



**AIDE PUBLIQUE
AU DÉVELOPPEMENT**

PROJET DE LOI
DE FINANCES

2014

Coordination SUD

Solidarité Urgence Développement



Créée en 1994, Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement) est la coordination nationale des ONG françaises d'urgence et de développement. Elle regroupe plus de 130 ONG et six collectifs membres, qui mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées. Elles mènent aussi des actions d'éducation à la solidarité internationale et de plaidoyer. Coordination SUD a mis en place des commissions de travail permettant aux ONG de mettre en synergie leurs positions et d'élaborer un travail conjoint de plaidoyer.

La commission Aide Publique au Développement (APD) de Coordination SUD est composée de représentants d'une vingtaine d'organisations de solidarité internationale. Elle vise à construire des positions collectives de plaidoyer dans le cadre d'un travail de suivi sur l'aide publique au développement, à l'échelle nationale et internationale. Pour cela, elle mène des études quantitatives et qualitatives sur la politique française de coopération au développement et promeut des propositions concrètes pour une meilleure qualité de l'aide publique au développement française (réforme du dispositif institutionnel, analyse-plaidoyer sur les instruments de l'aide, ...). Elle contribue également aux réflexions européennes et internationales des ONG sur l'aide publique au développement, en apportant une vision alternative dans les débats, et aux réflexions sur le financement du développement.

Coordination : Christian Reboul (Oxfam France),
Flore Tixier et Gautier Centlivre (Secrétariat Coordination SUD)

Contribution : Action contre la Faim, Avocats pour la santé dans le monde, CCFD-Terre solidaire, CFSI, Clong-Volontariat, Coalition Eau, Coordination Humanitaire et Développement, Équilibres & Populations, Forim, Oxfam France, RAC-France, Secours catholique, WWF.

Graphisme et mise en page : Kmograp

Impression : Otrad Services

Date de publication : Septembre 2013

L'aide publique, quand elle est réellement mise au service du développement, contribue à la construction d'une mondialisation solidaire, à garantir l'accès aux droits fondamentaux de toutes et tous ainsi qu'à améliorer les conditions de vie des populations les plus vulnérables.

Les ressources de l'Aide publique au développement (APD) peuvent sembler modestes au regard des flux financiers privés en direction des Pays en voie de développement (PED). Cependant cette aide peut constituer un levier fondamental pour le développement et la lutte contre la pauvreté et les inégalités, en soutenant des projets et politiques au service des populations et de l'intérêt général notamment via le renforcement des organisations de la société civile.

Le respect des engagements internationaux de la France sur le montant d'APD va de pair avec des engagements forts et réciproques de trois ordres : la transparence et l'efficacité de l'aide ; la mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques avec les objectifs de développement et de respect des droits humains ; le financement endogène du développement. Les 0,7 % sont un minimum de solidarité internationale que la France s'est engagée à garantir. Elle porte une responsabilité importante : faillir à sa parole ne lui fera pas seulement perdre une certaine crédibilité sur la scène internationale, mais risquerait aussi d'entraîner un effet domino chez les autres bailleurs et créer des effets encore plus néfastes pour les pays les plus pauvres.

La lutte contre la pauvreté et le financement des biens publics mondiaux exigent bien plus de financements. À cet égard, la lutte contre l'évasion fiscale et la mobilisation des ressources domestiques, le soutien aux pays les plus pauvres pour renforcer leurs capacités dans ce domaine et la mise en place de mécanismes innovants de redistribution des richesses (taxes internationales) constituent des enjeux clefs.

Le vote du Projet de Loi de Finances (PLF) 2014 intervient dans une période charnière. Les parlementaires comme les organisations de solidarité internationale suivent avec attention le processus de préparation de la future Loi d'orientation et de programmation (LOP) sur la politique de développement de la France. Le Comité interministériel de la coopération internationale (CICID) réuni fin juillet 2013 a rendu public vingt-six décisions pour un renouvellement de la politique de coopération française. Les ONG seront attentives à leur mise en œuvre et à leur traduction dans le futur Contrat d'Objectifs et de Moyens de l'Agence française de développement (AFD).

Le vote, la mise en œuvre et le respect par les gouvernements successifs d'une loi d'orientation et de programmation permettra de répondre à la fois à l'exigence de transparence, d'un meilleur suivi de la mise en œuvre des engagements pris par les autorités politiques, d'amélioration du pilotage stratégique de l'aide et à la nécessité d'une meilleure cohérence des politiques en faveur du développement.

L'enjeu principal est bien, au final, l'appropriation démocratique de la politique française de développement et de solidarité internationale.

Les parlementaires ont un rôle à jouer à la fois lors des prochains débats budgétaires et lors du débat sur le projet de Loi d'orientation et de programmation. Ces deux textes législatifs peuvent traduire les orientations politiques décidées lors du CICID afin que 2014 soit l'année d'un véritablement changement pour la politique de coopération au développement française. ■

| | |
|--|-----------|
| 1 Améliorer la lisibilité de l'APD française : en finir avec le mythe des 10 milliards | 3 |
| 👁️ La cohérence des politiques publiques pour le développement | 7 |
| 2 Redonner à la France les moyens d'intervenir sous forme de dons dans les pays les plus pauvres ou en crise | 9 |
| 👁️ Eau et assainissement – une augmentation impérative de la part des dons | 14 |
| 👁️ De nouveaux outils de financement pour une prise en compte améliorée du genre | 15 |
| 3 Améliorer la transparence de l'aide pour favoriser l'appropriation démocratique : l'étape décisive de la mise en œuvre du standard IITA | 17 |
| 👁️ Index sur la transparence de l'aide – Publish What You Fund | 18 |
| 👁️ L'impossible évaluation des investissements français en nutrition | 21 |
| 👁️ Le Fonds pour l'environnement mondial : un instrument innovant en termes de redevabilité et d'appropriation | 22 |
| 4 Doubler la part de l'APD qui transite par les ONG et faciliter l'accès à ces fonds à la diversité des organisations | 23 |
| 5 Concrétiser les engagements du Traité de Lisbonne dans le cadre financier pluriannuel | 28 |
| 6 Mettre en place des financements innovants ambitieux pour la solidarité internationale | 33 |
| 👁️ Mobiliser des financements climat additionnels à l'APD | 36 |
| 👁️ Aide française pour la santé : traduire les nombreux engagements par de réels décaissements | 39 |
| 7 Assurer un devoir d'exemplarité de l'État et de l'action qu'il engage au titre de sa politique de développement | 42 |
| 👁️ Les Contrats de Désendettement et Développement | 45 |

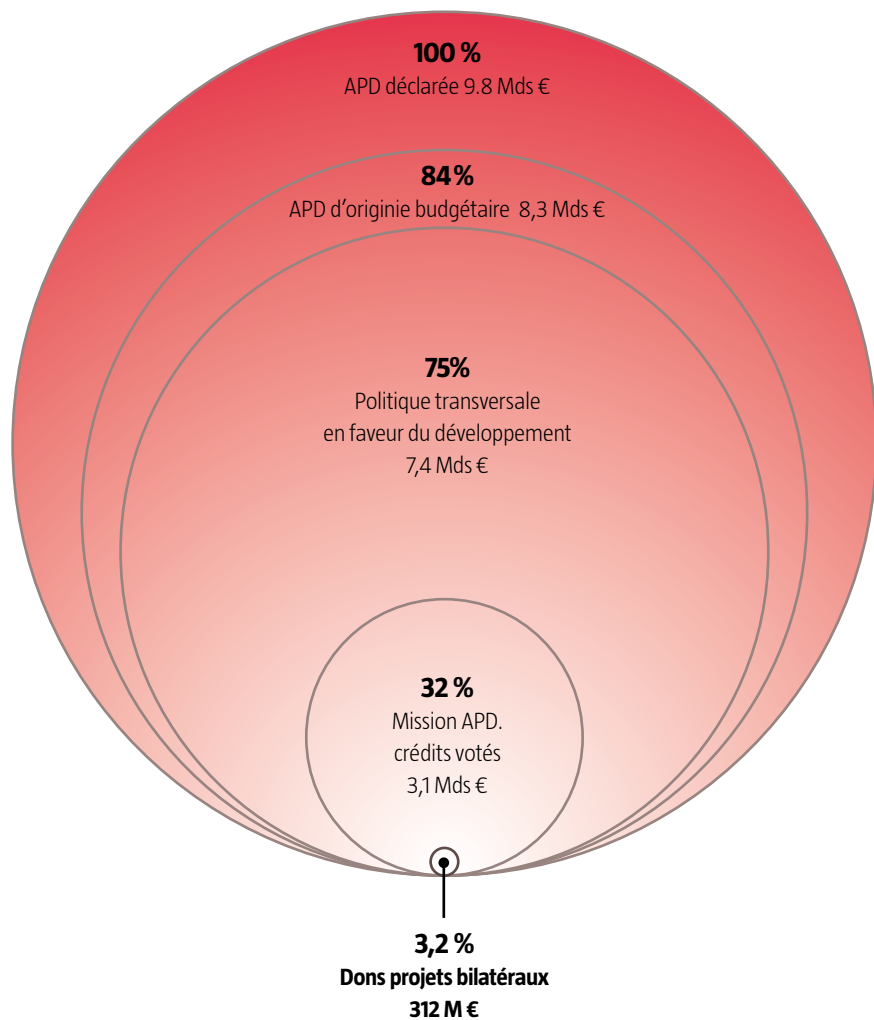
1

Améliorer la lisibilité de l'APD française: en finir avec le mythe des 10 milliards

Les fonds publics consacrés à l'APD sont les premiers vecteurs d'une politique française de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le monde. La politique d'aide au développement s'attaque par différents moyens aux facteurs qui empêchent des femmes et des hommes de vivre décemment. La France s'est engagée devant la communauté internationale mais aussi les citoyens français à atteindre différents objectifs en termes tant quantitatif que qualitatif concernant l'aide publique au développement. La Grande-Bretagne, consciente de ces enjeux, maintient une volonté politique sans faille en faveur du développement malgré les difficultés budgétaires et a confirmé sa décision de dédier 0,7 % de son Revenu National Brut (RNB) au développement pour 2013.

UNE AIDE QUI ÉCHAPPE À L'EXERCICE DE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE

L'architecture éclatée du budget, combinée au fait que certaines sommes déclarées en APD correspondent à des dépenses qui ne sont pas inscrites au budget de l'État, rendent difficiles l'appréhension de l'ensemble des moyens engagés. Une part significative des dépenses que la France déclare en APD, comprenant les allègements de dette ou la quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire, échappe à la programmation budgétaire et donc au débat et au vote parlementaire.



SOURCE DPT 2013

APD déclarée : APD d'origine budgétaire + APD d'origine extrabudgétaire (annulations de dettes, refinancements nets, TTF, collectivités locales) : 9,8 Mds €.

APD d'origine budgétaire : Politique transversale + contribution UE : 8,3 Mds €, soit 84 % des 9,8 Mds € déclarés.

Politique transversale en faveur du développement :

Mission APD + autres missions : 7,4 Mds €, soit 75 % des 9,8 Mds € déclarés.

Mission APD : 3,1 Mds €, soit 32 % des 9,8 Mds € déclarés.

Dons projets bilatéraux : 312 M €, soit 3,2 % des 9,8 Mds € déclarés

DES ENGAGEMENTS NON TENUS

Maintes fois affirmé et réaffirmé, l'objectif de consacrer, d'ici 2015, 0,7 % de son Revenu National Brut à l'aide publique au développement s'éloigne chaque année un peu plus. Dans le projet de Loi de finances pour 2014, les crédits de la Mission APD sont en baisse de 3,1 % par rapport à 2013. Le triennum budgétaire pour 2013-2015 annonçait pourtant une « stabilité de la mission APD correspondant au traitement réservé aux priorités ministérielles », et, lors du Conseil des Affaires étrangères de l'UE de mai 2012, la France réaffirmait son objectif d'atteindre les 0,7 % d'ici 2015. En 2013, la France a déclaré un volume d'APD de 9,8 Mds d'euros, soit 0,46 % de son RNB (Document de Politique Transversale 2013). Ce volume d'aide, déjà bien en deçà de l'engagement international pris par la France, est largement gonflé par un jeu d'écriture comptable et financière.

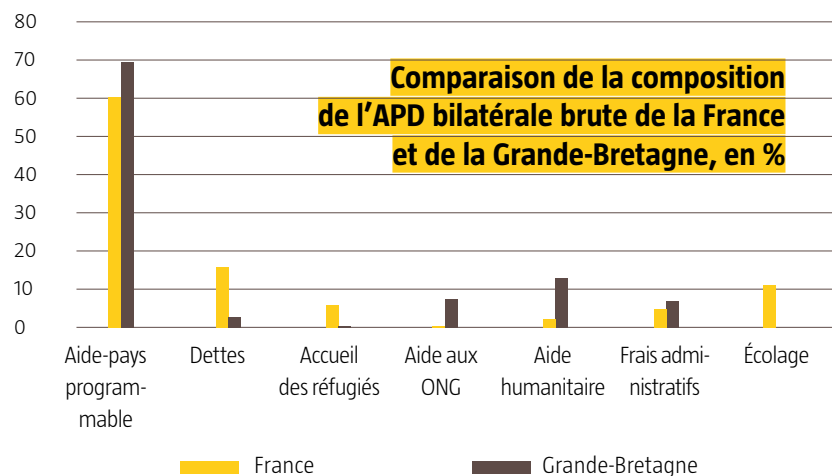
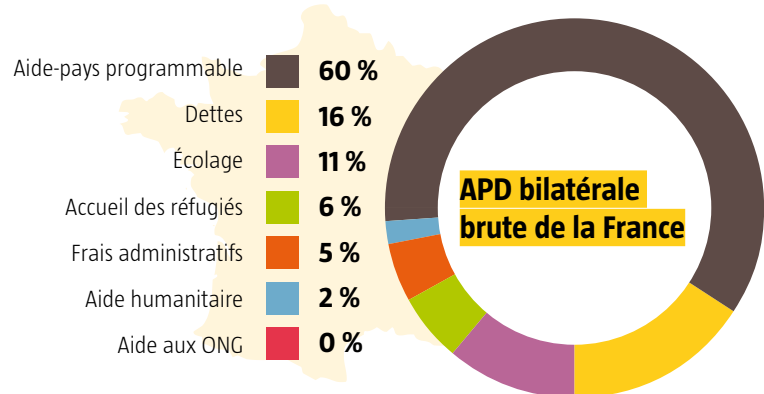
UNE AIDE QUI NE CONTRIBUE QU'EN PARTIE AU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Certaines dépenses comptabilisées en APD ne procurent pas de ressources nouvelles au financement du développement. Les chiffres déclarés en APD ne donnent pas une idée précise du montant d'aide transférée à chaque pays bénéficiaire.

L'OCDE utilise le terme d'« aide-pays programmable » (APP). L'aide-pays programmable représente la part de l'aide que les donateurs programment pour chaque pays, et sur laquelle les pays partenaires pourraient avoir leur mot à dire. L'APP est beaucoup plus précise que l'APD pour comptabiliser les apports d'aide qui sont versés au pays partenaire, et s'est avérée être, dans plusieurs études, une bonne variable indicative de l'aide enregistrée au niveau national.

L'APP est calculée à partir de l'aide bilatérale brute de laquelle on déduit un certain nombre de postes qui correspondent à des dépenses non programmables, soit parce qu'elles sont imprévisibles (aide humanitaire, annulation de dettes), soit parce qu'elles n'entraînent pas de flux transfrontaliers (écolage, réfugiés), soit parce qu'elles n'entrent pas dans des accords entre gouvernements (aide aux ONG, aide allouée par les collectivités locales), soit parce qu'elles ne peuvent pas être ventilées (PED non ventilés).

Sur 9,4 milliards déclarés en 2012 par la France, seuls 4 milliards sont « programmables ». La France est l'un des pays où la part relative de l'aide programmable par rapport à l'ensemble de l'APD est la plus faible. Pour la moyenne des pays du Comité d'aide au développement (CAD), l'aide programmable représente 63 % de l'APD. En France, elle ne représente que 37 % de l'aide déclarée et 60 % de l'aide bilatérale brute.



🔗 Avis présenté au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2013, Tome IV « Aide publique au développement », par MM. Jean-Claude PEYRONNET et Christian CAMBON :

<http://www.senat.fr/rap/a12-150-4/a12-150-41.pdf>

🔗 Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement française 2013:

<http://www.coordinationsud.org/document-ressource/examen-de-locde-sur-la-cooperation-au-developpement-de-la-france>

🔗 Rapport public thématique de la Cour des comptes « La politique française d'aide au développement », 2012 : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-politique-francaise-d-aide-au-developpement>

🔗 Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010 : <http://www.coordinationsud.org/document-ressource/bilan-evaluatif-de-la-politique-francaise-de-cooperation-au-developpement-entre-1998-et-2010>

LA COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT

La politique d'aide publique au développement et les engagements budgétaires afférents ne font sens que si un dispositif solide est mis en place pour assurer la cohérence de l'ensemble des politiques publiques avec les objectifs de développement et de respect des droits humains. Sinon, nous continuerons à donner de la main droite en reprenant de la main gauche.

Pendant les Assises du Développement et de la Solidarité Internationale, les situations d'incohérence existantes entre les objectifs de développement et les choix des pays dits « du Nord » en matière économique, financière, migratoire, énergétique, commerciale, environnementale, ont été largement débattues : flux financiers illicites et évasion fiscale qui siphonnent les ressources des pays en développement, absence de régulation sur les activités des entreprises multinationales qui impactent négativement les populations vulnérables des pays du Sud, développement de la filière d'agrocarburants industriels qui pèsent sur les agricultures familiales de ces pays et la sécurité alimentaire mondiale, manque d'ambition et développement de « fausses solutions » face au changement climatique qui affecte en premier lieu les populations rurales des pays du Sud qui n'en sont pas responsables, etc. Il faut maintenant avancer concrètement pour mettre fin à ces situations d'incohérence, en privilégiant une approche basée sur le respect des droits humains, et mettre en place un dispositif institutionnel structuré pour éviter d'en laisser de nouvelles se développer. Des propositions ont été portées en ce sens par les organisations de la société civile dans le cadre des Assises et dans le cadre de l'élaboration de la Loi d'Orientation et de Programmation pour la politique française de développement, autour des enjeux :

- de prévention des incohérences (via des processus d'élaboration des politiques plus transparents et plus participatifs, un décloisonnement des concertations sur la vision stratégique et l'action politique pour l'avenir de la France et les concertations sur le développement international, une systématisation des études d'impact indépendantes et transparentes ex ante, etc. ; cela suppose

également, au niveau international, une participation pleine et entière des pays en développement dans les négociations internationales) ;

■ de suivi de la mise en œuvre de ce principe de cohérence des politiques (via une redevabilité de l'État avec la publication d'un rapport régulier, un dialogue avec la société civile dans le cadre du futur Conseil National du Développement et de la Solidarité Internationale, la réalisation d'études indépendantes et la définition d'une procédure de révision des politiques dans les cas d'incohérences, la nomination d'un rapporteur permanent pour la Cohérence des politiques pour le développement (CPD) au Parlement, etc.) ;

■ de recours pour les populations locales impactées négativement par telle ou telle politique, et de réparation.

2

Redonner à la France les moyens d'intervenir sous forme de dons dans les pays les plus pauvres ou en crise

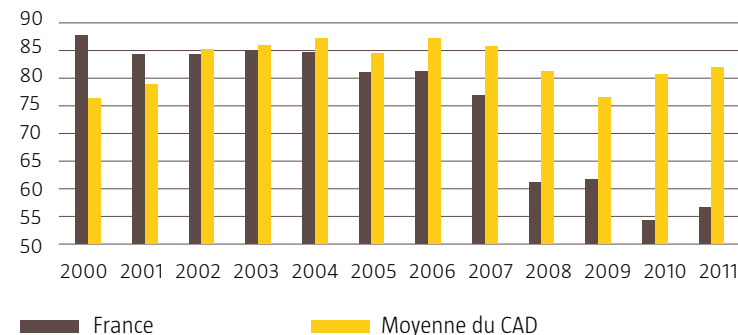
FAIBLESSE STRUCTURELLE DES FLUX D'AIDE SOUS FORME DE SUBVENTIONS

Seul le déploiement de moyens consistants pour le financement sur dons garantit la cohérence des instruments de l'aide publique au développement avec l'objectif de lutte contre les inégalités dans les pays pauvres prioritaires. Or, le décalage est croissant entre les besoins de financement dans ces secteurs prioritaires et l'effort public français.

Faute de moyens budgétaires significatifs, une part croissante de l'APD française est allouée aux pays émergents dans une logique divergente de la priorité donnée dans les discours à l'Afrique subsaharienne. « La baisse des dons, en valeur absolue et relative, menace sérieusement la capacité d'intervention de la France dans les pays pauvres ou en crise (par exemple les pays du Sahel) et la met en marge des efforts de la communauté internationale qui ciblent la lutte contre la pauvreté¹ ». Cette diminution réduit également les possibilités d'appui dans les secteurs sociaux et dans les domaines concourant à la stabilité et à l'État de droit, qui sont pourtant considérés comme des enjeux stratégiques de la coopération. Ces secteurs (eau et assainissement, éducation, santé) n'appartiennent pas à la sphère directement productive et appellent des financements par dons. Les crédits d'APD financent également les actions d'urgence, les projets de reconstruction post-crise. Mali et Syrie, deux situations politiques différentes qui démontrent l'importance de disposer – et donc de voter en Loi de finances – des crédits suffisants qui puissent être mobilisés pour répondre aux urgences humanitaires et aux défis que posent les situations de sortie de crise.

¹ OCDE, revue par les pairs de la France 2013, p50

Évolution de la part des dons dans les engagements bilatéraux (hors réaménagements de dettes)



SOURCE OCDE

LE CICID ET LA DILUTION DE LA PRIORISATION DE L'AIDE À L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Décision n°2 du CICID : « ii/ *Priorité à l'Afrique et à la Méditerranée : le Gouvernement décide de consacrer au moins 85 % de l'effort financier de l'État en faveur du développement en Afrique subsaharienne et dans les pays voisins du Sud et de l'Est de la Méditerranée* ».

S'il est affirmé que l'Afrique subsaharienne reste la priorité de la France, nous constatons qu'avec cette réforme disparaît l'objectif spécifique qui prévalait jusqu'à présent qu'« au moins 60 % de l'effort financier de l'État soit pour l'Afrique subsaharienne ». Cette disparition se fait au profit d'un objectif de 85 % qui englobe l'Afrique subsaharienne et les pays voisins du Sud et de l'Est de la Méditerranée.

Compte tenu de l'importance géopolitique prise par les pays du Maghreb et du pourtour de la Méditerranée, l'aide décidée par les autorités diplomatiques françaises pour ces régions pourraient directement se développer au détriment des pays moins avancés de l'Afrique subsaharienne.

Dans ce contexte et sous couvert de l'atteinte de l'objectif globalisé de 85 % nous pourrions assister à une dépriorisation de l'aide à l'Afrique subsaharienne. Pour pallier une telle dynamique nous préconisons que soit réinstauré un objectif spécifique pour cette région et qu'il soit inscrit dans la Loi d'orientation et de programmation.

BONIFICATIONS DU PROGRAMME 110 VS. SUBVENTIONS DU PROGRAMME 209 ?

La baisse importante de l'enveloppe de crédits de subventions alloués à l'AFD (dons projets, Aide budgétaire globale-ABG) va de pair avec un recours croissant à l'instrument de prêts. Ces prêts financent essentiellement l'appui aux secteurs productifs et la lutte contre le changement climatique dans les pays à revenu intermédiaire. Les pays pauvres prioritaires de la coopération française non-solvables et sortant d'un processus de désendettement sont inéligibles aux prêts.

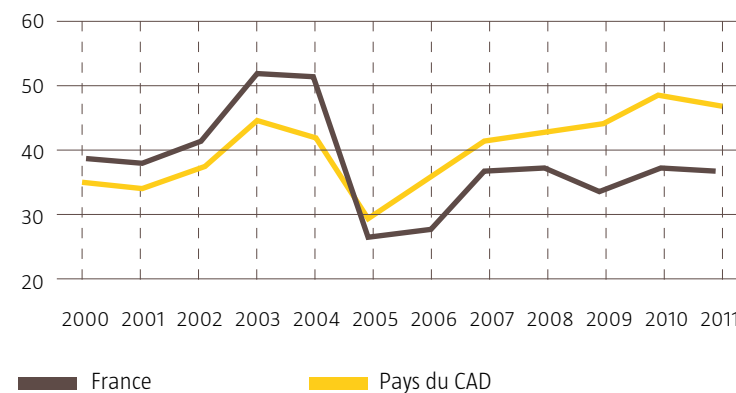
Dans son examen 2013 de la coopération au développement française, l'OCDE déplore que moins de 10 % de l'APD bilatérale nette (hors allègements de dette) étaient destinés aux 17 pays pauvres prioritaires en 2011. Dans son rapport de juin 2012, la Cour des Comptes constate que le poids des prêts pèse sur les orientations géographiques de l'aide française et recommande « la mise en cohérence de la préférence actuelle pour le prêt avec l'objectif de concentration de l'aide sur les pays pauvres prioritaires² ».

En 2011, 67 % de l'APD brute bilatérale de la France ciblait les pays à revenu intermédiaire. Un seul pays à faible revenu (la République démocratique du Congo) figurait dans les dix premiers bénéficiaires de l'aide française³.

² Rapport public thématique de la Cour des comptes « La politique française d'aide au développement », 2012 : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-politique-francaise-d-aide-au-developpement>
³ Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement française 2013 : <http://www.coordinationsud.org/document-ressource/examen-de-locde-sur-la-cooperation-au-developpement-de-la-france>

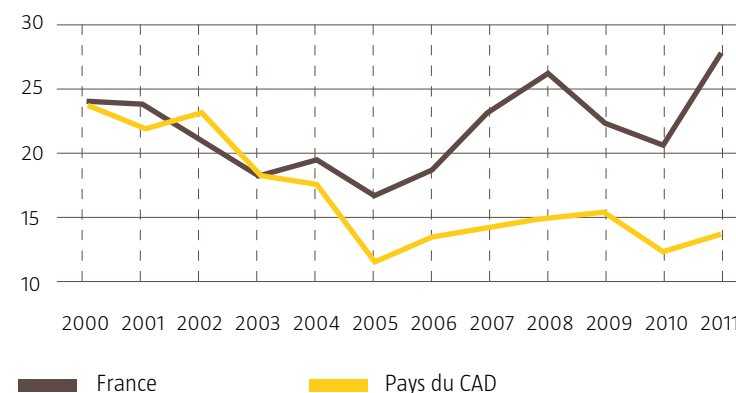
SOURCE OCDE

APD aux pays les moins avancés (%)



SOURCE OCDE

APD aux pays à revenu intermédiaire - tranche supérieure - (%)

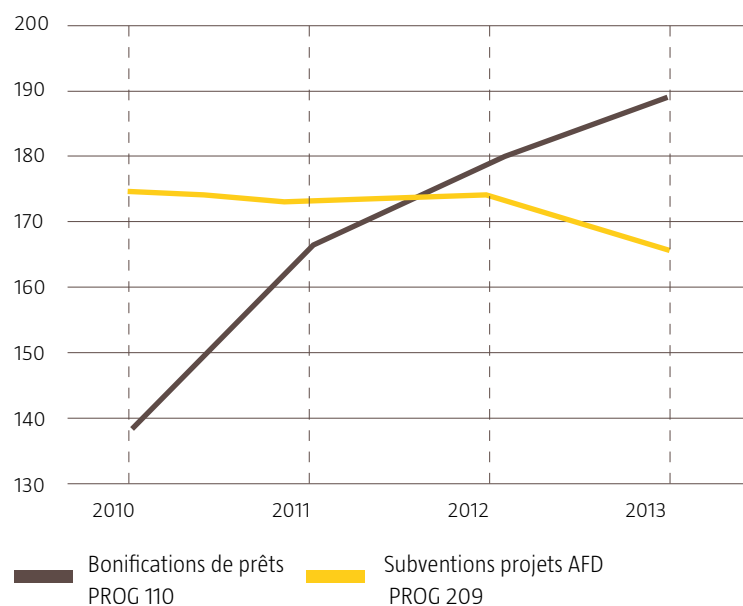


Pendant la campagne électorale, François Hollande s'est engagé à revaloriser le niveau des subventions bilatérales. Pourtant le Projet annuel de performance de la Mission APD pour le PLF 2013 ne prévoyait aucun progrès en ce sens. En 2012, les crédits de paiement pour les subventions projets de l'AFD étaient de 173 millions d'euros, ils baissent de 6 millions d'euros en 2013 et ne sont plus qu'à 167 millions d'euros.

En parallèle les crédits de bonification de prêts à des États étrangers progressent chaque année. Les crédits du programme 110 passent de 167 millions en 2011, 179 millions en 2012 à 189 millions en 2013.

Octroyer des prêts pour financer différentes infrastructures et politiques dans les pays à revenu intermédiaire est légitime. Cependant cette activité ne doit pas venir concurrencer l'aide sous forme de dons dans les PMA.

Or, dans le budget contraint et non extensible que nous connaissons, l'augmentation des crédits couvrant les bonifications de prêts du programme 110 semble concurrencer le montant des projets financés par les subventions du programme 209, principal programme finançant les projets de lutte contre la pauvreté des populations les plus vulnérables dans les pays les moins avancés.



Évolutions des bonifications et subventions de projets sur 2010-2013

LE CARACTÈRE DE CONCESSIONNALITÉ DES PRÊTS EN DÉBAT, LA PRATIQUE FRANÇAISE CRITIQUÉE

Il est important de réformer les modalités de comptabilisation des prêts au sein de l'APD. La France aurait intérêt à proposer au CAD de l'OCDE de ne comptabiliser dans l'APD que le coût pour l'État de la délivrance d'un prêt concessionnel (bonification du prêt par l'État) et non plus l'intégralité du prêt, comme c'est le cas aujourd'hui. Les intérêts perçus pourraient par

⁴ cf. CAD OCDE (2013) 'La concessionnalité des prêts dans les statistiques du DAC'.

exemple être déduits de la déclaration en APD. On peut s'interroger sur la légitimité de comptabiliser en APD des prêts à des taux et des durées proches de ceux et celles du marché.

Plus troublant, la pratique s'est développée en France de comptabiliser en APD des prêts octroyés à des pays en développement à des taux supérieurs à celui auquel l'AFD a elle-même obtenu les financements sur les marchés financiers (ex : L'AFD se finance à 2 % et octroie des prêts à des pays en développement à un taux de 5 %).

Il est pourtant difficile de concevoir le caractère rémunérateur d'une politique de prêts à l'égard d'États en difficulté de la part d'une agence dont la finalité est l'aide au développement.

Le secrétariat du CAD s'est récemment ému de cette pratique⁴ et a lancé une réflexion afin que le caractère de concessionnalité soit réellement respecté dans les politiques de 3 États : la France, l'Allemagne et le Japon.

RECOMMANDATIONS

- Doubler sur la mandature le montant de la ligne budgétaire « Dons projets » de l'aide bilatérale ; montant calculé sur la base des montants indiqués en crédits de paiement dans le PLF 2012. Cela augmenterait ainsi de manière continue pour arriver au doublement en 2017 pour chacune des 4 enveloppes composant cette ligne budgétaire : les subventions projets de l'AFD, les projets FSP (Fonds de solidarité prioritaire), l'assistance technique et les subventions aux ONG.
- Inscrire dans la LOP un objectif spécifique consacré à l'Afrique subsaharienne qui doit être porté à 65 % de l'effort budgétaire.
- Augmenter de 15 M€ supplémentaires le Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH) et doubler la part du FUH consacrée aux ONG pour leurs projets d'urgence.
- Revoir la comptabilisation des prêts dans l'aide française afin que soit respecté un caractère de concessionnalité réel.

EAU ET ASSAINISSEMENT : UNE AUGMENTATION IMPÉRATIVE DE LA PART DES DONS

Sur la période 2007-2011, l'APD de la France pour l'eau potable et l'assainissement s'élève en moyenne à 450 millions d'euros par an, dont 73 % sont des engagements bilatéraux et 27 % de l'aide multilatérale (données CAD-OCDE).

Si la France est un contributeur important de l'aide bilatérale pour le secteur, la majorité de ses engagements sont attribués sous forme de prêts bancaires : les prêts représentent ainsi 81 % de l'aide bilatérale sur la période 2007-2011. Or, l'usage massif des prêts flèche de fait l'aide de la France vers des projets nécessitant de gros investissements dans les centres urbains (88 % de l'aide bilatérale) et vers les États solvables, majoritairement les pays à revenus intermédiaires (62 % de l'aide bilatérale). La grande faiblesse des dons laisse ainsi à la marge les pays les plus pauvres et les populations démunies, notamment en milieu rural. Pourtant, en 2011, 83 % de la population sans accès à une source d'eau améliorée vit en zone rurale. Et seule la moitié des personnes vivant dans les campagnes a accès à une installation sanitaire améliorée.

L'aide multilatérale pour le secteur, qui s'élève à 123 millions d'euros en moyenne par an, ne peut à elle seule combler le déséquilibre de la répartition prêts/dons de l'aide française. Outre l'Union Européenne qui pratique uniquement des dons, les principaux bailleurs multilatéraux pour le secteur, auxquels la France contribue, ont tendance à utiliser plutôt des prêts, à l'image de l'Association Internationale de Développement (IDA) et du Fonds Africain de Développement. En considérant à la fois l'aide bilatérale et l'aide multilatérale, les prêts sont donc toujours prédominants et représentent deux tiers de l'APD française pour l'eau potable et l'assainissement entre 2007 et 2011.

Dans ce contexte et face à l'urgence, la France doit impérativement augmenter la part des dons pour le secteur. L'engagement du CICID de juillet 2013 de donner la priorité à l'Afrique subsaharienne et de consacrer la moitié des dons bilatéraux français vers les pays pauvres prioritaires devra être dûment respecté et mis en œuvre dès 2014 y compris pour le secteur de l'eau et l'assainissement.

DE NOUVEAUX OUTILS DE FINANCEMENT POUR UNE PRISE EN COMPTE AMÉLIORÉE DU GENRE

La coopération française s'est dotée, en mars 2006, d'une feuille de route imposant à ses services l'intégration du genre dans toutes leurs analyses et activités. Cette volonté politique a été, en décembre 2007, codifiée dans un premier document d'orientation stratégique (DOS) « genre et développement », décliné en un plan d'action pluriannuel en décembre 2008.

Pourtant si l'engagement diplomatique de la France en faveur de l'égalité femmes/hommes a été sans faille, en pratique le genre a été fort peu intégré dans les réflexions et les actions des services et des opérateurs. L'enjeu du second DOS, adopté en juillet 2013, est de rendre enfin opérationnelle la volonté politique, en la dotant d'objectifs et de moyens aussi clairs que mesurables.

Le nouveau DOS prévoit que, chaque année, le ministère fasse rapport de sa mise en œuvre au Haut conseil à l'égalité femmes/hommes (HCE), et que celui-ci émette un avis et des recommandations fondés sur des auditions, notamment de la société civile.

Ce rapport de suivi devra se conformer au cadre logique dont le DOS est assorti, cadre qui « reprend les objectifs, actions, résultats attendus, indicateurs, et dresse la liste des services concernés et des échéances ». Des échéances qui, pour la plupart, commencent « dès 2014 » telle la « prise en compte du genre dans tous les instruments de financement du développement ». Ce document prévoit qu'en 2017, 100 % des projets financés devront être notés selon le marqueur « genre » de l'OCDE, et qu'au moins 50 % devront mériter les notes 1 et 2 (genre objectif secondaire ou principal). Mais dès 2014 les outils d'aide à la décision devront être développés et publiés, et les procédures d'instruction révisées.

Le PLF 2013 affirmait que « 40 % de l'aide publique au développement française place les inégalités de genre comme objectif principal ou secondaire de son action ». Il semble abusif d'agréger les deux critères principal et secondaire, les

projets « secondaires », étant comptabilisés dans leur intégralité même lorsque le volet genre est marginal. Selon l'OCDE, les financements français pour les projets ciblant principalement le genre sont en baisse (de 18M\$ à 6M\$ soit de 14M€ à 5M€ entre 2009 et 2010). L'Allemagne a consacré 257M\$ à ces projets en 2010.

La France pourrait développer de nouveaux outils de financement pour une prise en compte améliorée du genre qui ne soient pas en concurrence avec les autres thématiques et faciliter la prise en compte du genre dans les projets, par exemple en offrant aux ONG qui le souhaitent les moyens de se former et de se faire accompagner sur la lutte contre les inégalités et les violences de genre.

3

Améliorer la transparence de l'aide pour favoriser l'appropriation démocratique: l'étape décisive de la mise en œuvre du standard IITA

L'amélioration de l'information pour accroître la transparence de l'aide est cruciale. Des données accessibles, compréhensibles et actualisées sur une base trimestrielle permettent un contrôle effectif de l'aide tant de la part des parlementaires que des citoyens, des sociétés civiles au Sud comme au Nord. Elles concourent à une meilleure connaissance des actions des bailleurs en matière de lutte contre la pauvreté. Une information transparente est un vecteur de valorisation et donc de légitimation de la politique française d'aide publique au développement notamment vis-à-vis des contribuables.

Œuvrer à la transparence de l'aide permet d'améliorer la gouvernance et de lutter contre la corruption.

LA MISE EN ŒUVRE DU STANDARD DE L'INITIATIVE INTERNATIONALE SUR LA TRANSPARENCE DE L'AIDE (IITA).

En proposant un format standard pour la publication des données, l'Initiative pour la transparence de l'aide internationale⁵ est un excellent outil pour garantir la transparence à laquelle tous les donateurs se sont engagés lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (HLF-4) à Busan en décembre 2011. L'Initiative est conçue pour maximiser l'efficacité des budgets d'aide en période d'austérité, à un coût minime pour le donateur. Cette norme est la seule façon de rendre l'aide et les activités de développement afférentes véritablement efficaces, efficaces et responsables. Ce standard international permet aux pays partenaires de disposer d'informations uniformisées en provenance des différents bailleurs et ainsi de mieux budgéter, programmer et contrôler les ressources financières issues de l'aide internationale. Les données publiées par l'IITA concernent les perspectives d'aide futures et non les dépenses d'aide effectuées deux ans plus tôt.

70 % de l'APD mondiale est aujourd'hui déclarée sous le standard commun. Les dix principales agences d'aide des pays membres de l'UE - à l'exception de celle de la France et de l'Italie - publient d'ores et déjà leurs données sous format IITA ou ont publié des calendriers de mise en œuvre de ce standard d'ici 2015.

⁵ <http://www.aidtransparency.net/>

INDEX SUR LA TRANSPARENCE DE L'AIDE – PUBLISH WHAT YOU FUND

Lors de la dernière évaluation, en octobre 2012, menée par l'organisation Publish What You Fund, la France accusait un retard important en matière de transparence de ses principales institutions concourant à l'aide publique au développement. Sur 72 organisations évaluées, le MINEFI se classait 68^e, le MAEE 62^e et l'AFD 42^e⁶. L'année 2014 – si la volonté politique affichée se traduit en décisions opérationnelles – pourrait symboliser l'année d'un réel changement.

⁶ <http://www.publishwhatyoufund.org/index/2012-index/>

L'ENGAGEMENT PRÉSIDENTIEL PRIS AU G8 DE LOUGH ERNE, LE 18 JUIN 2013

La France s'est prononcée politiquement et de manière résolue en faveur de la transparence. Déjà engagée par les Accords de Busan de 2011 sur l'efficacité de l'aide⁷, la France a promis de mettre en œuvre la norme commune sur la transparence de l'aide d'ici 2015. Et acté la mise en place de la composante IITA de cette norme commune dans le communiqué final du G8 de Lough Erne en juin 2013⁸ :

« Nous sommes tous convenus de mettre en œuvre d'ici 2015 la norme commune sur la transparence de l'aide, adoptée à Busan, et qui comprend le Système de notification des pays créanciers du CAD de l'OCDE et l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA). » § 49

« À terme, les pays du G8 devront appliquer les normes communes de Busan sur la transparence à leurs institutions chargées du financement du développement et aux flux internationaux de financements publics pour le climat (...) » § 50.

⁷ voir §23c de la Déclaration:
<http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/49650184.pdf>

⁸ <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/communiqué-final-du-g/§49-et-50>

LES DÉCISIONS DU CICID DU 31 JUILLET 2013⁹

Lors du CICID de juillet 2013, le gouvernement français a confirmé que la transparence de l'aide était un axe prioritaire de la nouvelle politique française de développement.

Décision n°28. « (...) le Gouvernement décide de poursuivre les efforts visant à rendre plus faciles d'accès et plus lisibles les informations relatives à l'aide au développement française. Dans le cadre des travaux en cours sur le standard commun de transparence garantissant la publication de données fiables d'aide au développement, la France s'efforcera de publier les informations requises par le standard IITA dans les pays pauvres prioritaires en 2014.

Le Gouvernement décide de lancer un projet pilote d'information des citoyens sur l'aide apportée au Mali, qui aura vocation, en cas de succès, à être répliqué dans d'autres pays partenaires prioritaires. »

■ Mali : l'enjeu de la transparence de l'aide et de sa gouvernance

Répondant à la volonté politique affirmée par le ministre d'appliquer des standards exigeants pour l'aide française au Mali, un site internet pourrait être créé rapidement utilisant la norme de l'IITA. Cette initiative française pourrait s'inscrire dans un projet plus large regroupant plusieurs grands bailleurs travaillant au Mali et déclarant déjà leur aide sous ce standard commun.


Seraient rendues accessibles - en particulier pour les citoyens maliens – les données actualisées sur l'aide internationale en provenance de

⁹ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/07-31_Releve_de_decisions_du_Comite_interministeriel_de_la_cooperation_internationale_et_du_developpement_CICID__cle0e5e79.pdf

différents bailleurs, dont celles de la France. Les autorités maliennes, quant à elles, disposeraient d'une vision beaucoup plus précise, complète et actualisée, des flux de crédits internationaux investis dans leur pays. La gouvernance de l'aide n'en serait qu'améliorée.

RECOMMANDATIONS

- Déclarer sous le format de l'IITA les différentes composantes de l'aide française au Mali et les doubler d'un portail internet permettant la pleine accessibilité des données (*open data*).
- Mobiliser les différents bailleurs au Mali – 77% publient déjà à l'IITA - afin que soit développé une interface commune rassemblant l'ensemble des données sous ce format permettant au gouvernement malien, aux citoyens et aux bailleurs, d'avoir une vue précise des flux d'aide internationale et des projets développés dans le pays.
- Prendre acte dans la LOP des engagements issus des accords de Busan sur l'efficacité de l'aide de 2011 et du G8 de Lough Erne du 18 juin 2013 en matière de transparence de l'aide. Il est important que la future loi vienne préciser - si nécessaire au moyen d'amendements parlementaires - un calendrier de mise en œuvre du standard de l'IITA dans toutes les administrations et institutions financières françaises concernées (MAE, MINEFI, AFD).

 Document inter-ONG « Transparence de l'aide en France : une étape décisive »
<http://www.coordinationsud.org/actualite/transparence-de-laide-en-france-une-etape-decisive/>

L'IMPOSSIBLE ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS FRANÇAIS EN NUTRITION

Combien la France consacre-t-elle chaque année à la lutte contre la sous-nutrition, fléau lié à 45 % des décès d'enfants de moins de cinq ans dans le monde ? Personne ne peut le dire avec exactitude. En cause : le manque de transparence et de précision dans la notification par la France de ses investissements dans le cadre de l'Aide publique au développement (APD). Dans son rapport l'Aide à la nutrition, Action contre la Faim a cherché à évaluer les montants consacrés à ce domaine, en analysant la base des donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE où l'ensemble des projets doit être répertoriés. Cette analyse met en évidence de nombreuses lacunes dans la notification par la France des projets qu'elle finance : sur un volume potentiel de 335 millions d'euros de projets pouvant être comptabilisés, près de 40 % n'ont pu être analysés, n'étant pas renseignés même succinctement.

Une étude récente¹⁰ montre toutefois que la part d'APD française dédiée à la nutrition ne dépasse pas 2 % du total. Cette faiblesse du financement est en contradiction avec le poids de la sous-nutrition sur la santé des individus comme sur l'économie des pays. Elle est aussi en contradiction avec la stratégie ambitieuse « nutrition dans les pays en développement » dont la France s'est dotée. Au-delà de la question des montants, l'impossible traçabilité des financements de la nutrition, investissements dont l'efficacité et la « rentabilité » sont mis en avant par les économistes mondiaux, porte atteinte à l'exigence de transparence et d'efficacité visée par la France.

« C'est une exigence citoyenne, c'est une exigence démocratique, à la fois pour les pays concernés, pour leurs populations, mais c'est une exigence aussi de nos propres concitoyens qui parfois s'interrogent sur le sens de cette aide. » disait Jean-Marc Ayrault le 31 juillet 2013, au sujet de l'exigence de transparence et d'évaluation de l'efficacité de l'aide.

¹⁰ <http://www.devinit.org>

LE FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL : UN INSTRUMENT INNOVANT EN TERMES DE REDEVABILITÉ ET D'APPROPRIATION

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est le plus grand bailleur de fonds publics pour des projets visant la protection de l'environnement mondial. Mécanisme de financement d'accords multilatéraux sur l'environnement majeurs (climat, biodiversité, dégradation des terres, polluants organiques persistants), le FEM finance des projets multithématiques, reposant sur une approche intégrée de la lutte contre le changement climatique, de la préservation de la biodiversité, de la dégradation des terres et/ou du contrôle des produits chimiques dans l'environnement, qui sont ses thématiques-phases (« focal areas »). Il est aussi le seul fonds à financer des actions pour la préservation des eaux internationales qui subissent des pressions anthropiques croissantes. Il a permis d'allouer plus de 11,5 milliards de dollars aux pays en développement, pour plus de 3 000 projets. La France est le 5^e bailleur du FEM, derrière les États-Unis, le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Ce fonds fiduciaire est reconstitué tous les 4 ans. Les négociations pour la 6^e reconstitution du FEM (juillet 2014- juin 2018) ont démarré en avril 2013 avec trois autres réunions en septembre, décembre et février 2014. Différents scénarios d'évolution sont sur la table.

Le FEM constitue un mécanisme de financement innovant du point de vue de la redevabilité. Il rend des comptes directement aux organes décisionnels des Conventions (Conférences des Parties) qui lui fournit des orientations stratégiques générales pour ses financements. Il s'est doté depuis 2007 d'un système de management basé sur les résultats qui permet un suivi du FEM au niveau de l'organisation, des programmes thématiques et par projet, ainsi qu'un système de gestion des connaissances. Néanmoins, comme de nombreux fonds multilatéraux, la redevabilité vis-à-vis des citoyens en France reste à améliorer, de même que l'implication du parlement. Les évaluations indépendantes menées par la Cellule Évaluation du FEM mériteraient aussi d'être davantage qualitatives et stratégiques.

4

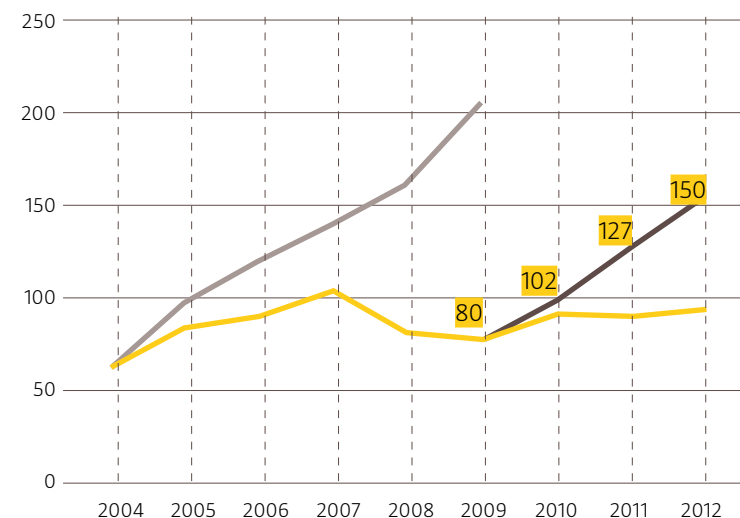
Doubler la part de l'APD qui transite par les ONG et faciliter l'accès à ces fonds à la diversité des organisations

DES ENGAGEMENTS POLITIQUES ANCIENS

En 2004 et 2009, les présidents Chirac et Sarkozy avaient promis un doublement de la part d'APD transitant par les ONG au cours de leur mandature. Or, en l'espace de dix ans, aucun de ces engagements n'a été mis en œuvre. D'après l'enquête publiée par l'OCDE¹¹ sur la base des données de 2009, la France restait dernière des États membres du CAD en part d'APD transitant par les ONG, avec 1%, alors que la moyenne OCDE est de 13 %¹². En termes de montant consacré aux ONG, la France se classait 17^e, sur 23 pays membres du CAD (environ 90M€ à 95M€/an).

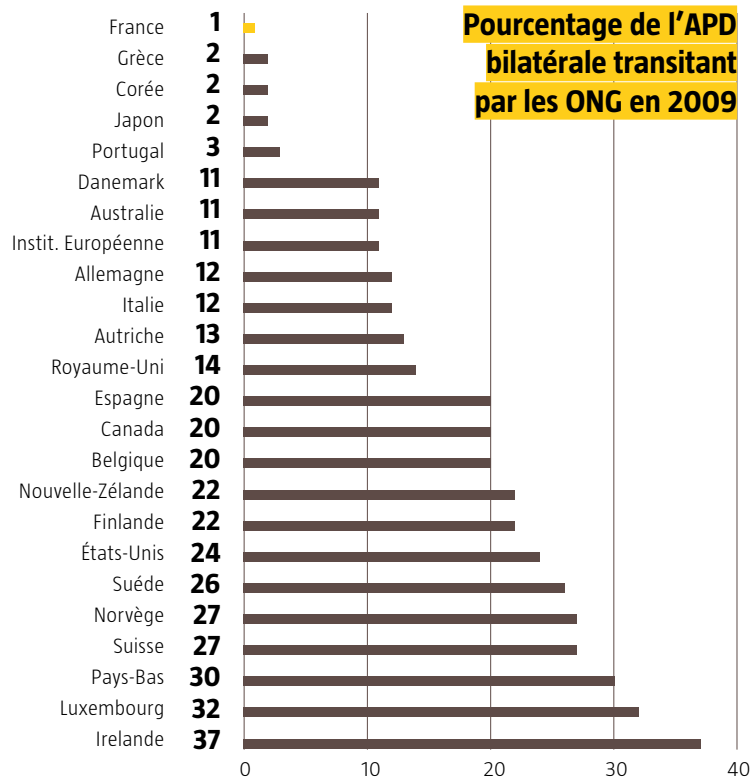
¹¹ La collaboration des membres du CAD avec les organisations de la société civile : une vue d'ensemble, OCDE, 2011 - <http://www.coordinationsud.org/document-ressource/la-collaboration-des-membres-du-cad-avec-les-organisations-de-la-societe-civile>
¹² La moyenne OCDE est passée de 5,2 < % (moyenne 2005/2006) à 13% en 2009.

APD transitant par les ONG : 2004-2012



Scénarii des doublements

- Premier engagement pris en 2004 par le Président Chirac
- Nouvel engagement pris en 2009 par le Président Sarkozy
- Enveloppe actuelle



Le président François Hollande s'est également engagé à mettre en œuvre ce doublement de l'APD transitant par les ONG, sans toutefois en décrire précisément les modalités. Cet engagement figure au titre des décisions (décision n°20) prises par le CICID du 31 juillet 2013.

DES MOYENS INSUFFISANTS

■ Crédits disponibles pour les projets de développement portés par les ONG (gérés par l'AFD).

L'année 2013 marque une progression des crédits publics pour soutenir les initiatives des ONG françaises. Après deux années de stagnation aux alentours de 42M€ d'autorisations d'engagement annuels (AE), la prévision 2013 prévoit un peu plus de 50M€ d'AE. Les difficultés d'engorgement ont en partie été palliées par une programmation annuelle de l'AFD effectuée plus tôt et plus régulièrement dans l'année. Toutefois, l'enveloppe demeure insuffisante pour accompagner les demandes des ONG.

En outre, dans son examen 2013, l'OCDE recommande (recommandation 5-3) que l'AFD facilite l'accès des ONG aux financements et adapte ses procédures à la nature de ses subventions et de ses partenaires. Il est à cet égard essentiel d'encourager la disponibilité de crédits pour les projets de Codéveloppement, considérant comme relevant du Codéveloppement toute action d'aide au développement, qu'elle qu'en soit la nature et le secteur d'intervention, à laquelle participent des migrant(e)s regroupé(e)s en association vivant en France. Enfin, les moyens humains de l'AFD doivent également être renforcés en quantité, sous peine de connaître de nouveaux engorgements avec l'augmentation attendue de l'enveloppe d'ici 2017.

■ Crédits disponibles pour les projets d'urgence (gérés par le Centre de Crise)

Le Fonds d'Urgence Humanitaire est lui aussi largement sous-dimensionné par rapport aux besoins. Chaque année des abondements exceptionnels sont nécessaires pour que la France puisse répondre aux crises. En 2012, le total des dépenses engagées sur le FUH s'est élevé à 15 470 402 €, pour une dotation initiale de 8 366 000 €, soit une augmentation de 85 % par rapport aux crédits inscrits. La prévisibilité des crédits du FUH doit donc être renforcée.

En 2012, la part du FUH destinée aux projets des ONG est demeurée très faible par rapport aux besoins rencontrés sur le terrain, et en diminution par rapport à 2011 (pour 2011 : 7,4 M€ soit 6,2M€ subventions ONG + 1,2M€ subventions octroyées par les postes aux associations locales grâce aux délégations de crédits. Pour 2012 : 6,4 M€ soit 5,5M€ subvention ONG et 879 751€ de subventions aux associations locales grâce aux délégations de crédits). En 2013, le montant du Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH) voté en loi de finances s'élevait à seulement 8,9 M€.

SOURCE / FUH

Répartition des dépenses du FUH par type d'intervention

| | | |
|--|---------------------|-------------|
| Interventions d'État et préparation aux crises | 1 047 503 € | 7 % |
| Versements aux ONG | 3 865 000 € | 25 % |
| Subventions aux OI | 5 585 466 € | 36 % |
| Délégations de crédits Projets ONG | 879 751 € | 6 % |
| Délégations de crédits Aide d'urgence aux postes | 3 750 801 € | 24 % |
| Autres dépenses | 341 881 € | 2 % |
| TOTAL | 15 470 402 € | 100% |

Si Coordination SUD salue l'existence d'une stratégie humanitaire de la République française, il n'en reste pas moins que l'absence de plan d'action et la faiblesse des moyens consacrés à la mise en œuvre de la stratégie humanitaire restent toujours bien en deçà des objectifs déclarés. Cette absence de moyens a un impact direct sur la gestion de la crise syrienne par exemple. L'absence de fonds additionnels engagés par la France pour faire face aux besoins humanitaires toujours croissants en Syrie n'est pas à la hauteur de l'ambition affichée par la France, ni de l'appel aux dons lancé par l'ONU en juin dernier: 5 milliards de dollars. Certains pays, comme la Grande-Bretagne (274 millions de dollars), les États-Unis (300 millions de dollars), l'Allemagne (267 millions de dollars), ou encore le Canada (115 millions de dollars) ont précisé dès la fin du G8 le montant de leur contribution supplémentaire à titre national. Aucun fonds additionnel n'a été prévu par la France pour la crise syrienne, les 85 millions d'euros annoncés par François Hollande n'étant en fait que des fonds liés à la mise en œuvre de projets préalablement financés par l'AFD et non des fonds additionnels.

■ Crédits disponibles pour les projets « post-crise » et « prévention »

Le Centre de Crise se concentre strictement sur l'urgence immédiate et les crédits « ONG » de l'AFD se concentrent sur les projets de développement. Bien que la nouvelle stratégie humanitaire de la France souligne l'importance du lien indispensable entre les actions d'urgence, de réhabilitation et de développement, aucun fonds français n'est dédié à ces actions, et aucun mécanisme pérenne n'existe, entre les différentes institutions en charge de ces composantes, pour aborder le lien urgence réhabilitation développement de manière concertée et coordonnée. Les ONG ne peuvent pas aujourd'hui mobiliser le soutien financier de l'État français dans les interventions « post-crise », pourtant cruciales pour aborder la phase de développement, ni dans les actions de prévention pourtant indispensables pour prévenir les crises.

■ Crédits disponibles pour le volontariat à l'étranger

Chaque année, le nombre de Français souhaitant découvrir, échanger et participer au développement en s'engageant dans les régions du monde ne cesse d'augmenter. Les volontaires sont un maillon de la diversité et de la complémentarité entre acteurs et instruments de la coopération, levier identifié par les politiques publiques de développement. De plus, le volontariat contribue fortement à la solidarité internationale, à l'éducation au développement et à l'efficacité des projets de développement, de lutte contre les inégalités et de réponse aux crises humanitaires. Cepen-

dant, l'accompagnement par les pouvoirs publics n'est pas à la hauteur des évolutions du volontariat, notamment en ce qui concerne la volonté grandissante des partenaires étrangers de rééquilibrer le partenariat et d'accentuer la réciprocité dans les échanges humains. La diversité de ces initiatives et des séjours internationaux pose des exigences communes spécifiques à tous les volontariats à l'étranger en matière de préparation, d'accompagnement et de réinsertion.

Le manque de soutien de la part de l'État à cette forme d'engagement fragilise cette dynamique d'échange, de coopération et d'engagement pour le développement. L'augmentation des coûts d'envoi, comme ceux de couverture sociale, continue de fragiliser des associations qui, pour certaines d'entre elles, se verront contraintes de ne pas satisfaire les demandes de volontaires de leurs partenaires.

RECOMMANDATIONS

Pour répondre aux besoins des populations dans des contextes d'urgence et de développement et contribuer pleinement au renforcement de la société civile mondiale, il est urgent, comme le président Hollande s'y est engagé, de doubler la part de l'APD qui transite par les ONG et de faciliter l'accès à ces fonds à la diversité des organisations. Ce doublement concerne l'ensemble des crédits ouverts aux ONG : le cofinancement des initiatives des ONG par l'AFD comme les crédits du FUH ou du volontariat du MAE.

Dès 2014 :

- Augmenter de 10 M€ supplémentaires l'enveloppe « initiatives des ONG françaises » gérée par l'AFD (50M€ en 2013).
- Augmenter de 15 M€ supplémentaires le Fonds d'Urgence Humanitaire et doubler la part du FUH consacrée aux ONG pour leurs projets d'urgence.
- Créer des instruments de financement réservés aux situations de post-crise /reconstruction d'une part et de prévention et réduction des risques de catastrophe d'autre part.
- Encourager et garantir l'ouverture internationale en apportant une contribution financière suffisante pour accompagner l'investissement humain qu'est le volontariat à l'étranger.

Concrétiser les engagements du Traité de Lisbonne dans le cadre financier pluriannuel

5

Au cours des deux dernières années, l'Union européenne a opéré des changements politiques significatifs afin de mieux s'adapter aux évolutions de l'environnement mondial et d'améliorer l'impact de ses programmes. La nouvelle politique de développement de l'UE - « Le programme pour le changement »¹³ - et la révision de sa politique d'appui budgétaire ont modifié sa stratégie d'aide au développement en mettant l'accent sur la « croissance inclusive et durable pour le développement humain » (qui comprend la protection sociale, la santé et l'éducation) ainsi que sur les droits de l'Homme, la démocratie et la bonne gouvernance. Ces deux priorités doivent se retrouver dans la mise en œuvre des programmes d'aide extérieure pour la période 2014-2020, notamment le 11^e Fonds européen de développement (FED) pour les pays ACP et l'Instrument de coopération au développement (ICD) qui finance les coopérations avec l'Asie, l'Amérique latine et l'Afrique de Sud ainsi que des programmes thématiques.

UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL POUR 2014-2020

Depuis 2011, les États membres et les institutions européennes négocient l'ensemble du budget de 2014 à 2020 : le « cadre financier pluriannuel » (CFP). À ce titre, deux sommets extraordinaires ont eu lieu en novembre 2012 et février 2013. Lors de ce dernier, les gouvernements de l'UE se sont mis d'accord pour un budget de 960 Mds €, relativement stable par rapport à la période précédente, mais n'ont pas suivi la proposition ambitieuse de la Commission d'augmenter « les dépenses extérieures de l'UE » de plus de 20 %.

Ce budget est divisé en quatre parties appelées « rubrique ». L'aide au développement et l'aide humanitaire sont placées sous la rubrique 4 « L'UE en tant qu'acteur mondial ». Cette rubrique a connu une légère augmentation de 3,3 % soit 58,7 Mds € alors que les ressources du FED, dont le budget est distinct¹⁴, ont été gelées à leur niveau actuel soit 27 Mds €. Il est important de noter que les conclusions du Conseil européen du 8 février 2013 ont réaffirmé l'objectif prioritaire de 0.7%, ajoutant que « l'Union européenne devrait, dans le cadre de cet engagement,

¹³ http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_fr.pdf

¹⁴ Le Fonds européen de développement (FED) n'est pas inclus dans le CFP car il possède un financement isolé du budget européen dont l'allocation a déjà été déterminée.

s'assurer qu'au cours de la période 2014-2020 au moins 90 % de son aide extérieure soient comptabilisés comme APD selon la définition actuelle établie par le Comité d'aide au développement (CAD) ».

Le Parlement européen a voté l'accord politique sur le CFP en juillet 2013 ; les institutions sont actuellement en train de négocier une répartition de chaque budget plus détaillé notamment pour l'ICD. En parallèle les États membres devraient s'accorder sur les priorités du 11^e FED dont la France est le second contributeur.

À l'agenda de ces négociations :

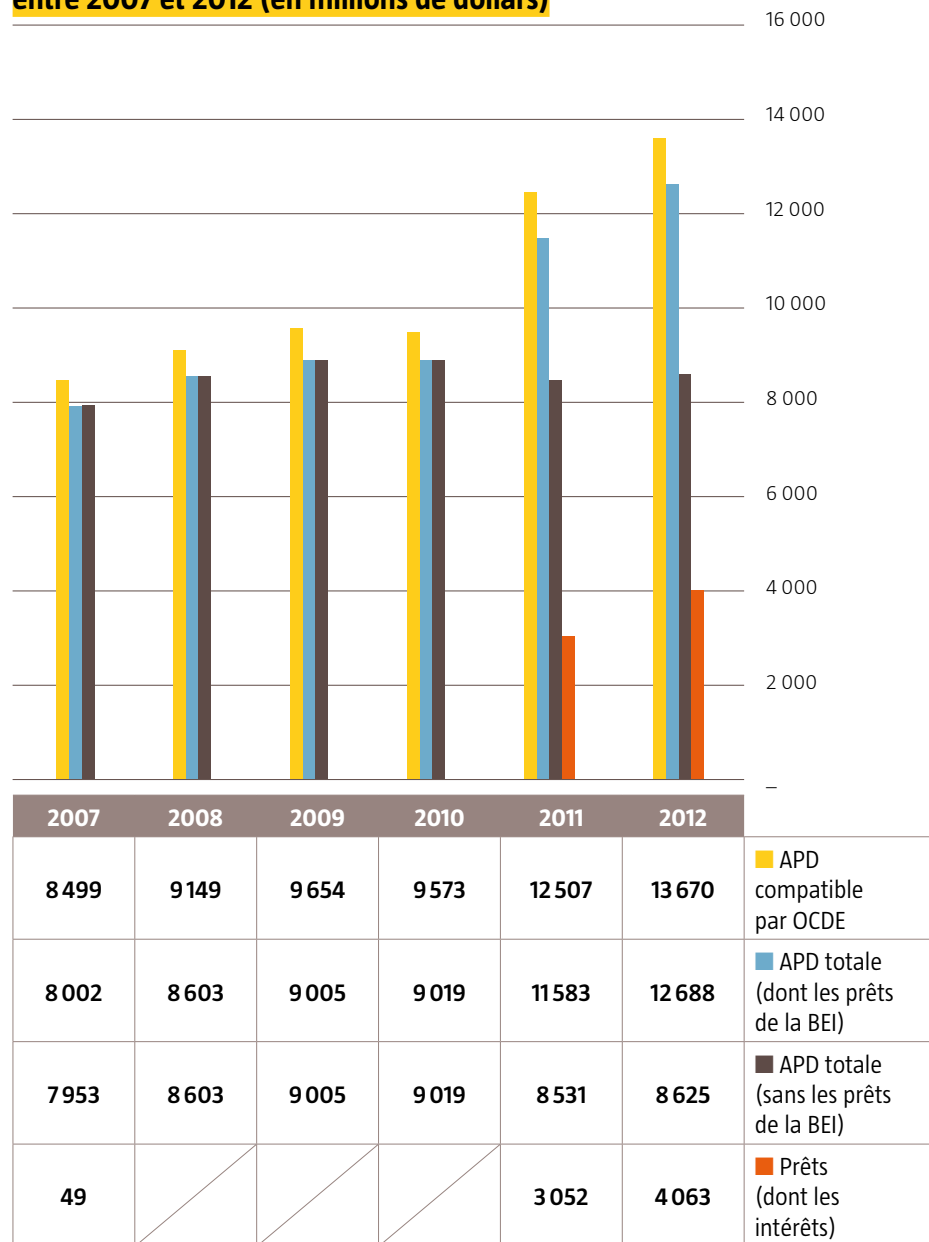
- Établir la différenciation (indicateurs de répartition suivant le niveau de développement des pays) pour l'éligibilité de l'aide européenne et la répartition des enveloppes pour chaque pays.
- Définir l'étendue du pouvoir de contrôle et de décision du Parlement européen sur les priorités sectorielles et thématiques dans les programmes géographiques et thématiques.

UNE COMPTABILISATION DE L'APD FAUSSÉE

Selon les chiffres communiqués par l'OCDE, au cours de ces dernières années, la contribution totale de la Commission européenne à l'APD n'a cessé d'augmenter, passant de 11 milliards de dollars en 2007 à 17 milliards en 2011 et 17,2 en 2012. Cette hausse se concentre surtout sur les années 2010 et 2011 lorsque l'APD totale de l'UE a considérablement augmenté, de 12,7 à 17,4 milliards de dollars. Il faut cependant noter que ce n'est pas une augmentation réelle car elle cache une quantité incroyable de prêts – 5,3 milliards de dollars - qui n'avaient jamais été comptabilisés en tant qu'APD par les institutions européennes les années précédentes. Ces 5,3 milliards de dollars sont récoltés sur le marché des capitaux par la Banque européenne d'investissement et ne proviennent donc pas des budgets des pays membres de l'UE. Pour la première fois en 2011 le CAD accepte la comptabilisation de prêts bonifiés de la Banque européenne d'investissement au titre de l'APD.

Par conséquent, contrairement aux chiffres indiqués dans base de données de l'OCDE, l'APD réelle connaît une baisse et non une augmentation par rapport à 2009.

Évolution de la composition de l'APD européenne entre 2007 et 2012 (en millions de dollars)



RECOMMANDATIONS

Pour une approche précisée de la différenciation de l'aide et des partenariats :

■ Pousser la France lors des négociations sur le 11^e FED et le trilogue Instrument de Coopération et de développement (ICD) à promouvoir une approche qui ne soit pas basée uniquement sur les critères économiques mais qui prenne en compte les aspects multidimensionnels de la pauvreté, et intègre les niveaux de pauvreté, d'inégalité (indice de Gini), de vulnérabilité, des critères d'accès à la protection sociale, aux services, etc. Les critères doivent être pondérés de façon claire et équilibrée.

Pour une priorisation des secteurs sociaux :

■ Pousser la France à défendre le maintien de l'affectation de 20 % des fonds de l'ICD (benchmark) à la santé et l'éducation de base exclusivement. Cette affectation doit s'appliquer à l'ensemble de l'instrument (programme géographique et thématique). Au regard des besoins, des fonds additionnels doivent être affectés de manière conséquente aux autres services sociaux de base (eau salubre et assainissement, sécurité alimentaire). Cette approche consiste à concentrer les ressources dans les pays où les besoins sont les plus grands et donc à réduire voire supprimer l'aide bilatérale dans certains pays émergents et à revenu intermédiaire.

Pour un cadre de redevabilité transparent et efficace pour l'aide européenne au niveau français :

■ S'assurer que la future loi d'Orientation et de Programmation (LOP) en France intègre dans son exercice de redevabilité une évaluation de l'aide européenne et notamment du Fonds européen de développement.

LE PROJET DE TAXE EUROPÉENNE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

Emmenés par la France et l'Allemagne, onze pays ont initié une procédure de coopération renforcée le 22 janvier 2013 visant à instaurer une taxe européenne sur les transactions financières. Le 14 février 2013, la Commission européenne a proposé une nouvelle directive visant à instaurer une taxe européenne sur les transactions financières sur les actions et obligations (0.1) et sur les produits dérivés (0.01). La nouvelle proposition de la Commission européenne suggère d'ajouter au « prin-

cipe de résidence », le « principe d'émission des titres » afin de contrer les risques d'évasion. Selon les dernières estimations, cette taxe devrait rapporter entre 30 et 37 milliards d'euros.

Toutefois, le projet de la Commission doit être amélioré afin de notamment taxer efficacement les produits dérivés et limiter tout risque d'évasion financière.

RECOMMANDATIONS

- Le groupe de travail parlementaire de l'Assemblée nationale constitué sur ce projet pourra soutenir politiquement le projet de directive visant à taxer largement les transactions financières, tout en proposant des améliorations techniques.
- Le groupe de travail pourra recommander la constitution d'un groupe de pays européens souhaitant publiquement affecter la majorité des revenus de cette taxe à la lutte contre les grandes pandémies et le changement climatique. Le Fonds Mondial et le Fonds vert pourront être des fonds multilatéraux privilégiés pour la réception des revenus.

6

Mettre en place des financements innovants ambitieux pour la solidarité internationale

L'aide publique au développement (APD), principale source de financement de la solidarité internationale, ne peut à elle seule répondre aux défis mondiaux actuels. Les « financements innovants » apparaissent comme une solution prometteuse pour compléter les efforts de l'APD. Les financements innovants sont des mécanismes générant des ressources, d'une part stables et prévisibles à long terme, d'autre part additionnelles et non comptabilisées dans l'APD¹⁵.

La résolution de l'Assemblée générale des Nations unies sur les « Mécanismes innovants de financement du développement » de décembre 2010 précise que les financements innovants ne doivent pas détourner les pays développés de consacrer 0,7 % de leur RNB à l'APD. Ils doivent être considérés comme des mécanismes générant des ressources s'ajoutant strictement à l'APD sur une base durable.

TAXE SUR LES BILLETS D'AVION

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a indiqué, le 13 juillet 2013, que la taxe sur les billets d'avion, mise en place en 2006, serait revalorisée de 12,7 % - correspondant au rattrapage de l'inflation¹⁶. Elle prévoit de rapporter 20 millions d'euros supplémentaires au bénéfice de la lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose. Toutefois, les revenus risquent de ne pas être strictement additionnels à l'APD.

Cette taxe a permis à la France de récolter plus d'un milliard d'euros depuis son entrée en vigueur en juillet 2006, dont 185,3 millions en 2012¹⁷. Le décret n° 2011-1237 du 4 octobre 2011 affecte les revenus au remboursement de la première émission d'emprunt de la facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFim), au financement du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et à la facilité internationale d'achat de médicaments (UNITAID)¹⁸. Un rapport publié en juillet 2011¹⁹ par l'Assemblée nationale française qualifiait cette taxe de « réussite française » soulignant qu'elle n'a eu aucun effet négatif sur le trafic ou les emplois du secteur aérien.

Comme pour tout financement innovant, les parlementaires doivent garantir que les nouveaux revenus générés par la revalorisation de cette taxe soient strictement additionnels à l'APD existante.

¹⁵ Consensus de Monterrey
¹⁶ Comité Interministériel de la coopération internationale et du développement. Communiqué de presse. 31 juillet 2013. Disponible sur : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_-_cicid_0_de066429.pdf
¹⁷ Direction Générale de l'Avion civile. Communiqué de presse. 23 janvier 2013. Disponible sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CP_DGAC_taxe_solidarite_vf.pdf
¹⁸ Décret n° 2011-1237 du 4 octobre 2011 portant modification du décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006 sur le fonds de solidarité pour le développement. Disponible sur : <http://legifrance.gouv.fr/affichageTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024631923&categorieLien=id>
¹⁹ Rapport d'information sur la taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes, Henri Emmanuelli. 12 juillet 2011. Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3645.asp>

TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

Pendant de nombreuses années, l'idée même d'une taxe sur les transactions financières, portée par les associations françaises et européennes, était considérée par les institutions et les gouvernements comme, au mieux, irréaliste, et au pire, néfaste pour l'économie. Comme le démontrent deux rapports récents du FMI²⁰, les 40 taxes nationales existantes dans le monde prouvent le contraire. Il faut s'en féliciter. Suite à l'action menée par la France et la société civile, la mise en place d'une taxe limitée aux actions françaises et le lancement d'une coopération renforcée mènera à l'adoption d'un dispositif européen par au moins onze pays membres de l'Union européenne.

Toutefois, de nombreux risques pèsent encore et les dispositifs français et européens demeurent largement améliorables. En effet, la taxe sur les transactions financières devait répondre à deux objectifs initiaux. Le premier, inédit et ambitieux, ne doit pas être dévoyé : il s'agit de mettre en place un embryon de fiscalité internationale dédié au service des biens publics mondiaux. Le second est de limiter la spéculation financière outrancière en taxant le plus largement possible les actions, obligations, devises et notamment les produits dérivés néfastes à l'économie réelle. Or, ces deux objectifs sont loin d'être atteints tant au niveau français qu'europeen.

LA TAXE SUR LES ACTIONS FRANÇAISES

Par l'article 5 de la première loi de finances rectificative pour 2012, la France a mis en place, à compter du 1^{er} août 2012, une taxe sur les actions françaises. Cette taxe a deux griefs :

En affectant seulement 10 % des revenus de cette taxe à la solidarité internationale, la France en a fait un simple outil de financement du trésor public. Par ailleurs, les revenus de la Taxe sur les transactions financières (TTF) ne sont pas strictement additionnels à l'APD, le PLF 2013 ayant entériné une baisse de 220 millions d'euros de la mission APD et le PLF 2014 prévoyant une baisse de 103 millions d'euros de la même mission.

Cette taxe a collecté un montant total de 198 millions d'euros en 2012, pour 6 millions d'opérations taxables (contre 40 millions d'opérations exonérées). La collecte était initialement estimée à 530 millions d'euros pour 2012 et 1,6 milliards d'euros pour 2013. Au vu de la faiblesse des rendements en 2012, la collecte en 2013 a été estimée à la baisse afin d'atteindre 600 à 800 millions d'euros²¹. Cette faible collecte s'explique par les exemptions existantes sur les transactions sur actions françaises,

²⁰ Matheson (2011). 'Taxing Financial Transactions, Issues and Evidence'. FMI document de travail, Washington DC, États-Unis. Disponible sur : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1154.pdf>; MF Working Paper
Brondolo (2011): Taxing Financial Transactions: An Assessment of Administrative Feasibility. FMI document de travail. Washington DC, États-Unis. Disponible sur : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11185.pdf>.

²¹ Rapport d'information n°1328 sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, MM. Christian ECKERT, Rapporteur général à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/1328.asp>

les exonérations touchant les obligations et les contrats financiers, ainsi que l'inefficacité du dispositif visant à taxer les transactions à haute fréquence.

RECOMMANDATIONS

Concernant la taxe sur les actions françaises :

- Afin de limiter la spéculation et améliorer sa collecte, élargir son assiette aux obligations et produits dérivés, en combler les brèches existantes, et établir son taux à 0,5, comme la *Stamp Duty* existante en Grande Bretagne.
- Affecter une majeure partie des revenus de cette taxe à la solidarité internationale et notamment à la lutte contre les grandes pandémies et le changement climatique grâce à l'augmentation des revenus collectés générée par les mesures ci-dessus.

MOBILISER DES FINANCEMENTS CLIMAT ADDITIONNELS À L'APD

La France accueillera la 21^e COP (Conférence des Nations unies sur le climat) en 2015 qui devra se conclure par un nouvel accord global sur le climat applicable en 2030. Afin d'obtenir le soutien et la signature des pays en développement, les pays développés devront prendre en compte leurs besoins en matière de financement de l'adaptation au changement climatique. Les pays, emmenés par la France, devront d'une part s'engager financièrement d'ici à 2015, et fournir une feuille de route crédible visant à instaurer des financements climatiques ambitieux et innovants d'ici à 2020. Les changements climatiques et l'inaction des pays pollueurs coûtent cher en vies humaines et croissance économique. En quelques décennies, la planète s'est réchauffée de 0,8°C, et les pays en développement sont les premiers touchés. À Copenhague, fin 2009, les pays développés se sont engagés à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour aider les pays en développement à faire face au changement climatique et à adopter une économie sobre en carbone. Toutefois, en dépit de l'importance de ces enjeux :

Les financements précoces, tant au niveau français qu'au niveau international n'étaient ni nouveaux, ni additionnels à l'APD existante, et n'étaient pas dirigés vers des programmes d'adaptation au changement climatique. Ainsi, en France, en dépit des 420 millions d'euros engagés annuellement (1,24 milliards pour la période 2010 – 2012), le volume d'aide global n'a pas augmenté, indiquant que les projets climatiques se faisaient au détriment d'autres liés à la santé ou l'éducation. Une partie des projets est même comptabilisée deux fois – une première fois au titre de l'APD et une deuxième fois au titre des financements climatiques sous la Convention Climat des Nations unies. Par ailleurs, seuls 20 à 30 % des financements décaissés portaient sur des actions d'adaptation. Enfin moins de 10 % en 2010, et 18 % en 2011 de ces financements ont été alloués sous forme de dons.

Aucun financement innovant international censé répondre aux engagements financiers de Copenhague n'a été mis en place.

Au niveau international, la mise en place opérationnelle du « Fonds Vert », fonds multilatéral institué par les accords de Copenhague et de Cancun, censé centraliser les financements de l'adaptation et la réduction des émissions au sein des pays en développement, est laborieuse et reste une coquille vide à ce jour.

Pourtant, la France et les pays développés, afin de sécuriser un accord climatique équitable et incluant les pays en développement, ne pourra pas faire l'économie d'avancer sur les financements innovants suivants :

■ La redirection des subventions climats vers la lutte contre les changements climatiques

Plusieurs milliards de fonds publics et privés sont dépensés chaque année en France via des exemptions de taxes, subventions « indirectes » vers les énergies fossiles (NB : officiellement, la France déclare ne pas avoir de subventions aux énergies fossiles). Une réforme de la fiscalité et des budgets permettrait une allocation des fonds publics plus écologique et plus équitable. Selon plusieurs rapports, y compris de la Banque Mondiale et de l'OCDE, la redirection de seulement 20 % des subventions aux énergies fossiles dans les pays développés permettrait de générer près de 10 milliards de dollars chaque année, et de réduire les émissions mondiales de GES (gaz à effet de serre) de 5 à 6 %.

■ La taxe sur les transactions financières (TTF)

Dans le cadre du PLF 2014, seuls 110 millions d'euros, d'ici à 2015, devaient revenir au Fonds vert pour le climat. D'une part, afin de dégager des ressources considérables et significatives au profit du développement et à la lutte contre le changement climatique, la TTF française doit être élargie et rehaussée. D'autre part, l'affectation au Fonds vert devra être augmentée afin de répondre aux engagements français en matière de financements climatiques d'ici à 2020. Concernant la TTF européenne, une coalition de pays européens membre de la coopération renforcée, dont la France, devra décider publiquement d'affecter la majorité des revenus de la taxe européenne sur les transactions financières à ces enjeux. Le Fonds vert

devra rester le fonds multilatéral climatique privilégié pour la réception de ces nouvelles recettes. Cette décision devra intervenir en amont de la COP 21 accueillie par la France en 2015.

■ La taxation du transport maritime international

La France défend activement la création d'un mécanisme permettant de taxer les émissions de GES du transport maritime et aérien – en compensant l'impact du mécanisme sur les pays en développement - mais de nombreux pays et le secteur aérien se mobilisent activement contre toute proposition contraignante ou génératrice de revenu. En tant que future présidente du sommet en 2015, la France doit faire de ce dossier une priorité et un résultat politique obligatoire du sommet en 2015.

AIDE FRANÇAISE POUR LA SANTÉ : TRADUIRE LES NOMBREUX ENGAGEMENTS PAR DE RÉELS DÉCAISSEMENTS ²²

ÉVOLUTION DE L'APD SANTÉ DE 2010 À 2011- LES ENGAGEMENTS FINANCIERS SONT PARTIELLEMENT DÉCAISSÉS :

- Une légère hausse de la part de l'APD consacrée à la santé (+ 2,8%)
- La part du PIB allouée à l'APD santé est de 0,045%
- Une hausse de l'APD transitant par le canal bilatéral (+11%) supérieure à la très légère augmentation de l'APD transitant par le canal multilatéral (+1%)
- Une hausse des prêts (+19,5%) plus importante que la hausse des subventions (+2,3%).

L'APD SANTÉ EN 2012-2013

En 2013, 30 millions d'euros provenant de la Taxe sur les Transactions Financières (TTF) ont été alloués à une nouvelle initiative appelée Initiative Solidarité Santé Sahel (ISS) qui est censée financer des projets de gratuité des services de santé pour les enfants de moins de cinq ans dans les pays du Sahel. Cette décision peut être considérée comme la traduction des engagements politiques pris sur la Couverture universelle en santé par l'adoption d'une résolution à l'ONU. Cet engagement est officiellement additionnel et doit augmenter en 2013 la très faible part de l'APD santé actuellement allouée à la protection sociale (0,5% de l'APD santé par an pour la période 2006-2011). Selon les chiffres disponibles calculés selon la méthodologie de Muskoka, le financement bilatéral pour la santé maternelle et infantile a augmenté en 2012 : passant de 41 M€ engagés en 2011 à 59 M€ en 2012. Il est important de noter un ralentissement de décaissement avec un ratio de 46% en 2012 face à 64% en 2011. Les mêmes tendances sont susceptibles de se produire en 2013. Au vu du maintien en volume de l'APD sur les 2 ans, la question demeure de savoir si ces augmentations se font au détriment d'autres priorités en santé ou sectorielle ou s'il s'agit d'un simple jeu comptable.²³

²² Les chiffres mentionnés sont issus d'une méthodologie projet par projet mise au point par Action for Global Health dans le cadre de la rédaction de son rapport annuel sur le suivi de l'APD santé de six pays européens et de l'Union européenne.

²³ Source : tableau de suivi des projets du secteur santé Muskoka, réalisé par l'AFD, 2012.

LES PRINCIPAUX DÉFIS À L'HORIZON 2014

Quelle additionnalité pour les financements innovants ?

Avec une baisse de plus de 3 % annoncée pour l'APD en 2014, l'utilisation des financements innovants sera probablement essentielle mais ne pourra au mieux que compenser les coupes massives faisant de l'additionnalité des financements innovants un vœu pieu.

L'annonce faite par François Hollande du maintien au minimum de la contribution de la France au Fonds Mondial à 1,08 milliards d'euros sur 2014-2016 notamment grâce aux nouvelles recettes issues de la revalorisation de la taxe sur les billets d'avion (+ 12,7%) et de la taxe sur les transactions financières laisse penser que le gouvernement compte renoncer au principe d'additionnalité des financements innovants. Cette question de l'additionnalité des financements innovants dans un contexte de coupes budgétaires dans l'APD restera un point de vigilance majeur.

Des engagements qui ne sont pas encore décaissés

Sur les 100 millions d'euros promis pour 2011-2015 à GAVI, seuls 41,5 millions d'euros ont été versés entre 2011 et 2013. 16,5 millions d'euros supplémentaires sont intégrés dans le cadre de l'Initiative de Muskoka. Il y a donc un déficit de 42 millions d'euros entre les engagements sur GAVI et les décaissements.

Augmenter la part des dons dans l'APD santé

Si les subventions restent le principal mode de financement de la santé, on note une tendance à la hausse du recours aux prêts : 19 % en 2010 contre 25 % en 2011. Cette tendance est inquiétante.

RECOMMANDATIONS

- Augmenter la part de l'APD consacrée à la santé par le biais d'une hausse du pourcentage des revenus de la TTF alloués au développement afin de respecter les engagements pris par la coopération française.
- Assurer une prévisibilité et une lisibilité des priorités de la France en matière de santé et garantir le respect du principe d'additionnalité des financements innovants.
- Influencer les organisations internationales et financières comme la Banque mondiale ou l'Union européenne pour faire en sorte que la santé soit une priorité adéquatement financée.
- Inclure des cibles financières et améliorer la lisibilité et la redevabilité des engagements dans la future loi de programmation et d'orientation. Celle-ci doit aussi mieux intégrer transversalement des enjeux tels que le genre et la nutrition.

Assurer un devoir d'exemplarité de l'État et de l'action qu'il engage au titre de sa politique de développement

7

Au-delà de la question de l'augmentation de l'APD, les associations de solidarité internationale poussent pour des engagements forts sur les enjeux d'efficacité, de redevabilité et de transparence de l'aide. Pour être exemplaire, l'État français devrait notamment :

■ **Renforcer la traçabilité des fonds publics engagés au titre de l'aide publique au développement**, notamment quand ils transitent par des intermédiaires financiers type fonds d'investissements, ce qui est régulièrement le cas pour les activités de l'AFD/PROPARCO ou pour les fonds engagés dans le multilatéral (besoin de transparence sur la liste des engagements financiers, sur la localisation de ces intermédiaires financiers, sur les bénéficiaires finaux, sur les règles de responsabilité sociale, environnementale et fiscale -RSEF- appliquées par ces intermédiaires, etc.). Ces informations manquent, alors que les révélations sur des projets incongrus financés par des agences de développement via des fonds d'investissement situés dans des paradis fiscaux se multiplient (Banque européenne d'investissement, Société financière d'investissement du groupe Banque mondiale, Société belge d'investissement pour les pays en développement -BIO- en Belgique, Commonwealth Development Corporation -CDC- au Royaume Uni, etc.). Des pratiques doublement contestables : 1) elles renforcent le poids de centres financiers offshore dont l'opacité financière encourage les flux financiers illicites sortant des pays en développement ; 2) la majorité de ces fonds privés offshore auraient été investis comme tout investissement privé, en fonction des opportunités de marché et de critères de rentabilité financière, et la valeur ajoutée de ces placements en termes de développement reste vraiment à démontrer.

Dans ce cadre, l'État français devrait également s'engager en faveur d'une « désintermédiation » de l'aide, en particulier pour l'AFD et sa branche PROPARCO en charge du soutien au secteur privé : ne plus passer par des fonds d'investissements ou des banques dans des pays tiers mais privilégier l'investissement direct dans les pays concernés dans des projets suivis en direct.

■ **Encadrer l'implication du secteur privé dans la politique d'aide au développement**, et renforcer les exigences, en termes de responsabilité sociale, environnementale et fiscale des acteurs du secteur privé mobilisés/soutenus dans le cadre de la politique d'aide au développement. Cela suppose notamment : d'imposer des procédures de « diligence raisonnable » (identifier, prévenir et remédier aux situations de violation des droits humains) aux entreprises qui bénéficient de financements publics ; d'imposer également à ces entreprises des règles de transparence fiscale ; de mettre en place des mécanismes de recours et de résolution des différends dans le cas de projets problématiques financés par des institutions financières nationales, et de mécanismes de sanction pour les acteurs financés/soutenus qui auraient été impliqués dans des cas de fraude fiscale, de violation des droits humains, de dégradation de l'environnement, etc.

De manière générale, il est essentiel de rappeler que la politique d'aide au développement doit contribuer à la mise en œuvre de politiques publiques de qualité dans les pays en développement. La mobilisation de financements privés dans ce cadre, pour compléter l'apport en ressources publiques (cf. notion d'« effet levier » dont l'augmentation constitue l'un des principaux indicateurs de performance de l'Agence française de développement), ne va pas sans risque : notamment, le risque de renoncer à l'objectif de développement et d'intérêt général au profit d'une logique de suivi de tendances de marché et des choix d'investisseurs privés (et, donc, de recherche de rentabilité). La mobilisation de financements privés devrait répondre à des critères minimums (mobilisation de financements qui n'auraient pas été investis sans l'apport d'APD, capacité d'influence politique sur les finalités et les orientations de l'investissement, etc.).

Rompes avec les vieux démons de l'APD française, et, notamment :

■ **La logique de l'« aide liée »**. La finalité de l'aide ne doit pas être la recherche de débouchés pour des entreprises françaises ; il s'agit au contraire, dans un souci de développement, de privilégier les entreprises domiciliées dans les pays bénéficiaires (PME/PMI locales plutôt que filiales locales de multinationales occidentales). À cet égard, il serait bienvenu que le gouvernement sorte de l'ambiguïté de certains discours sur le sujet et lève les doutes existants sur d'éventuelles contradictions entre ministères. En effet, la Lettre du Continent du 5 décembre 2012 évoquait des démarches de la part du ministère de l'Économie et des Finances, à la veille de la signature du Contrat de Désendettement et de Développement (C2D) avec la Côte d'Ivoire, pour convaincre Abidjan de signer un protocole d'accord exclusif destiné aux groupes français pour le volet

infrastructures de ce C2D. Cela peut inquiéter quant à la prise en compte par le ministère des Finances des enjeux de la politique de développement de la France et de ses engagements internationaux en matière d'efficacité de l'aide.

■ **une politique de prêt irresponsable.** Le mode de comptabilisation actuel des prêts et le tarissement des financements accessibles au niveau bilatéral en dons alimentent le développement d'une politique de prêts déconnectée des objectifs stratégiques de la politique de coopération au développement. De plus, l'outil C2D produit un nouvel aléa moral dans la politique de prêt de la France. En effet, la France n'a pris aucun engagement pour éviter le ré-endettement des pays bénéficiaires des allègements ou des retraitements de dette (voir le volume important de prêts accordé à la Côte d'Ivoire avant même l'atteinte du point d'achèvement et au Cameroun pendant la mise en œuvre du C2D). Les C2D peuvent même encourager une conduite irresponsable de la France et de son opérateur pivot en matière de prêts, en ouvrant la possibilité d'« effacer l'ardoise » et de passer ainsi pour un généreux donateur. Dans ce contexte, il semble essentiel de réengager un dialogue sur les critères de soutenabilité de la dette et la création d'un mécanisme international de résolution, avec les différents ministères concernés et les collectifs d'organisations de la société civile mobilisés sur le sujet ; il est également nécessaire que la France prenne, et promeuve au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, des engagements clairs pour prévenir tout risque de cycle de ré-endettement (voir par exemple la proposition Eurodad de charte pour un financement responsable).

LES CONTRATS DE DÉSENDETTEMENT ET DÉVELOPPEMENT

Sous réserve du respect des C2D (Contrats de Désendettement et Développement) signés, la France comptabiliserait encore plus de 350 millions d'euros « d'allègement » de dette bilatérale en 2014. Il serait plus juste de parler d'opérations de retraitement de la dette dans la mesure où les créances bilatérales des pays bénéficiant de l'initiative PPTe continuent d'être remboursées pour être réallouées immédiatement sous forme de dons. Un tour de passe-passe comptable bien utile en période de pénurie budgétaire pour garantir la visibilité de la France sans générer aucune dépense supplémentaire.

Pour autant, la gestion de ces contrats reste toujours aussi délicate. Le C2D négocié en catimini avec la Côte d'Ivoire en 2012, sur un montant d'environ 2,8 milliards d'euros, semble avoir démarré sans pilotage politique puisque le comité d'orientation et de suivi ne s'est toujours pas réuni, à la date de préparation de ce rapport. Quant aux récents contrats de l'été 2013, passés avec la Guinée et la RDC, ils n'ont pas été signés par le Ministre chargé du développement mais par la Ministre chargée de la francophonie !

En réponse aux recommandations formulées par la Cour des comptes dans un rapport de juin 2012 et suite au bilan critique dressé par la société civile, une évaluation de ce dispositif concernant 18 pays devrait être réalisée en 2013. En attendant, le parlement français n'est que très faiblement associé et la participation de la société civile, prévue en théorie à tous les stades du processus, n'aura été qu'exceptionnelle.

Pour plus d'informations, voir les travaux de la Plateforme Dette et Développement. <http://www.dette2000.org/index2.php>

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

14, passage Dubail 75010 PARIS

Tél.: 01 44 72 93 72

sud@coordinationsud.org – www.coordinationsud.org