses d'aide au retour, les crédits de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration, des centres provisoires d'hébergement des réfugiés et d'autres dépenses d'intervention pour l'accompagnement social des réfugiés. Ces dernières dépenses ne seraient plus comptabilisées en APD pour l'année 2009¹⁹.

L'APD « réelle » progresse, mais reste bien en deçà des objectifs

Les chiffres ci-après sont basés sur la définition de l'APD « réelle » telle que définie par Coordination SUD. Ils excluent cependant le produit de la taxe sur les billets d'avion qui, s'il contribue pleinement au financement du développement, fournit un effort additionnel à l'augmentation de l'APD. En 2008, l'APD « réelle » de la France (hors taxe sur les billets d'avion) s'élève à 6,5 milliards d'euros et représente 73% de l'APD telle que déclarée officiellement par la France. La France a donc réellement consacré, en 2008, 0,34% de sa richesse nationale à l'APD.

¹⁸ Rapport Emmanuelli pour le PLF 2009, p. 15.

¹⁹ Op. cit.

* Pour 2010, les chiffres sont ceux fournis par le Projet de loi de finances 2010, les documents budgétaires pour 2011 n'étant pas rendus disponibles par les ministères concernés.

L'aide officielle et l'aide réelle

(montants en millions d'euros)	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	2010*
APD officielle	5 821	6 420	6 820	8 123	8 446	7 220	7 562	8 927	8 664
APD officielle en % du RNB	0,37%	0,40%	0,41%	0,47%	0,47%	0,38%	0,39%	0,46%	0,44%

Taxe sur les billets d'avion							173	153	159
-------------------------------------	--	--	--	--	--	--	------------	------------	------------

<i>Perte sur allègements de dette</i>	1 294	2 339	1 310	2 533	2 641	976	637	1 011	1 161
<i>Coût imputé aux étudiants étrangers</i>	547	640	736	767	898	879	642	605	612
<i>Aide aux réfugiés dans le pays donneur</i>	261	394	438	470	344	275	258	224	247
<i>Aide allouée aux TOM</i>	187	196	222	273	350	345	419	381	390
Montant de l'APD artificielle	2 289	3 569	2 706	4 043	4 233	2 476	1 956	2 221	2 410

APD réelle hors taxe sur billets d'avion	3 532	2 851	4 114	4 080	4 213	4 744	5 433	6 553	6 095
---	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

APD réelle en % du RNB	0,23%	0,18%	0,25%	0,24%	0,23%	0,25%	0,28%	0,34%	0,31%
Part de l'APD réelle dans l'APD officielle	60,7%	44,4%	60,3%	50,2%	49,9%	65,7%	71,8%	73,4%	70,3%
<i>RNB en milliards d'euros</i>	1 548	1 595	1 659	1 710	1 806	1 902	1 963	1 926	1 958

	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	2 010
APD réelle	3 532	2 851	4 114	4 080	4 213	4 744	5 433	6 553	6 095
APD artificielle	2 289	3 569	2 706	4 043	4 233	2 476	1 956	2 221	2 410
APD artificielle en % APD officielle	39%	56%	40%	50%	50%	34%	26%	25%	28%
Officielle	5 821	6 420	6 820	8 123	8 446	7 220	7 562	8 927	8 664

Variation de l'APD réelle 7% -19% 44% -1% 3% 13% 15% 21% -7%

UN ENGAGEMENT EUROPÉEN ET UNE AIDE MULTILATÉRALE CONSÉQUENTS

Une part importante de l'APD française est allouée aux organisations européennes et multilatérales. Les contributions françaises à l'aide européenne et multilatérale représentent, en 2008, 56% de l'APD totale hors allègements de dettes et dépenses artificielles, avec 3,082 milliards d'euros. Elle passerait à 62% en 2009 avec 4,004 milliards d'euros. Elle est en hausse de 16% par rapport à 2007 et s'est accrue de 55% depuis 2002.

L'augmentation de ces contributions résulte d'engagements pris dans les enceintes internationales, mais ne répondent pas forcément à une vision stratégique de la coopération française au développement. Le cumul de ces engagements, en général de portée pluriannuelle, pèse sur le budget, contraint, de l'aide publique au développement.

La France était la première contributrice du Fonds européen de développement (Fed), géré par la Commission européenne pour les Etats membres de l'Union européenne, jusqu'au 9^e Fed. A partir du 10^e Fed, qui a démarré en 2008, elle est devenue le 2^eme contributeur, derrière l'Allemagne. Les versements de la France au titre du Fed ont connu une augmentation importante ces dernières années, du fait, en particulier, de l'accélération des décaissements du 9^e Fed. La contribution française a ainsi augmenté de 74% entre 2003 et 2008. En prenant en compte la contribution au budget communautaire consacrée à l'APD, le financement des institutions européennes est, en 2008, le premier poste des contributions multilatérales, avec 1,7 milliard d'euros. Viennent ensuite la Banque mondiale (378 millions d'euros), suivi du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (300 millions d'euros). Auditionné par la commission des Affaires étrangères, le 27 octobre 2010, le ministre des Affaires étrangères déclarait que la part du multilatéral atteignait 65 % en 2011, en raison notamment du poids des contributions au Fonds européen de développement (Fed) et au Fonds Mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme. Cette augmentation par rapport à 2010 correspond cependant à d'importantes autorisations d'engagement pour la reconstitution de fonds multilatéraux en 2011 (ces engagements sont pluriannuels).

À budget constant, cette part prépondérante du multilatéral, combinée à un fort développement des prêts, se traduit par un désengagement du financement de projets bilatéraux sur dons. Aujourd'hui, le rééquilibrage des moyens disponibles pour les actions menées en bilatéral est au cœur des débats. En réalité, la question majeure ne se situe pas dans le rapatriement des moyens multilatéraux vers le bilatéral. La complémentarité des différents instruments est, en effet, primordiale. Il est nécessaire de disposer d'un éventail le plus large possible d'instruments, en bilatéral comme en multilatéral, pour s'adapter au contexte de chaque pays en développement et répondre au mieux aux besoins des populations. Sur le terrain, l'articulation entre les instruments bilatéraux et multilatéraux et la recherche de synergies devraient être privilégiées, pour accroître l'efficacité globale de l'aide dans un pays et un contexte donnés.

L'importance des contributions aux institutions européennes et multilatérales soulève en outre la question de la redevabilité de la France vis-à-vis de la représentation nationale sur ces engagements. Ces choix, de même que les positions défendues par la France dans ces institutions, ne sont en effet pas débattus au parlement. Si le contrôle et le suivi de la contribution française au budget européen relève des compétences du Parlement européen, il n'en est pas de même du Fonds européen de développement (Fed). Étant un instrument extra-budgétaire, il relève donc du contrôle et du suivi direct des parlements nationaux. En France, ni les orientations et priorités données au Fed, ni les positions défendues par la France au comité FED, ne sont débattues au parlement. Il en est de même pour les institutions financières internationales, les programmes des Nations unies, ... Pour que la participation de la France aux organisations multilatérales soit comprise, elle devrait, d'une part, relever d'une stratégie claire et, d'autre part, être débattue régulièrement au parlement. Ceci est d'autant plus important

que les contributions multilatérales mobilisent une part conséquente des moyens budgétaires consacrés à l'APD.

Répartition de l'aide bilatérale et multilatérale

<i>(en M€)</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
APD totale	5 821	6 420	6 820	8 123	8 446	7 220	7 562	8 927	8 664
APD bilatérale	3 836	4 614	4 481	5 824	6 309	4 571	4 479	4 922	5 146
<i>en % APD totale</i>	66%	72%	66%	72%	75%	63%	59%	55%	59%
APD multilatérale	1 985	1 806	2 339	2 242	2 136	2 648	3 082	4 004	3 518
<i>en % APD totale</i>	34%	28%	34%	28%	25%	37%	41%	45%	41%
dont UE	1 365	1 160	1 500	1 457	1 544	1 575	1 753	2 082	1 934
<i>en % APD totale</i>	23%	18%	22%	18%	18%	22%	23%	23%	22%
<i>en % APD multilatérale</i>	69%	64%	64%	65%	72%	59%	57%	52%	55%

L'APD DE LA FRANCE ET LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Analyse de la commission Agriculture et alimentation de Coordination SUD

❖ UNE SITUATION DE LA FAIM DANS LE MONDE QUI CONTINUE À SE DÉGRADER

Selon la FAO, 925 millions de personnes souffrent de la faim dans le monde. La crise alimentaire qui a durement touché le Sahel en 2010 illustre la fragilité des acquis et l'ampleur des besoins financiers nécessaires pour respecter l'engagement pris par la communauté internationale en 2000 de réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim d'ici à 2015. La lutte contre la faim n'implique pas que des investissements financiers : il est indispensable d'assurer une meilleure cohérence des politiques commerciale, agricole, énergétique, environnementale et d'investissement des pays du Nord pour assurer la sécurité alimentaire mondiale. Il est nécessaire d'améliorer la coordination des institutions traitant des questions d'agriculture et d'alimentation au niveau mondial. L'amélioration de l'efficacité de l'aide à l'agriculture sur le terrain passe notamment par une meilleure coordination des activités des bailleurs de fonds et de soutien aux politiques locales.

❖ UNE ANNÉE MARQUÉE PAR DIFFÉRENTS RENDEZ-VOUS INTERNATIONAUX

La crise alimentaire de 2008 a remis la question de l'agriculture et de la sécurité alimentaire en haut de l'agenda international. En deux ans, trois sommets internationaux ont été consacrés à la sécurité alimentaire mondiale et les deux derniers Sommets du G8 ont également abouti à des déclarations conjointes sur le sujet. À l'Aquila en 2009, plus de 20 milliards de dollars ont été annoncés par les membres du G8 pour lutter contre la faim. La réforme en cours du Comité de la sécurité alimentaire (CSA) a abouti à une ouverture à un nombre plus grand d'acteurs, afin de constituer le pilier politique essentiel du Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition.

❖ DES FINANCEMENTS EN TROMPE L'ŒIL

Pour répondre aux engagements présidentiels, la France est contrainte à des artifices de calculs. Le gouvernement procède ainsi à une addition de financements plus large que le périmètre retenu officiellement pour comptabiliser l'aide publique au développement consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire », tel que défini par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) français. Ainsi, les financements annoncés par la France :

- incluent des projets qui ne relèvent pas du secteur « Agriculture et la sécurité alimentaire » défini par le CICID. Ce sont par exemple des financements consacrés à des projets d'infrastructure, d'environnement, d'eau et d'assainissement ou encore de microfinance. En 2009, ces financements comptent pour plus de 10% de l'annonce française (50 des 492 millions d'euros prévus en 2009) ;
- incluent des montants qui ne sont pas comptabilisables en APD :
 - concernant les prêts de l'Agence française de développement, qui constituent l'essentiel des financements annoncés, la France comptabilise les engagements bruts, c'est à dire qu'ils ne prennent pas en compte les remboursements des pays bénéficiaires. Les pays donateurs ne sont pourtant habilités à ne déclarer que les engagements nets, après déduction des flux de remboursement. Ces règles sont fixées par le système de notification des pays créanciers du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, auquel adhèrent tous les pays donateurs ;

- les financements comptabilisés incluent également des prises de participation dans le secteur privé du Fonds d'investissement dans l'agriculture africaine (20 des 492 millions d'euros prévus en 2009).

❖ L'AIDE À L'AGRICULTURE BAISSÉ DEPUIS LE DÉBUT DE LA CRISE ALIMENTAIRE

Une aide en baisse depuis le début de la crise alimentaire

Malgré les annonces, l'APD française consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » est à son plus bas niveau depuis 2007, voire depuis 2001, si l'on tient compte de l'inflation. Cette situation ne s'explique pas uniquement par la crise économique et les contraintes budgétaires qui y sont associées. C'est le résultat d'un choix stratégique de la France qui l'a amenée à « déprioriser » l'agriculture dans sa politique de développement et à augmenter le volume de prêts concessionnels au détriment des dons. Cette priorité aux prêts exclut *de facto* le soutien à l'agriculture vivrière dans les pays les moins avancés (PMA), incapables de répondre aux critères d'éligibilité de l'Agence française de développement (AFD). Autre conséquence majeure : la forte diminution du soutien aux politiques agricoles dans les pays en développement.

Des instruments qui ne permettent pas un soutien aux pays et populations les plus nécessiteuses

Malgré les engagements politiques à cibler les populations les plus vulnérables et les plus démunies, les instruments de l'aide française ne permettent pas de soutenir les petits paysans et l'agriculture vivrière. Entre 2001 et 2009, la proportion entre dons et prêts dans l'aide bilatérale s'est inversée dans le secteur « Agriculture et sécurité alimentaire ».

L'État semble avant tout viser l'accroissement du volume des prêts pour « faire de l'APD » déclarable au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Augmenter le volume des prêts concessionnels au détriment des dons détourne donc petit à petit l'AFD de la lutte contre la pauvreté et les inégalités, qui devrait être au cœur de l'action d'une agence de coopération. Les conséquences se font sentir à trois niveaux :

- les PMA délaissés : les pays les moins avancés, les plus touchés par la crise alimentaire, sont progressivement délaissés par l'aide publique au développement française, car ils ne répondent pas aux critères d'octroi des prêts de l'AFD. L'aide française est donc orientée en majorité vers les pays à revenu intermédiaire. Dans le secteur agricole, les petits agriculteurs sont les plus grands perdants de cette nouvelle orientation, puisqu'ils n'offrent pas les garanties suffisantes pour bénéficier de prêts (structuration insuffisante, trop petite taille, etc.) ;
- la diminution de l'appui aux politiques agricoles française : la baisse des dons se traduit par une forte diminution de l'appui aux politiques agricoles, au profit des projets d'infrastructure et de soutien à la production alors que la déclaration conjointe du G8 de l'Aquila sur la sécurité alimentaire et la déclaration finale du Sommet mondial de l'alimentation (novembre 2009), endossées par la France, appellent à soutenir la mise en œuvre des politiques agricoles et notamment le Programme de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), pour lutter contre la faim. La baisse de l'aide française aux politiques agricoles est également en contradiction avec l'engagement pris par Michel Barnier, ancien ministre de l'Agriculture et de la Pêche, pendant la présidence française de l'Union européenne, à l'égard du président de la Commission de la CEDEAO de faire de la politique agricole commune de cette région un modèle de partenariat avec l'Europe et « une initiative pilote de développement d'une politique régionale agricole et de sécurité alimentaire » (M. Barnier, le 09/12/2008) ;

- une APD nette parfois négative : les prêts impliquent des flux de remboursements importants de la part des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement française. En 2009, huit pays avaient ainsi une APD nette négative dans le secteur « Agriculture et sécurité alimentaire », c'est à dire qu'ils ont remboursé des sommes plus importantes que celles qu'ils ont reçues : la Tunisie (- 6,4 millions d'euros), l'Ile Maurice (- 0,35 millions d'euros), le Maroc (- 4,7 millions d'euros), le Kenya (- 0,7 millions d'euros), la Côte d'Ivoire (- 50,7 millions d'euros), le Cameroun (- 3,4 millions d'euros), le Burundi (- 1,3 millions d'euros) et l'Angola (- 0,2 millions d'euros). Dans la mesure où, pour les prêts, l'APD est mesurée par les flux nets, c'est-à-dire en soustrayant les remboursements, l'accroissement de l'APD par les prêts condamne l'AFD à une fuite en avant volumétrique, d'autant plus exigeante que le volume des subventions baisse.

Une APD multilatérale en berne

Enfin, l'APD multilatérale consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » a baissé de près de 20% entre 2008 et 2009 (hors multilatérale non agricole), contrairement aux engagements de la déclaration finale endossée par la France lors du Sommet mondial de l'alimentation qui s'est tenu à Rome en novembre 2009, qui convenait de « veiller à ce que le système multilatéral joue un rôle prépondérant ». La France n'y consacre que 37 millions en 2009, contre une moyenne de 46 millions d'euros entre 2001 et 2008. Loin du « rôle prépondérant », l'APD multilatérale ne représente en 2009 que 9% du total de l'aide au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire ».

À travers l'accord de Copenhague de décembre 2010²⁰, les pays industrialisés se sont engagés à mobiliser des ressources nouvelles et additionnelles de 30 milliards de dollars entre 2010 et 2012 au profit des pays en développement pour les soutenir de manière équilibrée dans leurs activités d'adaptation aux impacts du changement climatique et de limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre. Ces financements sont aujourd'hui connus sous l'appellation de « financements précoces ». Au titre de ces financements, l'Union européenne a annoncé une contribution de l'ordre de 2,4 milliards d'euros par an. La France, à travers son Président de la République, s'est engagée à verser pour sa part 420 millions d'euros par an entre 2010 et 2012.

La commission Climat et développement de Coordination SUD a rappelé dans une note de position²¹ l'importance des financements précoces qui doivent permettre de reconstruire avec les pays en développement un climat de confiance très ébranlé par l'échec de la conférence de Copenhague. Cette confiance constitue un préalable à la conclusion d'un nouvel accord mondial sur les changements climatiques. Par ailleurs, même si le volume des financements précoces peut paraître limité au regard des besoins des pays en développement sur le moyen et le plus long terme (au minimum 110 milliards d'euros par an à partir de 2013), ils représenteront sans nul doute une première étape, jetant les bases de l'architecture financière climatique post-2012. Les financements précoces revêtent par conséquent une importance cruciale à bien des égards. Malheureusement, et alors que l'année 2010 est déjà bien engagée, force est de constater que les pays industrialisés, dont la France, sont peu exemplaires dans leur mise en œuvre. Ils reviennent par là même sur leurs promesses faites à Copenhague. C'est pourquoi Coordination SUD souhaite formuler un certain nombre de recommandations qui garantiront une utilisation vertueuse, efficace et transparente des financements précoces. Ces recommandations s'adressent au gouvernement français, mais aussi aux parlementaires, qui, à travers le vote du Projet loi de Finances, ont un rôle déterminant à jouer.

❖ PRINCIPAUX OBJECTIFS DES FINANCEMENTS PRÉCOCES

A Bali, fin 2007, la communauté internationale s'est accordée sur le point suivant : à partir de 2013, date à laquelle le nouveau régime climatique doit débiter, les pays en développement devront engager des actions de limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre ; cela, à la condition d'être soutenus financièrement et technologiquement par les pays industrialisés au nom des principes d'équité et de responsabilités communes mais différenciées. Toutefois, un soutien financier des pays industrialisés aux pays en développement est indispensable avant 2013. Dès aujourd'hui, il est nécessaire de soutenir l'élaboration de plans de développement sobres en carbone et en énergie ainsi que la mise en œuvre de projets dans les pays en développement. De plus, les pays en développement les plus vulnérables ne peuvent attendre pour s'adapter aux impacts dévastateurs des changements climatiques, qu'ils subissent déjà de plein fouet. C'est l'objectif des financements précoces, promis à Copenhague : encourager sans plus attendre l'élaboration et la mise en œuvre de programmes et de projets de lutte contre le changement climatique et ses impacts. Il serait délicat de définir *a priori* une liste des projets/programmes devant faire l'objet d'un soutien au titre des financements précoces. En effet, qu'il s'agisse de la réduction des émissions ou de l'adaptation aux impacts du changement climatique, les priorités doivent être définies par les pays récipiendaires, en lien avec les populations et les communautés locales, car ils sont les plus à même d'identifier et de

²⁰ L'accord de Copenhague est disponible en version française sur : <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fre/11a01f.pdf>

²¹ Document de position commun Coordination SUD-RAC-F : www.gret.org/ressource/pdf/financements_precoces_csud%20_racf.pdf

définir leurs besoins. Pour garantir une utilisation efficace et équitable des financements précoces, un certain nombre de principes doivent être respectés.

❖ PRINCIPES DEVANT GUIDER L'UTILISATION DES FINANCEMENTS PRÉCOCES

Assurer un impératif de transparence

À l'heure actuelle, les pays donateurs sont peu transparents sur la mise en œuvre des financements précoces, ce qui nuit à la construction d'un climat de confiance avec les pays en développement bénéficiaires. La France, l'Union européenne et le reste des pays développés doivent tenir leurs promesses faites à Copenhague afin d'apparaître comme des partenaires fiables dans la négociation. L'Union européenne a présenté au mois de juin 2010 un rapport préliminaire sur l'utilisation des financements précoces par elle et ses États membres. Cependant, les informations communiquées sont loin de répondre à des critères minimaux de transparence. Un rapport final est attendu de la part de l'Union européenne pour la conférence annuelle sur les changements climatiques qui aura lieu en novembre à Cancun, au Mexique. Pour Coordination SUD, ce rapport devra inclure *a minima* les montants et caractéristiques suivantes afin de permettre un suivi transparent de la provenance et de l'utilisation des financements précoces :

- les sources de financements utilisées, y compris leur lien avec les flux et objectifs d'aide publique au développement ;
- les canaux de distribution utilisés ;
- les activités financées sur le terrain et la répartition par secteur ;
- la répartition entre pays récipiendaires ;
- la part de dons par rapport aux prêts concessionnels ;
- le montant total du soutien délivré par rapport à la promesse de contribution qui a été faite, en précisant si c'est sur la base d'engagements ou de décaissements.

Il est crucial que les pays industrialisés rendent compte, sur la base de critères communs, et équitables, de l'utilisation des financements précoces. La conférence des Parties sur les changements climatiques, organe décisionnaire légitime en la matière, devrait donc être mandatée afin de définir des critères communs pour l'utilisation et la comptabilisation des financements précoces et préparer, d'ici à la prochaine conférence de Cancun, un rapport complet d'analyse des contributions versées au titre de l'année 2010.

Des financements pour le climat « nouveaux et additionnels » par rapport aux objectifs d'aide publique au développement

En s'associant à l'accord de Copenhague, les pays industrialisés se sont engagés à procurer des « ressources nouvelles et additionnelles » de l'ordre de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012. Pour respecter ce principe, les financements précoces ne doivent pas être constitués de financements déjà annoncés ou alloués. En particulier, les financements précoces doivent être additionnels aux objectifs de l'APD²². En effet, le changement climatique représente un fardeau supplémentaire pour les pays en développement, qui n'a pas été pris en compte lors de l'établissement des objectifs de l'APD.

Coordination SUD regrette la tentative de certains États membres de l'Union européenne, dont la France, de comptabiliser des financements déjà alloués à l'APD au titre des financements précoces pour le climat. Cela revient à les compter deux fois.

²² Pour l'Union européenne, 0,56% de son Revenu national brut en 2010 et 0,7% en 2015.

En France notamment, pour 2011 et 2012, le Projet de loi de Finance 2011 montre que 680 millions d'euros sur deux ans, sur 840 millions promis, seront comptabilisés au titre des engagements de la France en matière d'APD dans les rubriques budgétaires prévues à cet effet²³. Il est prévu que les crédits de la mission Aide publique au développement resteront « stables sur la période 2011-2013, demeurant à leur niveau de 2010 »²⁴. Par conséquent, seule une réallocation des crédits au sein de la mission APD permettra d'augmenter le financement de la lutte contre le changement climatique pour atteindre les niveaux promis à Copenhague.

Ce comportement de recyclage de l'APD en financements pour le climat aura pour seul effet d'ébranler davantage la confiance entre les pays industrialisés et les pays en développement. Il n'est pas acceptable d'utiliser les financements précoces pour le climat afin de combler la défaillance des États membres dans l'atteinte de leurs objectifs d'APD. De même, financer la lutte contre le changement climatique grâce aux flux existants d'APD n'est une solution ni pérenne, ni efficace, ni équitable, compte tenu de la baisse tendancielle de l'APD. L'additionnalité des financements précoces est d'autant plus essentielle qu'elle est un premier pas indispensable pour garantir l'additionnalité des financements pour le climat à plus long terme (2013-2020).

Le Compte d'affectation spéciale : une coquille vide ?

Pour 2010 et 2012, le projet de loi de finance montre qu'une partie des financements, à hauteur de 150 millions d'euros sur deux ans, serait isolée dans un Compte d'affectation spéciale (CAS), distinct du budget général. Cette création émane du gouvernement français. Le CAS est un outil qui permet d'affecter des recettes à la couverture de dépenses spécifiques, en fléchissant de manière comptable. Le risque est grand, toutefois, que ce CAS ne soit qu'une « coquille vide ». En effet, son alimentation repose sur des recettes issues de la vente de crédits carbone de la France (ses Unités de quantité attribuée – UQA). Or, cette vente est loin d'être acquise car les transactions d'UQA entre pays signataires du Protocole de Kyoto n'ont lieu que depuis 2008 et de nombreuses incertitudes pèsent sur la sécurisation des recettes.

Permettre une utilisation prioritaire dans les pays les plus vulnérables

Il importe de garantir que les financements précoces, d'un montant limité, se concentrent en priorité sur les pays qui ont le moins de capacités techniques et financières et qui sont les plus vulnérables aux impacts du changement climatique. Plusieurs besoins urgents ont déjà été identifiés par les pays les moins avancés (PMA) concernant leurs priorités d'adaptation aux impacts du changement climatique. Ces besoins sont répertoriés dans des programmes d'actions nationaux d'adaptation (PANA). 44 PANA ont été soumis à ce jour pour un coût de mise en œuvre total estimé à plus de deux milliards de dollars US. Malheureusement, les promesses de contribution des pays pour financer la mise en œuvre de ces programmes s'élèvent aujourd'hui à 181 millions de dollars seulement²⁵. Les financements précoces devraient pouvoir financer en partie la mise en œuvre de ces PANA. En aucun cas les financements précoces ne doivent financer majoritairement des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les pays émergents, au détriment des pays les plus pauvres et les plus vulnérables. Pourtant, force est de constater que la majeure partie des financements précoces est dirigée vers ce type d'actions.

²³ Source : rapport coordonné par le Réseau Action Climat France et Oxfam, à paraître le 15 novembre 2010.

²⁴ Source : Projet annuel de Performance APD annexé au Projet de loi de Finance 2011.

²⁵ http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/LDCF.SCCF_7.Inf_2%20Status%20Report%20on%20the%20SCCF%20and%20LDCF_v.6.pdf

Allouer les financements de manière équilibrée entre les activités de réduction des émissions et celles d'adaptation aux impacts du changement climatique

Au regard de l'accord de Copenhague, une allocation équilibrée des financements devra être assurée entre les activités de réduction des émissions de gaz à effet de serre (y compris la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts et l'augmentation des stocks de carbone forestier) et celles d'adaptation aux impacts du changement climatique. Un rapport d'étape de l'Union européenne en date de juin 2010 laisse entrevoir que les États membres sont aujourd'hui plus enclins à financer des activités de réduction des émissions (70%) plutôt que d'adaptation. Il est pourtant essentiel de garantir que réduction des émissions et adaptation reçoivent le même degré d'attention. L'adaptation ne peut, comme par le passé, continuer d'être le parent pauvre de la lutte contre le changement climatique.

Privilégier les dons par rapport aux prêts

L'accord de Copenhague ne précise pas quelle doit être la part des financements précoces à verser sous forme de dons par rapport aux prêts. On sait d'ores et déjà qu'un tiers des financements de l'Union européenne se fera sous la forme de prêts concessionnels. Mais la France refuse de communiquer le pourcentage précis de ses engagements au titre des financements précoces versés sous la forme de dons, d'une part, et de prêts concessionnels d'autre part. Les financements précoces ont vocation à se centrer en priorité sur les pays les plus vulnérables, notamment pour financer des actions d'adaptation urgentes. Or, l'expérience montre que les financements sous forme de prêts soutiennent rarement les actions d'adaptation. De même, les prêts concessionnels financent rarement l'élaboration et la mise en œuvre d'actions essentielles dans les PMA destinées aux populations les plus pauvres qui ne dégagent pas de profit à court terme, au sens capitaliste du terme. Il s'agit par exemple des activités de renforcement de capacités. Ces actions doivent être financées par des subventions. En conséquence, pour les pays les plus vulnérables, les dons sont à privilégier par rapport aux prêts. En outre, lorsque les financements précoces sont alloués sous la forme de prêts concessionnels, seul l'élément « don » de ces prêts doit être comptabilisé au titre des financements précoces.

Utiliser des canaux appropriés pour la distribution des financements précoces

En cohérence avec la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et le consensus européen sur le développement, les financements précoces de l'Union européenne et de ses États membres devront être utilisés *via* un nombre limité de canaux de distribution. L'objectif est d'éviter une fragmentation trop importante de l'aide et de centrer les financements de l'Union européenne là où elle présente une valeur ajoutée, selon des critères objectifs et transparents. Aujourd'hui, la France prévoit d'allouer l'écrasante majorité de ses financements précoces de manière bilatérale (à travers, notamment, l'Agence française de développement, le Fonds français pour l'environnement mondial, etc.) L'autre partie sera allouée de manière multilatérale (Banque mondiale, Fonds pour l'environnement mondial, etc.).

Pour Coordination SUD, la question de l'allocation entre canaux multilatéraux et canaux bilatéraux doit être tranchée en termes d'efficacité, d'équité et de transparence. Quel que soit le canal utilisé, l'aide apportée doit être facilement accessible pour les pays les moins avancés.

Assurer un équilibre entre pays récipiendaires et pays donateurs dans la gouvernance des fonds

Le Fonds pour l'adaptation du Protocole de Kyoto fait figure d'exemple car il se caractérise par une gouvernance équilibrée entre pays donateurs et pays récipiendaires. C'est pourquoi l'Union européenne et ses États membres, dont la France, doivent travailler avec le comité exécutif du Fonds pour l'adaptation pour identifier les entités nationales pertinentes de mise en œuvre.

L'allocation des fonds doit se faire de manière privilégiée à ces entités nationales plutôt qu'à des agences internationales. En outre, la participation des communautés et des populations affectées par le changement climatique, notamment les plus vulnérables, doit être pleine et effective. L'Union européenne et ses États membres, dont la France, peuvent soutenir directement cette participation. Quant à la Banque mondiale, elle continue d'être fortement critiquée par les pays en développement, du fait d'une prédominance des pays donateurs dans ses organes de décision et d'un soutien important aux projets basés sur les énergies fossiles. Coordination SUD s'inscrit donc en faux contre la décision de la France d'abonder les Fonds d'investissement climat de la Banque mondiale, peu transparents, et de ne quasiment pas alimenter le Fonds pour l'adaptation. La France devrait suivre l'exemple de l'Espagne, devenue le premier pays donateur du Fonds pour l'adaptation, avec une promesse de don de 60 millions de dollars.

❖ CONCLUSION

La France, aux côtés des autres États membres de l'Union européenne, se doit d'exercer un rôle exemplaire dans la mise en œuvre des financements précoces afin de garantir une utilisation coordonnée, efficace et transparente.

Bien utilisés, les financements précoces représenteront un « précédent » qui permettra de rétablir la confiance entre pays industrialisés et pays en développement et d'élaborer un futur mécanisme financier de long terme sous l'égide de la Convention Climat.

Ce soutien financier obligatoire à accorder aux pays en développement pour les aider dans leurs actions de lutte contre le changement climatique ne doit pas occulter la responsabilité des pays industrialisés dans le changement climatique et, en conséquence, les actions qu'ils doivent nécessairement mettre en œuvre pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

Analyse de la commission Financements et renforcement institutionnel (Cofri)

La lisibilité des crédits destinés aux ONG dans le Projet annuel de performance est encore plus faible que les années précédentes. Ce manque de transparence inquiète les ONG qui ne disposent d'aucune information sur les montants qui seront disponibles pour leurs projets en 2011, mais également pour le risque de fongibilité au sein des crédits « dons projets FSP, AFD, ONG ».

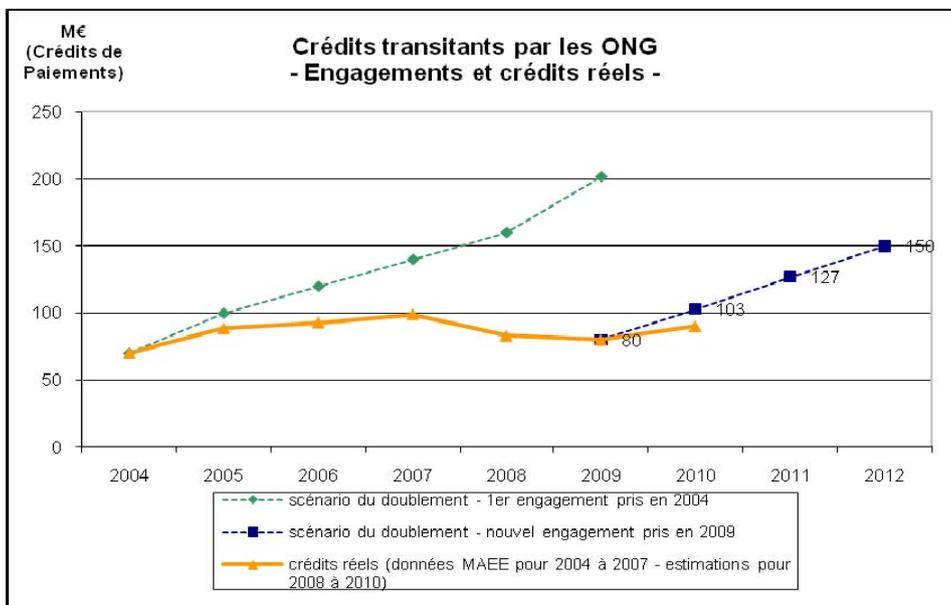
Par ailleurs, les ONG s'interrogent sur la crédibilité des engagements pris en matière de financement des ONG. D'après les évolutions constatées il semble que le nouvel engagement pris en 2009 par le Président Nicolas Sarkozy et le secrétaire d'État Alain Joyandet a peu de chances d'être tenu.

❖ DES MOYENS INSUFFISANTS POUR TENIR LES ENGAGEMENTS D'ICI 2012

Reconnaissant la faiblesse du soutien financier des ONG françaises par l'État²⁶, le président Chirac s'était engagé à doubler la part d'APD transitant par les ONG, ce qui revenait à porter le volume des crédits à environ 200 millions d'euros en 2009. Cet engagement a été confirmé par le président Sarkozy et le ministre Alain Joyandet à plusieurs reprises entre 2007 et 2009.

L'engagement de porter à 200 millions d'euros en 2009 l'APD transitant par les ONG n'ayant pas été atteint, le président Sarkozy et le secrétaire d'état Joyandet ont pris un nouvel engagement : porter en 2012 la part d'APD transitant par les ONG à 150 millions d'euros.

Pour pouvoir respecter cet engagement en 2012, les crédits disponibles pour les ONG auraient dû s'élever à plus de 100 millions d'euros en 2010 et devraient atteindre 127 millions d'euros en 2011.



²⁶ 1,5% de l'APD transitant par les ONG françaises, contre 5,2% en moyenne dans les pays de l'OCDE.

❖ BILAN 2010 ET PERSPECTIVES 2011

Bien que les données 2010 ne soient pas complètes, il semble que les crédits aux ONG se soient maintenus l'an dernier, aux alentours de 80 millions d'euros.

Cofinancements des projets et programmes à l'initiative des ONG françaises

45 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 37,5 millions d'euros de crédits de paiement (CP) étaient disponibles en 2010 pour les projets et programmes des ONG françaises²⁷, après une année 2009 particulièrement difficile puisque seulement 2,5 millions d'euros étaient disponibles pour de nouveaux projets. L'année 2010 a donc permis de cofinancer de nouveaux projets portés par les ONG françaises, après une année 2009 quasiment « blanche ».

Les 37 millions d'euros accordés en 2010 correspondaient au besoin minimal en crédits de paiement calculé par Coordination SUD pour assurer le financement des projets engagés et un financement minimum de nouveaux projets.

D'après les données de l'AFD, en fonction des dossiers déposés par les ONG, une enveloppe de 55 à 60 millions d'euros d'AE serait nécessaire chaque année. Coordination SUD souhaite au minimum que les crédits soient maintenus au même niveau qu'en 2010, soit 45 millions d'euros en AE. Dans ce cas 42 millions d'euros devraient être nécessaires en crédits de paiement pour couvrir les projets déjà engagés et les nouveaux projets.

Ce minimum défini par Coordination SUD est bien en-deçà des engagements présidentiels qui nécessiteraient 63,5 millions d'euros de CP pour suivre le calendrier d'augmentation.

Des crédits stables pour le « volontariat international »

En 2010 les crédits destinés aux ONG d'envoi de volontaires sont restés stables, à hauteur de 18 millions d'euros.²⁸

Le Projet Annuel de Performance (PAP) 2011 indique 21,6 millions d'euros (AE=CP), soit le même montant que dans le PLF 2010, pour l'ensemble des volontariats (volontariat d'initiation et d'échange ; volontariat de solidarité internationale - destiné aux ONG d'envoi de volontaires ; volontariat d'échange et de compétences). Comme en 2010, le PAP ne précise pas la part de ces crédits qui sera destinée aux ONG d'envoi de volontaires.

Les crédits pour les projets d'urgence humanitaire

D'après le PAP, le Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH) s'élèverait à 8,9 millions d'euros (en AE=CP) en 2011, soit le même montant qu'en 2010. Pour la première année depuis 2008, les crédits du FUH ne connaîtraient donc pas de baisse.

Bien que Coordination SUD se félicite du maintien de ces crédits, ceux-ci restent extrêmement faibles par rapport aux besoins rencontrés par les ONG intervenant dans les situations de crise.

Voir plus loin l'analyse de la commission Humanitaire de Coordination SUD.

²⁷ 23,6 millions d'euros de CP pour des projets en cours et 14M€ pour des nouveaux projets

²⁸ Sur les 21,6 millions d'euros destinés à l'ensemble des volontariats : volontariat d'initiation et d'échange ; volontariat de solidarité internationale (destiné aux ONG d'envoi de volontaires) ; volontariat d'échange et de compétences

❖ OPACITÉ DES CRÉDITS

Les crédits destinés aux ONG sont encore moins lisibles en 2011 que les années précédentes.

En particulier, le Projet Annuel de Performance n'indique qu'un montant global pour l'enveloppe « dons projets AFD, FSP, ONG » qui regroupe des crédits fondamentalement différents dans leur objet et leur forme juridique : des crédits dédiés aux projets des ONG françaises mais également et surtout, des crédits pour les projets AFD, des crédits pour les projets du MAEE.

Contrairement à l'an dernier il n'y a aucune indication concernant l'enveloppe destinée spécifiquement aux projets et programmes des ONG.

Ce manque de lisibilité inquiète fortement les ONG, non seulement parce qu'il n'y a aucune indication sur l'enveloppe qui sera disponible pour leurs projets et programmes en 2011, mais également parce qu'elles craignent une fongibilité au sein de cette enveloppe entre les crédits disponibles pour les projets ONG et ceux disponibles pour les projets AFD.

❖ RECOMMANDATIONS

Coordination SUD invite les parlementaires à :

- exiger d'avantage de transparence de la part de l'administration ;
- demander des informations concernant les crédits qui seront disponibles en 2011 pour les projets et programmes de développement portés par les ONG ;
- s'assurer que les crédits destinés aux ONG de volontariat représenteront au moins 18 millions d'euros parmi les 21,6 millions d'euros prévus pour l'ensemble des volontariats.

ÉVOLUTION DE L'APD BILATÉRALE FRANÇAISE POUR L'EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT, SUR LA PÉRIODE 2001-2007 ET PERSPECTIVES À 2012

Analyse réalisée par la Coalition Eau, sur la base d'une étude statistique de l'IRAM des montants renseignés par la France auprès du CAD de l'OCDE pour le secteur de l'eau, et avec l'appui de Coordination SUD

Pour répondre à l'objectif du millénaire pour le développement (OMD) visant à « réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base », les membres du G8 ont adopté en 2003 à Évian, un plan d'action pour l'eau²⁹. Dans ce cadre, la France s'est spécifiquement engagée à doubler son aide publique au développement (APD) bilatérale et multilatérale dans le secteur de l'eau à l'échéance de 2009, afin de contribuer à l'atteinte de cet OMD.

La France a traduit cet engagement en 2005, au sein d'une stratégie sectorielle eau et assainissement³⁰. Elle a ainsi acté que ce doublement serait affecté notamment en priorité : au milieu rural, aux quartiers défavorisés des petites et grandes villes, où les taux de desserte sont les plus faibles ; et également en Afrique et spécifiquement en Afrique subsaharienne, où se concentrent les pays ayant le défi le plus important à relever en termes de desserte de leurs populations en eau potable et assainissement³¹.

Dans ses conclusions du 5 juin 2009, le CICID rappelait que « la solidarité vis-à-vis de l'Afrique reste au cœur des priorités françaises, tant dans notre aide bilatérale que dans nos contributions aux institutions multilatérales. Ainsi l'Afrique subsaharienne se verra allouer 60% des ressources budgétaires de l'aide. »³² Le secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la Francophonie confirmait l'Afrique subsaharienne comme une priorité géographique de l'aide au développement de la France le 11 juin 2009, à l'occasion de l'ouverture à Rome d'une réunion du G8 consacrée au développement.³³

Depuis l'adoption des OMD en 2000 et ses engagements de 2003, la France tient-elle ses promesses d'augmentation de son aide pour l'eau potable et l'assainissement ? L'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement est-elle prioritairement affectée aux populations les plus défavorisées, notamment, des pays d'Afrique subsaharienne ?

²⁹ Plan d'action eau du G8 d'Évian, 2003 - www.g8.fr/evian/francais/navigation/le_sommet_2003/documents_du_sommet/eau_-_plan_d_action_du_g8.html

³⁰ Stratégie pluriannuelle de référence sur l'Eau et l'Assainissement du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID), Février 2005 - www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Strat_sector_eau_assainissement.pdf

³¹ Stratégie pluriannuelle de référence sur l'Eau et l'Assainissement du CICID, Février 2005, point 3.1.3

³² Source : Conclusions du CICID du 5 juin 2009, page 4, www.gouvernement.fr/sites/default/files/communiqués/Conclusions_du_Cicid.pdf

³³ Intervention d'Alain Joyandet, secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie lors de la Réunion des ministres du Développement du G8 (Rome, 11 juin 2009) – « 60% de nos ressources budgétaires iront à l'Afrique sub-saharienne et nos subventions seront concentrées sur 14 pays prioritaires, pour l'essentiel, des PMA d'Afrique sub-saharienne. » www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/ONU-organisations-internationales_1032/organisations-economiques-financieres_1124/g7-g8_2562/reunions-ministres-du-g8_19610/intervention-alain-joyandet-secretaire-etat-cooperation-francophonie-lors-reunion-ministres-du-developpement-du-g8-rome-11-juin-2009_73665.html

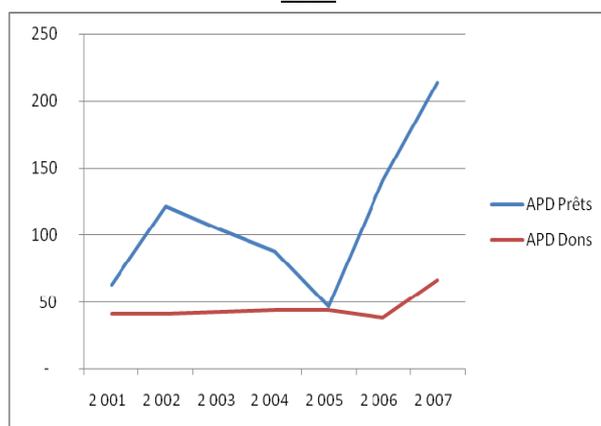
❖ UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DE L'AIDE BILATÉRALE DE LA FRANCE POUR L'EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT, QUI S'EXPLIQUE PAR UN ACCROISSEMENT MASSIF DES PRÊTS BANCAIRES

Évolution des prêts et dons de l'aide bilatérale française eau potable et de l'assainissement entre 2001 et 2007

Certes, les engagements de l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement ont augmenté entre 2001 et 2007³⁴, passant de 104 millions d'euros d'engagements à 280 millions d'euros³⁵ ; ce qui place la France en tant que quatrième contributeur de l'APD eau potable et assainissement, après le Japon, les États-Unis et l'Allemagne, et devant le Royaume-Uni.

Si l'on regarde de plus près l'augmentation de l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement, cette dernière tient essentiellement du fait de l'augmentation massive des prêts bancaires. En effet, sur la période 2001-2007, jamais la part des dons n'a été aussi faible qu'en 2006 et 2007, avec une part respective de 22 et 24%.

Évolution des prêts et dons de l'aide bilatérale française eau potable et de l'assainissement entre 2001 et 2007



Engagements en millions d'euros,

Source CAD, SNPC, codes 14010, 14015, 14020, 14030, 14081

Par ailleurs, si l'on constate que les engagements sous forme de dons augmentent légèrement entre 2001 et 2007, passant de 41 millions d'euros à 66 millions d'euros, le nouveau Cadre d'intervention sectoriel (CIS) eau et assainissement de l'AFD (mai 2010), montre que la tendance s'inverse nettement en 2009. L'agence constate un fort recul du montant des subventions dans le secteur, chutant à 15 millions d'euros en 2009³⁶.

³⁴ 2007 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

³⁵ 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 : Éducation et formation dans la distribution d'eau et de l'assainissement (hors codes 14040 et 14050)

³⁶ Cadre d'intervention sectoriel (CIS) eau et assainissement de l'AFD 2010-2012, mai 2010, page 12, Contexte politique général : « Dans le cas spécifique de l'AFD, on constate de plus un fort recul du montant des subventions qui, pour l'eau et l'assainissement, ont chuté de 70 M€ en 2007 à 15 M€ en 2009, avec des conséquences notamment sur sa capacité d'intervention en assainissement et en milieu rural »

Avec de très faibles subventions et l'utilisation exponentielle des prêts bancaires, la France est loin des pratiques de ses homologues européens, principaux contributeurs du secteur de l'eau potable et de l'assainissement. L'Allemagne, principal bailleur européen de ce secteur a engagé en 2007, 66% de cette aide sous forme de dons (224 millions d'euros, sur 339), alors que le Royaume-Uni a fait exclusivement appel aux dons (pour un engagement de 128 millions d'euros).

L'analyse faite par Coordination SUD sur l'évolution de l'APD globale met en avant le fait que la France a recours de façon accrue aux prêts dans le cadre de sa politique d'aide au développement, notamment à destination des pays émergents. Elle démontre surtout que le recours aux prêts est exponentiel et a atteint des montants considérables en 2008 et 2009.

Les faibles montants de subventions, leur forte diminution 2009, et l'usage massif des prêts bancaires par la France vont à l'encontre de recommandations émises par de nombreux acteurs et institutions, partagées par la Coalition Eau. En effet, le rapport Camdessus « *Financer l'eau pour tous* » publié en 2003, met l'accent sur l'importance que le doublement de l'aide dans le secteur de l'eau prenne essentiellement la forme de subventions³⁷. 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 prêts³⁸.

Une aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement, majoritairement guidée par une logique d'investissements auprès d'États solvables et en soutien aux gros investissements en milieu urbain

L'usage massif des prêts bancaires par la France flèche 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 États solvables (majoritairement les pays à revenu intermédiaire-PRI). La grande faiblesse des subventions laisse ainsi à la marge les pays les plus pauvres, ayant le plus fort défi à relever en termes de desserte en eau potable et assainissement, et les populations du milieu rural.

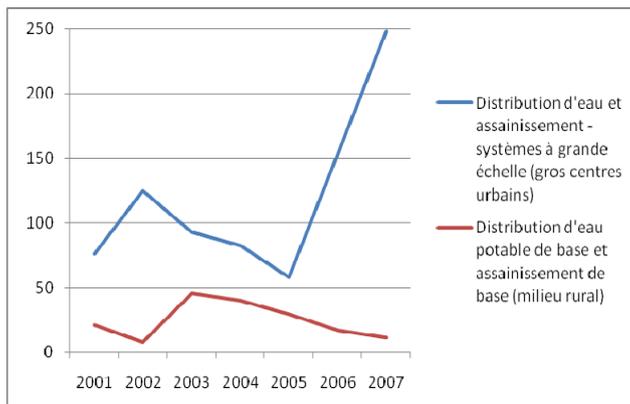
En effet, le montant de l'aide allouée spécifiquement à la distribution d'eau potable et d'assainissement dans les gros centres urbains a triplé entre 2001 et 2007, pour atteindre 248 millions d'euros d'engagements en 2007, soit 89% de l'ensemble de l'aide accordée dans le secteur, financé à 86% sous forme de prêts.

Parallèlement, l'aide française visant à soutenir la desserte en eau potable et assainissement de base, qui avait atteint des engagements de 46 millions d'euros en 2003, baisse de 70% en 2007 et ne dépasse pas les 12 millions d'euros, financés par des dons. La baisse de l'aide accordée à ce sous-secteur se répercute essentiellement sur les populations rurales, où les besoins en desserte sont les plus importants.

³⁷ 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* ».

³⁸ CAD de l'OCDE, Examen par les pairs de la France, 2008, page 51 - www.oecd.org/dataoecd/20/43/40789369.pdf

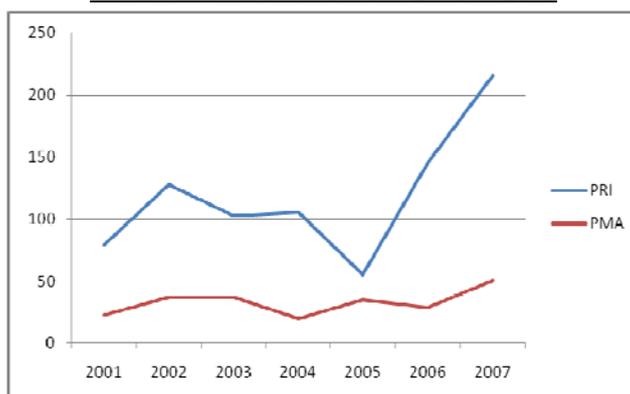
Comparatif entre l'aide engagée pour de gros centres urbains et pour le milieu rural, entre 2001 et 2007



Engagements en millions d'euros, Source CAD, SNPC, codes 14020-14030

En 2007, les PRI ont bénéficié de l'essentiel de l'aide française, majoritairement sous forme de prêts. Ils absorbent, tous PRI confondus, environ 75% de l'aide pour l'eau potable et l'assainissement, sur la période 2001-2007. Il est également à noter que les prêts consentis aux PRI Tranche Supérieure (PRITS) ont été multipliés par trois entre 2006 et 2007, passant ainsi de 40 à 118 millions d'euros, chiffre le plus élevé jamais atteint, représentant 42% de l'ensemble de l'aide accordée dans ce secteur en 2007. Les pays les moins avancés (PMA) quant à eux, ont bénéficié en moyenne de 21% de l'aide française sur la période 2001-2007. Si l'aide qui leur est accordée dans ce secteur augmente en 2007 pour atteindre 50 millions d'euros, cela est également dû au fait que les prêts doublent entre 2006 et 2007, passant de 11 à 21 millions d'euros, alors qu'ils étaient inexistants les années précédentes (à l'exception de 6 millions d'euros en 2003). Les prêts bancaires font donc leur entrée, pour les PMA. En 2007, le seul pays PMA ayant bénéficié de prêts est le Sénégal, pour un montant total de 20 millions d'euros.

Évolution de l'aide bilatérale française eau potable et assainissement allouée aux PMA et PRI entre 2001 et 2007



Engagements en millions d'euros, Source CAD, SNPC, codes 14010, 14015, 14020, 14030, 14081

En 2007, c'est la région Afrique du Nord et Moyen Orient (ANMO) qui absorbe le plus gros montant de l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement (130 millions d'euros engagés), alors que les montants alloués à l'Afrique subsaharienne (ASS) sont de 87 millions d'euros. En effet, l'aide de ce secteur accordée aux pays d'ANMO a été multipliée par

quatre entre 2001 et 2007 ; la Tunisie et le Maroc absorbant le principal de cette aide en 2007, avec respectivement 80 et 39 millions d'euros engagés par la France, à 99% sous forme de prêts. Si l'on regarde de plus près les principaux pays d'Afrique subsaharienne bénéficiaires de cette aide, on s'aperçoit que cinq pays captent plus de 54% de l'aide de la région ASS, pour l'ensemble de la période 2001-2007. Ce sont le Gabon, le Kenya, l'Afrique du Sud, le Mali et le Tchad. Les faibles montants de subventions et leur baisse drastique en 2009, se fait au détriment des populations et des pays les plus pauvres, ayant les défis les plus importants à relever en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. L'instrument financier « prêt » répond essentiellement aux conditions économiques des pays émergents. Mais il ne permet pas de soutenir les pays ayant que de faibles capacités à emprunter (majoritairement les PMA, notamment des pays d'Afrique subsaharienne), et n'est pas adapté à certaines interventions comme l'hydraulique rurale³⁹.

Cela 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 francophone⁴⁰, 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 annuels⁴¹, seulement 6% seront accordés sous forme de subventions (ne dépassant pas 36 millions d'euros annuels). Or les faibles montants de subventions impactent directement les capacités d'intervention de la France, auprès de ces pays, avec des instruments financiers inadaptes aux priorités qu'elle se fixe.

❖ SEPT PROPOSITIONS DE LA COALITION EAU - POUR UNE CONTRIBUTION PLUS EFFICACE DE L'APD FRANÇAISE À L'ATTEINTE DES OMD EAU ET ASSAINISSEMENT

- Proposition n° 1 : clarifier les engagements actuels et futurs de la France dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.
- Proposition n° 2 : réaliser un bilan annuel de l'APD eau / eau potable et assainissement.
- Proposition n° 3 : mieux évaluer la politique sectorielle de l'APD française dans le secteur de l'eau / eau potable et assainissement.
- Proposition n° 4 : augmenter, pour le budget 2011, l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement sous forme de dons, et atteindre les 100 millions d'euros.
- Proposition n° 5 : cibler l'APD eau potable et assainissement vers les pays ayant les plus forts besoins.
- Proposition n° 6 : cibler l'APD eau potable et assainissement vers les populations les plus démunies.
- Proposition n° 7 : infléchir la politique des partenaires de la France pour améliorer l'efficacité de l'aide.

³⁹ 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. »

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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 »

LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT (FED), UN INSTRUMENT À RÉFORMER

Analyse de la commission APD et financements innovants de Coordination SUD

Le Fed constitue l'instrument principal de la Commission européenne dans le cadre de sa politique de développement avec l'Afrique. Il est le volet financier de l'Accord de Cotonou et a pour objectif la réduction, et à terme, l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable. L'Accord de Cotonou a la particularité de reposer sur les principes fondamentaux d'appropriation des stratégies de développement, d'égalité des partenaires et de participation de la société civile. Ces principes sont censés s'appliquer à tout le cycle du FED (programmation, révision à mi-parcours, fin de parcours, etc.) mais restent toutefois insuffisamment concrétisés sur le terrain.

❖ DES MONTANTS IMPORTANTS MAIS PAS TOUJOURS CENTRÉS SUR L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Une augmentation des fonds sous le 10^e FED mais une baisse de la contribution française

Le Fed fonctionne par cycles et fait l'objet d'une reconstitution environ tous les cinq ans. Nous sommes actuellement sous le cycle du 10^e Fed qui s'étend de 2008 à 2013. On note une augmentation des fonds entre le 9^e (2000-2007) et 10^e Fed. Le montant total alloué au 9^e Fed s'élevait à 13,5 milliards d'euros. Quant au 10^e Fed, il représente 22,682 milliards d'euros pour la période 2008-2013. Ceci s'explique notamment par l'adhésion de nouveaux États membres et par l'allongement de la période du 10^e Fed (passage d'un cycle de cinq à six ans). La France joue un rôle important dans le Fed et fait partie des plus gros contributeurs à ce fonds : première contributrice sous le 9^e Fed (soit 24,3% du Fed) et deuxième sous le 10^e Fed (soit 19,55% du Fed) après l'Allemagne. En 2010, elle a contribué à hauteur de 908,8 millions d'euros et elle contribuera à hauteur de 804 millions en 2011. Cette baisse s'explique notamment par le fait que la France a négocié une diminution de sa contribution afin de redéployer une partie de ces fonds pour des dons au niveau bilatéral.

Le financement de domaines ne relevant pas toujours du développement et de l'APD

Sur le montant total du Fed, 286 millions d'euros sont aussi alloués aux pays et territoires d'Outre mer (PTOM). Or, l'aide à ces régions devrait plutôt relever de la solidarité nationale et non de l'APD. En outre, la partie de l'enveloppe allouée aux États ACP (1500 millions) affectée sous la forme d'une dotation à la Banque européenne d'investissement en vue de financer la facilité d'investissement pose question. Cela relève-t-il vraiment de l'APD? Cela répond-t-il à l'objectif d'éradication de la pauvreté? De même, une partie des fonds du Fed est aujourd'hui utilisée pour financer certains partenariats de la stratégie Afrique-UE. Cette dernière, adoptée en 2007, ne possède pas de fonds spécifiques pour sa mise en œuvre. Elle couvre divers domaines ne relevant pas tous du développement et parfois davantage centrés sur des préoccupations politiques européennes, domaines pourtant parfois financés par le Fed. Par exemple, sur les 2,7 milliards du Fed réservés à la coopération intra-ACP, 600 millions d'euros sont destinés à la Facilité de soutien à la paix (qui soutient notamment des opérations militaires de maintien de la paix), 300 millions aux infrastructures, 95 millions au commerce et secteur privé. À l'inverse, on observe un désengagement des secteurs sociaux amorcé sous le 9^e Fed et plus important sous le 10^e Fed.

L'uniformité des priorités financées par le Fed : imposition d'un agenda européen ?

Les documents de stratégie pays adoptés dans le cadre de la programmation du 10^e Fed suite aux consultations nationales comportent d'importantes similitudes. À l'issue de l'exercice de programmation, 30% des fonds ont été alloués à l'aide budgétaire globale, 30% aux infrastructures, 15% à la gouvernance et seulement 6% à l'éducation et la santé. Cette uniformité des priorités interroge. Pourquoi autant de similitudes face à la diversité des contextes et besoins nationaux ? Cette uniformité ne retranscrit-elle pas des priorités davantage européennes plutôt que des priorités émanant des demandes et attentes formulées par les OSC et les gouvernements ACP ? Il existe par exemple un certain flou autour du contenu de la gouvernance, à travers laquelle l'UE introduit des mesures liées à ses intérêts domestiques (gestion des migrations, lutte contre le terrorisme, mise en place des accords de partenariat économique, etc.). Ce manque de transparence dans le choix des priorités peut s'expliquer en partie par la faiblesse du débat démocratique autour de la programmation du Fed.

❖ LE FED, UN INSTRUMENT PEU TRANSPARENT

Une participation insuffisante des acteurs et un dialogue déséquilibré

Dans le cadre de la programmation nationale, le dialogue entre la Commission européenne et les gouvernements ACP existe mais reste fortement centralisé sur l'ordonnateur national, principal interlocuteur de la délégation de la Commission (délégation de l'Union européenne à partir de maintenant). Les autres membres du gouvernement et les administrations des ministères sectoriels sont ainsi quelque peu à l'écart des négociations. Si l'on observe quelques progrès sous le 10^e Fed, l'implication de la société civile reste limitée et contrastée selon les pays. Les organisations de la société civile (OSC) sont régulièrement cantonnées à un rôle d'observateur de la vision des autorités publiques ou des bailleurs plutôt que d'être partie prenante à son élaboration. Enfin, les parlements nationaux ACP, mais aussi le Parlement européen, sont les grands exclus des processus du Fed. Lors de l'étape de programmation, les parlements ACP ne sont appelés à se prononcer ni dans le cadre des négociations, ni pour valider le document final signé avec la Commission. De même, le contrôle démocratique sur la coopération UE- ACP est très faible au sein de l'Union européenne. Le Fed étant un mécanisme extrabudgétaire, il n'est pas soumis au contrôle du Parlement européen.

Une opacité croissante selon l'échelon de programmation

Si l'exercice de programmation à l'échelle nationale est encore insuffisamment participatif et transparent, l'échelon régional contribue à l'opacité accrue des négociations entre l'Afrique de l'Ouest et la Commission européenne. Quant à la programmation intra-ACP, elle comporte un degré d'opacité supplémentaire. Elle se négocie ainsi principalement de manière bilatérale entre la Commission européenne à Bruxelles et le secrétariat des États ACP.

Une revue à mi-parcours du 10^e Fed opaque et peu participative

La revue à mi-parcours du 10^e Fed qui a débuté en juin 2009 et doit s'achever d'ici la fin 2010 avec la validation finale des révisions, a illustré les limites du Fed. Le calendrier de cette revue était très serré et incohérent. La revue a commencé en 2009 seulement un an après le début du 10^e Fed et alors que les fonds n'étaient pas encore déboursés dans la plupart des pays. La Commission européenne a justifié l'anticipation de cette revue, arguant qu'elle devait venir en réponse à la crise. Or, à ce jour, nous ne connaissons pas encore les résultats finaux. Le calendrier n'a pas permis une consultation de qualité de la société civile et les priorités des documents de stratégies pays n'ont pas été remises en question malgré les fortes demandes de la société civile. Lors du Sommet de New-York, José-Manuel Barroso a annoncé « l'initiative

OMD » : l'UE donnera un milliard d'euros pour les pays ACP où les OMD accusent le plus de retard. Par contre, cette somme ne devrait pas être additionnelle mais être prise sur les fonds du Fed dans le cadre de la revue à mi-parcours. Ceci pourrait expliquer le retard de la finalisation de la revue. Cette initiative est positive mais les modalités restent à préciser et posent question dans le sens où une partie des fonds devrait être aussi allouée aux pays « performants », au détriment d'autres pays en ayant le plus besoin.

❖ DES TENDANCES PEU FAVORABLES À L'APPROPRIATION DÉMOCRATIQUE

Un nouveau cadre pour le dialogue en matière de gouvernance

C'est lors de la programmation du 10^e Fed que la Commission européenne a mis en place un nouveau cadre pour le dialogue en matière de gouvernance. Celui-ci repose sur l'élaboration par la Commission d'un profil de gouvernance de l'État ACP, auquel ce dernier doit répondre par l'adoption d'un plan d'action. En fonction de l'appréciation portée par la Commission sur ce plan d'action, une tranche incitative gouvernance est débloquée, pouvant représenter jusqu'à 35% de l'enveloppe initialement accordée au pays dans le cadre du 10^e Fed. Ce cadre de dialogue est largement déséquilibré car il repose sur un diagnostic unilatéral de la gouvernance des États ACP, établi par la Commission européenne et caractérisé par une grande opacité. Les profils de gouvernance sont, pour certains pays, confidentiels, et les différentes parties prenantes aux questions de gouvernance (notamment les parlements, la société civile...) sont généralement exclues du processus d'élaboration des profils. Cela ne permet donc pas de lancer un réel débat démocratique sur la gouvernance dans les États ACP. En outre, le profil de gouvernance couvre des critères, allant du respect des droits humains et de l'État de droit à des questions de politiques économiques, sécuritaires ou migratoires fortement liées à des priorités européennes. L'accès à la tranche incitative est ainsi influencé par le respect des demandes européennes.

L'aide budgétaire, instrument privilégié de mise en œuvre du Fed

Dans le cadre de la programmation du 10^e Fed, la Commission s'est fixé comme objectif d'allouer 50% des enveloppes nationales sous forme d'aide budgétaire, en privilégiant l'aide budgétaire globale autant que possible. Toutefois, le recours systématisé à ce type d'aide ainsi que ses modalités de programmation, posent question et ne favorise pas automatiquement l'appropriation. Cela induit un changement d'échelle dans le dialogue politique. L'aide budgétaire globale, qui vient financer les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), offre ainsi aux bailleurs de fonds, un droit de regard et d'appréciation sur le budget national du pays partenaire. Les bailleurs de fonds deviennent un acteur à part entière de la définition des politiques publiques et la redevabilité des gouvernements ACP tend à s'établir vis-à-vis de ceux-ci plutôt que vis-à-vis des citoyens ACP. Outre l'influence croissante des conditionnalités macroéconomiques liées à l'aide budgétaire, l'efficacité réelle du recours systématique à l'aide budgétaire globale peut également être questionnée. Dans des États dits « fragiles », qui représentent la majorité des États ACP, il est nécessaire de recourir à une panoplie variée d'instruments. Enfin, les parlements nationaux, de même que les acteurs non étatiques ne sont pas du tout associés aux négociations concernant les conditionnalités de l'aide budgétaire.

❖ QUEL FUTUR POUR LE FED ?

L'adoption du traité de Lisbonne a entraîné une série de réformes. Un service européen d'action extérieure (SEAE) aura des responsabilités importantes sur la programmation de l'aide européenne et notamment sur le Fed qui se trouvera en partie sous l'autorité du SEAE et du

Commissaire au développement. En outre, l'adoption du traité de Lisbonne facilite la possibilité de budgétiser le Fed, c'est-à-dire de l'intégrer au budget communautaire. Une simple décision du Conseil est désormais nécessaire. Le Fed pourrait ainsi être budgétisé à l'occasion des négociations pour le prochain cadre financier multi-annuel de l'UE 2014-2020.

La budgétisation du Fed : avantages et risques

La budgétisation du Fed est une demande de la société civile européenne et des pays ACP depuis plusieurs années. Celle-ci rendrait en effet plus cohérent et lisible le budget européen consacré au développement. Cela permettrait également d'accroître la transparence, la redevabilité et les mécanismes de contrôle démocratique, grâce à la supervision du parlement européen. L'utilisation et la mise en œuvre du Fed pourraient également être rendues plus flexibles. Cependant, la société civile voit également des risques inhérents à cette budgétisation. D'une part, elle pourrait entraîner une baisse des fonds et, d'autre part, une diversion de ceux-ci. Les ressources du Fed pourraient ainsi être davantage utilisées pour des objectifs autres que l'éradication de la pauvreté comme le contrôle des flux migratoires, la lutte contre le terrorisme, etc. Ces tendances existent déjà actuellement et pourraient être renforcées et facilitées avec la budgétisation. Les fonds pourraient également être alloués plus facilement à des pays plus stratégiques pour l'UE (accès aux ressources, sécurité, etc.) plutôt qu'à ceux où résident les besoins les plus importants.

Stratégie Afrique-UE : quel devenir de l'Accord de Cotonou ?

La Stratégie conjointe Afrique- UE qui sera révisée en novembre 2010 tend à s'imposer comme un nouveau cadre pour les relations entre l'UE et les pays africains et a une forte influence sur le Fed. Cette prise d'importance de la stratégie, parallèlement à la possible budgétisation du Fed, pose notamment la question du devenir de l'Accord de Cotonou et du groupe ACP. Quel que soit le cadre choisi, il sera indispensable de préserver l'essence de l'accord de Cotonou et la valeur juridique de ses principes de participation et d'égalité des partenaires que l'on ne retrouve pas dans la stratégie Afrique-UE.

❖ RECOMMANDATIONS

Coordination SUD salue l'initiative de la France de se doter d'une stratégie française pour la politique européenne de développement qui promeut notamment la budgétisation du Fed. Des échanges ont eu lieu avec le MAEE sur cette stratégie. Cependant, ils auraient mérité d'être davantage formalisés et de s'inscrire dans un cycle clair de consultation. Coordination SUD a notamment porté les recommandations suivantes et espère qu'elles seront prises en compte dans la stratégie finale de la France :

- la programmation du Fed doit être davantage transparente et favoriser une pleine participation des acteurs de la société civile et des parlements nationaux ainsi que la souveraineté des États sur la définition de leurs politiques publiques ;
- réduire progressivement toutes les conditionnalités macroéconomiques liées à l'aide, et utiliser différents instruments de financements en fonction du contexte des pays bénéficiaires, sans recourir à l'aide budgétaire de manière systématique ;
- pour plus de transparence, toutes les parties prenantes (parlements, société civile...) devraient être associées au suivi et à l'évaluation de l'aide budgétaire, en limitant l'utilisation d'indicateurs technocratiques mais en développant une évaluation plus participative et intégrée des impacts de l'aide budgétaire. Un renforcement des capacités des acteurs devrait être prévu à cet effet ;

- revoir en profondeur les critères du profil gouvernance et le mécanisme de tranche incitative mis en place sous le 10^{ème} FED afin qu'ils ne créent pas de nouvelles conditionnalités économiques ou géopolitiques (liées aux migrations notamment) ;
- intégrer le Fed au budget communautaire en accompagnant la budgétisation de conditions : la budgétisation devrait faire l'occasion d'un débat entre tous les acteurs concernés (UE, États ACP, parlements et société civile) ; garantir un niveau équivalent ou supérieur de financements à destination des pays d'Afrique, Caraïbe et Pacifique (ACP), garantir que les fonds soient centrés sur l'objectif d'éradication de la pauvreté et des inégalités et ne financent pas des partenariats de la stratégie Afrique-UE ne relevant pas du développement ; préserver l'essence et les principes juridiques de participation, appropriation et égalité des partenaires de l'Accord de Cotonou.

L'INTÉGRATION TRANSVERSALE DE L'APPROCHE GENRE DANS L'APD FRANÇAISE EN VUE DE L'ÉGALITÉ DES FEMMES ET DES HOMMES : DES AMBITIONS AFFICHÉES, UN DÉBUT DE MISE EN ŒUVRE, UN AVENIR INCERTAIN

Analyse de la commission Genre de Coordination SUD

❖ ÉTAT DES LIEUX

Malgré ses engagements (Programme d'action de la Conférence de Pékin, Convention pour l'élimination de toutes les discriminations envers les femmes -CEDEF, Objectifs du millénaire pour le développement -OMD) et des avancées notables ces dernières années, la France est encore très en retard dans la prise en compte de l'approche de genre dans ses politiques de coopération au développement. De plus, les changements institutionnels (disparition du secrétariat d'État à la Coopération) et personnels (vacance du poste de responsable « égalité femmes/hommes ») intervenus en 2010 laissent planer les plus lourdes menaces sur la pérennisation des progrès enregistrés.

Les avancées notables de ces dernières années sont les suivantes :

- la création en 2006, de la plateforme « Genre et développement », instance de concertation des pouvoirs publics et des acteurs de la société civile ;
- l'adoption en décembre 2007, par le gouvernement, d'un document d'orientation stratégique (DOS) genre, qui doit être mis en œuvre par le MAEE et l'AFD ;
- la création d'1,5 équivalent temps plein au sein de la nouvelle direction des Biens publics mondiaux du MAEE ;
- la création d'un groupe de travail « genre et développement » dans le cadre de la commission Coopération développement ;
- l'intégration par l'AFD de la question de l'égalité des genres dans ses procédures d'analyse sociale et environnementale des projets et dans les termes de référence des Facilités d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG) en 2009 ;
- l'annonce en décembre 2008 d'un plan d'action en faveur de l'autonomisation des femmes et de l'égalité hommes-femmes dans les actions de coopération au développement. Ce plan comprend l'adoption en 2009 d'un Fonds de solidarité prioritaire « Genre et développement économique, les femmes actrices de développement » en Afrique de l'Ouest, doté de trois millions d'euros, ainsi que des crédits de l'ordre de sept millions d'euros, octroyés à travers les FSD de certaines ambassades et les FISONG de l'AFD ;
- le financement, dans le cadre de ce plan, de formations au genre destinées aux ONG et coordonnées par le F3E ;
- en 2008, l'élaboration et l'adoption, sous présidence française de l'UE, de nouvelles lignes directrices de la communauté européenne contre les violences faites aux femmes ;
- la nomination d'une parlementaire en mission pour formuler des propositions visant le renforcement de la prise en compte du genre dans les politiques de coopération au développement⁴².

Ce sont là des signes positifs et la France semble entamer un processus pour rattraper son retard dans le domaine de l'intégration transversale de l'égalité hommes-femmes et de sa

⁴² Chantal Bourragué, *Vers une meilleure prise en compte du genre*, rapport remis à François Fillon, Premier ministre, et à Alain Joyandet, secrétaire d'Etat à la Coopération et la Francophonie, juillet 2009.

traduction budgétaire, mais beaucoup reste à faire pour atteindre les deux objectifs que la coopération française s'est assignée dans son DOS sur le genre :

- entraîner des changements profonds et durables dans les relations entre les femmes et les hommes afin que les droits et les libertés fondamentales des deux sexes soient respectés ;
- atteindre une meilleure efficacité, pertinence et durabilité des politiques et programmes de développement en intégrant une analyse plus précise des questions de genre et des rapports de pouvoir qui les conditionnent.

❖ LES PRINCIPAUX ENJEUX ET PERSPECTIVES

Malgré l'engagement pris par le secrétaire d'État à la Coopération et la Francophonie concernant le rôle des femmes dans le développement, dans le cadre de son initiative « Cap 8 – huit chantiers pour l'Afrique »⁴³ lancée en juin 2008, le CICID du 5 juin 2009 n'a pas retenu le genre comme une thématique transversale prioritaire. De même, le PLF 2010 ne faisait pas mention des moyens nécessaires à cette prise en compte. Par ailleurs, il ne mentionnait pas non plus de dispositif permettant de financer des projets ayant comme principal objectif la promotion de l'égalité homme-femme et l'autonomisation des femmes.

On peut donc s'interroger sur la continuité des financements octroyés en 2009 et plus largement sur le maintien de la volonté politique de la France à opérationnaliser la stratégie exposée dans le DOS genre ; et ce d'autant plus que la suppression du secrétariat d'État à la Coopération s'est traduite par le départ d'une équipe de responsables politiques qui s'étaient fortement engagés en matière de genre. Tandis que la vacance du poste à temps plein de responsable « genre » peut carrément faire craindre, dans une période d'économies budgétaires drastiques, sa suppression.

Il reste par ailleurs difficile -voire impossible- de quantifier les montants réellement alloués à l'égalité femmes-hommes et à l'autonomisation des femmes, sachant que la France n'a pas adopté de marqueurs genre tels que ceux de l'OCDE. Une dotation de 30 millions d'euros avait notamment été annoncée en décembre 2008 par le secrétaire d'État à la Coopération et la Francophonie, lors du lancement de son plan d'action en faveur de l'autonomisation des femmes et de l'égalité hommes-femmes dans les actions de coopération au développement. Mais la traçabilité de ces montants reste cependant problématique.

❖ RECOMMANDATIONS DE COORDINATION SUD

Identifier et planifier les ressources nécessaires à la mise en œuvre du DOS genre adopté fin 2007, comme le recommande le CAD dans sa revue par les pairs de 2008⁴⁴, et, plus particulièrement :

- veiller à ce que le budget de l'APD comporte des financements pérennes spécifiques et d'envergure, comme c'est déjà le cas dans d'autres pays de l'OCDE (Nouvelle Zélande, Canada, Danemark, etc.), destinés à :
 - des projets ayant pour objectif principal la promotion de l'égalité hommes-femmes et l'autonomisation des femmes, veillant à intégrer les organisations de la société civile ;

⁴³ Le troisième des huit chantiers comprend un Plan d'action sur le genre et la valorisation des Femmes. En 2009, 10 millions € devaient être affectés à la formalisation et la mise en œuvre de cette politique du genre.

⁴⁴ CAD / OCDE, Revue par les pairs de la France, 2008, p. 33.

- garantir la prise en compte de l'approche de genre dans les programmes sectoriels de la coopération française ;
 - renforcer les capacités des acteurs publics et privés de la coopération et de la solidarité internationale en matière de genre pour qu'ils soient à même de garantir la prise en compte du genre dans les programmes sectoriels de la coopération française et de concevoir, suivre et évaluer des programmes et projets ayant une perspective de genre, y compris dans le domaine de l'éducation au développement en France ;
 - faire mieux connaître et comprendre au grand public, à travers des actions de communication et d'éducation au développement, les enjeux liés au genre et au développement.
- souscrire aux marqueurs sur l'égalité des sexes du CAD de l'OCDE afin de pouvoir assurer une traçabilité a minima des crédits genre de l'APD et donc de pouvoir mesurer l'action de la France en faveur de l'égalité femmes-hommes ;
 - introduire des indicateurs de genre dans le tableau de programmation et de suivi des crédits affectés au financement de l'APD (répartition géographique, nature de l'aide, secteur) annoncé par le CICID du 5 juin 2009 ;
 - s'orienter vers la mise en œuvre d'une budgétisation sensible au genre ;
 - garantir que l'élaboration du document cadre global de la politique de coopération au développement annoncé par le CICID du 5 juin 2009 prenne en compte les problématiques de genre, s'articule avec le DOS genre et facilite l'élaboration d'indicateurs de résultat comportant une perspective de genre.

Pour 2012, Coordination SUD veillera particulièrement au développement de l'approche « genre » :

- sur le plan intérieur, dans la mise en œuvre du document-cadre général de la Coopération française comme dans la préparation du PLF 2012 et dans celle des échéances électorales de 2012 ;
- sur le plan international, dans la présidence française des G8 et G20, dans la préparation des perspectives budgétaires de l'Union européenne 2014/2020, et dans celle du forum mondial de Séoul sur l'efficacité de l'aide.

UN FINANCEMENT DE L'ACTION HUMANITAIRE ENCORE TRÈS INSUFFISANT, DANS UN CONTEXTE DE BESOINS GRANDISSANTS

Analyse de la commission Humanitaire de Coordination SUD

DES BESOINS HUMANITAIRES DÉMULTIPLIÉS, UNE AIDE FIGÉE

Alors que les crises humanitaires se sont multipliées⁴⁵ et que l'on peut craindre que la tendance ne s'inverse pas à moyen terme (changement climatique, conflits, etc.), les moyens de la France pour y répondre sont largement insuffisants. Un manque de financement qui s'accompagne malheureusement d'un manque de stratégie ; les ONG humanitaires françaises sont tributaires d'un contexte national où aucune stratégie appropriée n'est définie pour répondre aux situations de crise et de post-crise.

En outre, le fléchage de l'aide vers des zones de déploiement des troupes françaises (comme c'est le cas en Afghanistan) est inacceptable pour les humanitaires. Il traduit une instrumentalisation de l'aide à des fins politiques et militaires, contraire aux principes adoptés dans le consensus européen pour l'aide humanitaire. Il conduit à ce que l'aide ne soit pas allouée en fonction de l'importance des besoins. Il a pour conséquence de semer confusion et amalgame entre forces militaires et humanitaires, d'exposer les humanitaires à davantage d'insécurité et par là même, de restreindre encore leur accès aux populations.

Concrètement, si le centre de crise se concentre strictement sur l'urgence immédiate, les crédits « ONG » de l'AFD se concentrent sur les projets de développement. Il n'y a ainsi aucun outil adapté et aucun fonds au niveau des pouvoirs publics français pour les phases intermédiaires, pourtant cruciales, de reconstruction ou « post-crise », entre l'urgence et le développement.

Sur le plan de la fiscalité enfin, 2010 aura été une année à risque pour l'ensemble des ONG françaises, et particulièrement pour les humanitaires, qui font appel à la générosité des Français, avec une menace planant sur le dispositif fiscal de déduction des dons. Bien que cette menace semble s'éloigner pour l'instant, la loi n'ayant pas aboli ce dispositif, les ONG restent vigilantes sur cette question.

RECOMMANDATIONS DE COORDINATION SUD

La mise en place d'instruments de réponse aux situations de post-crise et reconstruction doit constituer une priorité, elle doit s'accompagner de financements adéquats.

Coordination SUD souhaite attirer l'attention des parlementaires sur cette phase délicate de « post-crise » où les ONG françaises ne peuvent mobiliser le soutien de l'État français. Le cas d'Haïti illustre particulièrement ce manque. La situation humanitaire est encore préoccupante et on est encore loin de la reconstruction dans ce pays.

La situation est d'autant plus préoccupante que l'APD prévue pour Haïti dans le PAP n'est pas adressée aux ONG. Des fonds spécifiques pour les ONG doivent être prévus.

⁴⁵ En 2010, des crises humanitaires majeures ont éclaté (tremblement de terre en Haïti, crise alimentaire au Sahel, inondations au Pakistan)

Coordination SUD invite les parlementaires à demander :

- 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,
 - d'une plus grande transparence sur l'allocation des crédits du FUH.
- des fonds destinés aux ONG pour Haïti, fonds qui ne soient pas fléchés vers la reconstruction uniquement mais aussi sur la situation humanitaire (la post-crise est encore en cours et probablement pour un moment)
- 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 des populations. Il s'agit de respecter les principes humanitaires fondamentaux de neutralité, d'humanité, indépendance et d'impartialité et de préserver la sécurité des travailleurs humanitaires.
- un appui aux ONG françaises en termes de préfinancement, qui leur permette d'accéder à des financements internationaux au travers de *Pooled Funds*. Il serait pertinent pour le Centre de Crise de permettre aux ONG françaises de se positionner rapidement sur les théâtres d'opération *via* des financements d'urgence.

L'APD FRANCAISE CONSACRÉE À LA SANTÉ EN 2009-2010

Analyse de la commission Santé de Coordination SUD

Dans la précédente fiche d'analyse de l'APD française consacrée au secteur de la santé, les ONG membres de Coordination SUD déploraient l'insuffisance des fonds alloués par la France à ce secteur et le manque de clarté de la politique nationale de santé. À la veille du vote de la loi de finances pour 2011, force est de constater que malgré quelques avancées, le soutien français au secteur de la santé demeure encore trop faible au regard des besoins. D'après le Secrétaire général des Nations unies, la réalisation de l'ensemble des OMD en santé nécessiterait de mobiliser 169 milliards de dollars additionnels d'ici 2015. Il revient à la France, pays membre du G8, d'assumer une part non négligeable de cet effort collectif en acceptant notamment de doubler son niveau d'aide allouée au secteur de la santé.

❖ L'APD SANTÉ DE LA FRANCE AUGMENTE... MAIS TROP LENTEMENT

La mobilisation de la communauté internationale en faveur des OMD, dont trois concernent la santé directement, a certainement influencé l'engagement de la France dans ce secteur. Les chiffres officiels montrent en effet une augmentation constante des volumes d'aide affectés au secteur de la santé jusqu'en 2009 : 242 millions d'euros en 2000, 948 millions d'euros en 2007 et 1036 millions d'euros en 2009. S'il faut saluer cette progression régulière pendant la dernière décennie, il convient de rappeler qu'elle peut aussi largement s'expliquer par la volonté de combler le retard considérable que la France avait accumulé dans ce domaine au cours des décennies précédentes. Ainsi aujourd'hui, la contribution française en santé n'affiche pas de niveau exceptionnel par rapport aux autres pays donateurs. En consacrant 11,6% de son APD totale au secteur de la santé en 2009, la France ne fait que se situer dans la moyenne des pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Par ailleurs, si l'augmentation en volume a été constante depuis 2000, on constate, à partir de 2007, une tendance à la baisse en termes de pourcentage de l'APD globale. Selon les chiffres du MAEE, la contribution française à la santé (APD santé + Unitaid) représentait 13,1% de l'APD totale en 2007, 12,8% en 2008 et 11,6% en 2009. En 2010, elle devrait plafonner à 10,35%. Il est donc essentiel que le gouvernement s'efforce au cours des prochaines années d'inverser cette tendance afin de maintenir la santé parmi les secteurs prioritaires de la politique de coopération française.

Enfin, notons que malgré l'augmentation des montants d'APD alloués au secteur de la santé, cette aide ne représente en 2009 que 0,053% du revenu national brut (RNB) et devrait descendre à 0,047% du RNB en 2010. On est donc encore très loin du 0,1% du RNB que l'OMS recommandait d'allouer à l'APD santé dès 2001.

Un gonflement artificiel

Comme évoqué dans la précédente analyse, il est important de relativiser les chiffres officiels de l'APD santé dans la mesure où les méthodes de comptabilisation de l'aide publique permettent d'inclure un certain nombre de dépenses qui, selon nous, ne participent pas au développement sanitaire des pays récipiendaires. Ainsi, les frais d'écolage (85 millions d'euros), les dépenses liées au service de santé des Armées (2 millions d'euros) et celles consacrées à la lutte contre le *Chikungunya* dans la collectivité d'outre-mer de Mayotte (2 millions d'euros), viennent gonfler artificiellement l'APD santé. Si l'on retire l'ensemble de ces dépenses, on aboutit à une aide réelle en santé s'élevant à 947 millions d'euros en 2009 (avec Unitaid) et 806 millions d'euros (sans Unitaid), soit 0,042% du RNB.

Par ailleurs, il faut souligner le recours accru aux prêts par l'Agence française de développement (AFD) et la diminution, constante depuis 2007, des moyens alloués au financement de projets sur subventions. Ainsi en 2009, sur les 127 millions d'euros inscrits au budget santé de l'AFD, seuls 51 millions étaient disponibles sous forme de subventions. Cette situation est particulièrement préoccupante puisque les subventions représentent la principale modalité de financement dans les secteurs sociaux comme la santé.

Engagements non tenus et nouvelles promesses

Malgré l'augmentation de l'APD santé, le niveau actuel de cette aide ne permet pas encore à la France de respecter les engagements qu'elle a pris. Lors du G8 d'Heiligendamm (2007), la France s'est en effet engagée à consacrer 1 milliard de dollars par an à la santé en Afrique. Le continent africain étant destinataire d'environ 60% de l'APD santé de la France (chiffre de 2007), cela signifie que l'APD santé en Afrique s'élèverait aujourd'hui à environ 620 millions d'euros soit 865 millions de dollars. Il manque donc encore 135 millions de dollars d'engagements annuels pour pouvoir respecter la promesse faite il y a trois ans.

Face à ce bilan globalement décevant, il faut tout de même noter les annonces plutôt encourageantes faites récemment lors du Sommet du G8 de Muskoka (juin 2010) et du Sommet des Nations unies sur les OMD (septembre 2010). Lors du G8, le chef de l'État a en effet promis de mobiliser 500 millions d'euros supplémentaires au cours des cinq années à venir afin de financer des interventions dans le domaine de la santé maternelle et infantile (réalisation des OMD 4 et 5). Il a par ailleurs précisé lors du Sommet de New-York sur les OMD, que la France augmenterait de 20% sa contribution au Fonds mondial de lutte contre le VIH-sida, le paludisme et la tuberculose, soit 60 millions d'euros par an sur la période 2011-2013.

Ces nouveaux engagements, s'ils sont respectés et véritablement additionnels, devraient entraîner une hausse du budget de l'APD santé de 130 millions d'euros (au moins jusqu'en 2013). Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, il faut reconnaître qu'il s'agit là d'un pas dans la bonne direction même si nous considérons que l'effort consenti est encore beaucoup trop faible pour pouvoir appliquer la recommandation de l'OMS de consacrer 0,1% du RNB à l'APD santé.

Enfin, devant l'incertitude quant à la manière dont le gouvernement entend mobiliser ces ressources supplémentaires pour la santé, nos organisations tiennent à réaffirmer très clairement que ces financements doivent être additionnels à l'ensemble des crédits d'aide publique au développement. Il serait inacceptable que cette augmentation au profit de la santé se fasse au détriment d'autres secteurs du développement.

Le débat aujourd'hui sur le financement du développement inclut la question des financements innovants comme complément à l'APD classique pour permettre d'injecter de l'argent supplémentaire et de répondre aux besoins des différents secteurs du développement. Dans ce domaine, la France a toujours joué un rôle moteur et il est aussi important de souligner les efforts récents qu'elle a faits concernant la proposition d'une taxe sur les transactions financières. Au sommet de New-York en septembre dernier, le Président Nicolas Sarkozy a rappelé l'engagement de la France sur cette question et demandé aux autres pays de s'impliquer pour permettre à cette taxe de voir le jour. L'affectation d'une partie du produit de cette taxe au secteur de la santé permettrait d'injecter dans les systèmes de santé les ressources pérennes manquantes pour la prise en charge des coûts récurrents, et ainsi d'améliorer effectivement l'accès aux soins des populations du Sud.

Mais les montants recueillis par cette taxe doivent être additionnels à ceux de l'APD classique. Nous attendons aujourd'hui que la France continue d'influencer les autres pays pour obtenir un consensus sur la mise en œuvre cette taxe et inscrive cette question à l'agenda des G8 et G20 de 2011 sous présidence française.

❖ RÉÉQUILIBRAGE NÉCESSAIRE DES DIVERSES COMPOSANTES DE L'APD SANTÉ

Le déséquilibre bi-multi

La hausse de l'aide française en santé au cours des 10 dernières années est due avant tout à l'augmentation de l'aide multilatérale. En 2007 et 2008, trois quarts de l'aide française en santé ont transité par le canal multilatéral (organisations internationales et initiatives telles que le Fonds mondial STP, l'Alliance GAVI, etc.) En 2009, ce déséquilibre semble s'infléchir légèrement avec une aide multilatérale représentant encore 69% de l'APD santé.

Nous considérons qu'un rééquilibrage au profit du canal bilatéral serait une bonne chose car il permettrait de dégager des marges de manœuvre plus importantes pour financer des programmes et projets dans le cadre de la coopération française et pouvoir intervenir plus facilement sur des aspects aujourd'hui non pris en charge via le canal multilatéral.

Le récent engagement de la France pris dans le cadre de l'initiative de Muskoka permettra certainement d'engager ce rééquilibrage puisque sur les 100 millions d'euros annuels promis, 75 millions le seront sous forme de subventions pour des projets mis en œuvre par le Fonds de solidarité prioritaire ou l'AFD.

Le déséquilibre entre OMD

Selon les chiffres du MAEE, la lutte contre les maladies transmissibles (OMD 6) a mobilisé en 2007 et 2008, 76% de la contribution française en santé. Les OMD 4 et 5 sur la santé maternelle et infantile n'ont quant à eux été financés respectivement qu'à hauteur de 3% et 5% de l'APD santé. À titre d'exemple, depuis 2006, les ressources annuelles mobilisées par l'AFD pour la santé maternelle et infantile plafonnent à environ 16 millions d'euros⁴⁶.

Alors qu'il est reconnu que les objectifs en termes de réduction de la mortalité maternelle et infantile (en particulier l'OMD 5) accusent le retard le plus alarmant, il est important qu'au cours des prochaines années, ces objectifs du millénaire puissent bénéficier d'un engagement financier particulier (y compris l'objectif rattaché à l'OMD 5 d'accès universel à la santé de la reproduction d'ici 2015). Là encore, l'initiative de Muskoka devrait répondre en partie à cette attente puisque près de trois quarts des financements promis seront a priori consacrés à des interventions spécifiques en termes de lutte contre la mortalité et morbidité des femmes et enfants de moins de cinq ans.

Le renforcement des systèmes de santé : une priorité non assumée

Le ministère des Affaires étrangères et européennes affirme que le renforcement des systèmes de santé constitue une action prioritaire pour la France. La crise des ressources humaines en santé et la mise en place de couverture maladie dans les pays en développement (protection sociale en santé), constituent les deux champs d'intervention dans lesquels le gouvernement entend s'investir plus particulièrement. Pourtant, cette volonté ne semble pas encore se traduire concrètement dans le budget d'aide publique à la santé. À titre d'exemple, les montants alloués à la protection sociale en santé au cours des 10 dernières années s'élèvent à seulement 7,5 millions d'euros. Nos organisations sont convaincues que le renforcement des systèmes de santé est la pierre angulaire des stratégies de coopération sanitaire et considèrent qu'une part non négligeable de l'APD santé devrait être utilisée pour financer des interventions dans ce domaine. Il nous paraît notamment essentiel que la France mobilise les ressources financières nécessaires pour appuyer les pays désireux de mettre en œuvre des programmes d'accès gratuits aux soins de santé de base.

❖ UN MANQUE DE TRANSPARENCE ET DE LISIBILITÉ

⁴⁶ Source : www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/sante_913/lutte-contre-mortalite-infantile-maternelle_81527.html

L'intervention de la France dans le domaine de la coopération sanitaire souffre toujours d'un déficit de transparence, marqué d'abord et avant tout par l'absence de stratégie officielle validée en Comité interministériel pour la coopération et le développement international (CICID). Bien que le CICID du 5 juin 2009 ait annoncé une actualisation de la stratégie santé 2007-2012, celle-ci n'a toujours pas été finalisée à ce jour. Les ONG membres de Coordination SUD souhaitent vivement rappeler que cette stratégie française en santé doit être validée au plus vite et sa mise en œuvre financée correctement, sous peine de cristalliser le décalage entre les intentions affichées par le gouvernement et les actions concrètes réalisées dans les pays en développement. Les ONG demandent également que cette stratégie prenne véritablement en compte le Document d'orientation stratégique en matière de droits et santé des femmes validé par la Conférence d'orientation stratégique et de programmation du 6 décembre 2007.

Le suivi des engagements financiers en la matière demeure également un sujet complexe même si des efforts indéniables ont été réalisés au cours des deux dernières années. La publication, l'actualisation et la mise à disposition des chiffres officiels de l'APD santé par le MAEE est une avancée importante permettant d'avoir une meilleure lisibilité de la contribution française en santé. La mise en place cette année d'un rapport de suivi des engagements (*Accountability Report*) dans le cadre du G8 devrait également apporter plus de transparence.

Malgré ces efforts, des zones de flou persistent, en particulier concernant la répartition « thématique » de l'APD santé. Si l'analyse de l'APD santé par canaux et instruments est aujourd'hui facilitée, il est en revanche très difficile d'avoir une vision claire des montants dévolus à chaque thématique (santé maternelle, santé infantile, ressources humaines, protection sociale en santé, maladies transmissibles, accès aux médicaments, etc.) Nos organisations proposent donc que les données chiffrées publiées chaque année par le MAEE, intègrent un tableau détaillé de la répartition thématique de l'APD santé.

❖ RECOMMANDATIONS DES ONG

Les organisations membres de la commission Santé de Coordination SUD adressent au gouvernement français les recommandations suivantes :

- 1) Sur les montants d'APD santé :
 - poursuivre l'effort d'augmentation de l'APD santé pour atteindre d'ici 2015 un niveau équivalent à 0,1% du RNB de la France ;
 - respecter dès maintenant l'engagement pris au G8 d'Heiligendamm de consacrer 1 milliard de dollars à la santé en Afrique en mobilisant 135 millions de dollars d'engagements annuels supplémentaires ;
 - mettre en œuvre les nouveaux engagements de Muskoka et de New-York et apporter la garantie que ces financements seront additionnels à l'ensemble des crédits d'aide publique au développement ;
 - accroître de manière significative les financements alloués au renforcement des systèmes de santé en particulier dans le domaine de l'appui aux ressources humaines en santé et à la couverture du risque maladie ;
 - contribuer à la mise en œuvre de la taxe sur les transactions financières en respectant le critère d'additionnalité.

- 2) Vers plus de transparence et de visibilité :

- d'ici fin 2010 au plus tard, obtenir la validation en CICID de la stratégie de coopération sanitaire de la France ;
- continuer de produire chaque année une analyse chiffrée des contributions françaises à l'APD dans le secteur de la santé et rendre cette analyse publique et disponible sur le site internet du MAEE ;
- compléter cette analyse en produisant un tableau précis et chiffré de la répartition thématique de l'APD santé (montants d'APD santé répartis par sous-secteurs : OMD 4, 5, 6, RHS, protection sociale en santé, etc) ;
- produire la liste des pays bénéficiaires de l'APD santé de la France.

Membres de Coordination SUD

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

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

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

PanAfricaine de Lutte contre le Sida
Ouest Fraternité Oxfam France - Agir ici
PACOF - Plateforme des Associations Congolaises de France
Partage
Peuple et Culture
Peuples Solidaires
Plan France
PlaNet Finance
Planète enfants
Planète Urgence
PoSf - Pompiers Sans Frontières
PRSF - Prisonniers Sans Frontières
PSO - Peuples Solidaires
RAME - Réseau des Associations Mauritanienes en Europe
Réseau Foi et Justice
Afrique-Europe
Ritimo - Réseau des Centres de Documentation et d'Information pour le Développement et la Solidarité Internationale
Santé Sud
Samusocial International
SCD - Service de Coopération au Développement
Secours Catholique-Caritas France
SGDF - Scouts et Guides de France
Sherpa
Sidaction
SIF - Secours Islamique France
SIPAR - Soutien à l'Initiative Privée pour l'Aide à la Reconstruction
Solidarité Laïque
Solidarité SIDA
Solthis - Solidarité Thérapeutique et Initiatives contre le Sida
SPF - Secours Populaire Français
SSI - Samusocial International
Syfia International
TdHF - Terre des Hommes France
TDS - Tourisme & Développement Solidaires
Touiza Solidarité
UCJG - Union Chrétienne de Jeunes Gens
UCPA - Union Nationale des Centres Sportifs de Plein Air
UGVF - Union Générale des Vietnamiens de France
UNMFREO - Union Nationale des Maisons Familiales Rurales d'Education et d'Orientation

Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement

14, passage Dubail – 75010 Paris
Tel. 01 44 72 93 72 – Fax. 01 44 72 93 73
Contact: Flore Tixier, tixier@coordinationsud.org
www.coordinationsud.org