

Analyses

Coordination SUD

L'aide publique au développement dans le projet de loi de finances pour 2010



Le budget nouveau est arrivé : Mauvais cru pour l'APD

Paris, le lundi 9 novembre 2009- **Demain, l'Assemblée nationale se réunira en commission élargie pour débattre des moyens consacrés à l'Aide publique au développement (APD) française pour 2010. Or ceux-ci seront largement insuffisants pour permettre à la France de respecter son engagement de consacrer 0,51% du Revenu National Brut (RNB) à l'APD en 2010. Un constat d'autant plus alarmant que les faibles moyens consacrés à l'aide française sont de moins en moins utilisés pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, au profit de dossiers tels que la lutte contre l'immigration et la promotion des entreprises françaises.**

Après une hausse en 2009, le montant de l'APD stagnera en 2010 à hauteur de 0,44% du RNB, soit 8,6 milliards d'euros. La France s'était pourtant engagée avec ses homologues européens, à porter son APD à 0,51% du RNB en 2010 pour atteindre 0,7% en 2015. Une promesse non tenue en 2010, qui pose la question du respect des objectifs pour 2015.

Les volumes d'APD en 2009 et 2010 reposent sur d'importants montants d'allègements de dettes (1,3 milliard d'euros en 2010) et de prêts octroyés par l'AFD, pour l'essentiel à des pays émergents ou à revenu intermédiaire (1 milliard d'euros), au détriment des moyens consacrés aux dons finançant les secteurs sociaux, en particulier en Afrique subsaharienne. Les dons en chute libre depuis 2006, passent en effet de 322 millions d'euros en 2006 à 175 millions d'euros en 2010. La priorité donnée dans les discours à l'Afrique et à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement est loin de se traduire dans la réalité.

En outre, l'aide française est de plus en plus instrumentalisée pour répondre aux objectifs de lutte contre l'immigration (notamment via les accords de gestion concertée des flux migratoires), sécuritaires (en Afghanistan, où l'aide civile est fléchée sur les zones de présence militaire française), ou de promotion des entreprises françaises (51% des marchés attribués par l'AFD en 2008 sont revenus à des entreprises françaises ou à leurs filiales).

Plus préoccupant, la France se serait alliée à l'Italie pour demander une suppression des références aux engagements de 2010 dans les conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures de l'Union européenne des 16 et 17 novembre. Malgré l'opposition de pays tels que la Grande-Bretagne et de l'Espagne qui prévoient d'ailleurs de consacrer 0,6% de leur richesse nationale à l'APD en 2010, le plaidoyer franco-italien semblerait efficace, car le dernier projet de conclusions du Conseil ne comprend aucune référence aux engagements d'APD.

SOMMAIRE

Aide publique au développement : des promesses non tenues	p.4
Les contributions françaises aux financements innovants en faveur du développement	p.28
Le soutien aux ONG dans le projet de loi de finances pour 2010 : Bilan et perspectives	p.33
L'aide publique au développement française consacrée au secteur de la santé : Un besoin de mise en cohérence avec les objectifs internationaux	p.37
Évolution de l'APD bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement, Sur la période 2001-2007	p.40
L'aide publique au développement de la France et le soutien au développement Agricole	p.44
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, beaucoup de progrès à faire	p.48

Aide publique au développement française en 2010 : Des promesses non tenues

2010 sera une année de bilan pour l'Aide publique au développement (APD). En septembre, l'Assemblée générale des Nations unies s'ouvrira par une réunion plénière à haut niveau qui passera en revue les progrès réalisés pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). En fin d'année, les pays membres de l'Union européenne (UE) devront rendre des comptes quant à leur engagement d'accroissement de leur aide, qu'ils avaient pris collectivement en 2005. Ainsi, l'UE devra avoir consacré collectivement 0,56% de son Revenu national brut (RNB) à l'APD en 2010, en vue d'atteindre 0,7% en 2015. Ceci se traduit, pour la France, par un objectif intermédiaire de 0,51% en 2010 et un objectif de 0,7% en 2015¹.

Pourtant, l'année 2010 risque bien d'être une année de déception en France. Les conséquences économiques de la crise financière pèsent lourdement sur les pays les plus pauvres, qui paient un lourd tribut à une crise dont ils ne sont pas responsables. Ainsi, selon les dernières estimations de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)², en 2009, le nombre de personnes souffrant de la faim a augmenté de 100 millions, pour dépasser le milliard. Aujourd'hui, une personne sur six est en état de sous-alimentation dans le monde. Si l'Asie et le Pacifique, région la plus peuplée au monde, rassemblent le plus grand nombre de personnes souffrant de sous-alimentation (642 millions, selon la FAO), l'Afrique subsaharienne est la région où la proportion des personnes sous-alimentées par rapport à la population totale est la plus élevée (32%). Les progrès réalisés sur certains OMD sont encore trop lents et fortement menacés par la crise économique, comme le souligne le dernier rapport sur les OMD des Nations unies³. Dans un récent rapport, la Banque mondiale et le FMI estiment que la crise économique aura plongé de 55 à 90 millions de personnes dans la misère en 2009⁴. Les conséquences de la crise économique pour les pays les plus pauvres appellent une solidarité internationale accrue et à redoubler d'effort pour faire des OMD une réalité au plus tard en 2015. « *La gestion de la crise économique peut –et doit– représenter une occasion de procéder aux changements structurels nécessaires pour arriver à un développement plus équitable inscrit dans la durée et pour attaquer de front la crise du climat. C'est la viabilité de notre planète et l'avenir de l'humanité qui en dépendent, pas moins !* », rappelle Ban Ki-Moon⁵.

La réponse à une crise mondiale ne peut être que globale. Pourtant, loin de réaffirmer leur solidarité envers les pays les plus pauvres, de nombreux pays riches réduisent leur effort envers eux. Ainsi, alors que tous les membres de l'UE ont pris l'engagement, il y a près de cinq ans, d'accroître leur APD, nombre d'entre eux ont déjà opéré des coupes claires dans leur budget d'aide. L'Irlande a réduit de 24% son budget d'aide, de même que l'Italie. La Grèce a réduit ses budgets de 120 millions d'euros en 2009 et annoncé qu'elle ne respecterait pas l'engagement de consacrer 0,51% de son RNB à l'APD en 2010. La Lettonie a annulé l'intégralité de son budget d'aide. L'Estonie, la Pologne et la Roumanie ont également réduit leur budget d'aide en 2009. Pourtant, d'autres pays européens, beaucoup plus fortement touchés par la crise, ont fait le choix de maintenir leur effort d'aide. Ainsi, le Royaume-Uni a choisi de maintenir son budget d'aide⁶ et réaffirmé son engagement d'accroissement de l'APD afin d'atteindre 0,7% en 2013. Le 29 septembre dernier, lors de la conférence annuelle du *Labour*, Gordon Brown s'est exprimé en

¹ Selon l'engagement pris en 2005, les pays membres de l'UE devront avoir consacré collectivement 0,51% de leur RNB à l'APD en 2010 et 0,7% en 2015. Ceci se traduit par un objectif individuel différencié selon les pays. Ainsi, les 15 anciens États membres devront y consacrer 0,51% en 2010 et 0,7% en 2015. Pour les 12 nouveaux États membres ayant rejoint l'UE en 2004, l'objectif intermédiaire pour 2010 est de 0,17% et l'objectif final en 2015 de 0,33%.

² Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Les victimes de la faim plus nombreuses que jamais*, 19 juin 2009.

³ Nations unies, *objectifs du millénaire pour le développement, rapport 2009*, juillet 2009.

⁴ Banque mondiale et FMI, *Global monitoring report 2009, A development emergency*, 2009, p. 14.

⁵ Nations unies, *objectifs du millénaire pour le développement, rapport 2009*, avant-propos du Secrétaire général, juillet 2009.

⁶ Lors des débats au Parlement en mai dernier, deux options étaient envisagées : maintenir le volume d'aide programmé dans le budget de l'État, ce qui, compte tenu de la baisse du RNB du fait de la crise, impliquait une hausse de la part consacrée à l'APD au-delà des 0,51% prévus ; ou réduire le volume programmé, de telle sorte que l'APD britannique respecte les 0,51%. Le choix a été fait de maintenir le volume programmé initialement. Le Royaume-Uni devrait donc atteindre 0,6% en 2010.

faveur d'une loi qui sécuriserait l'augmentation des crédits d'APD⁷. L'Espagne a également réaffirmé son engagement européen et préservé son budget d'APD malgré la crise. Les exemples britannique et espagnol montrent que l'argument des contraintes budgétaires en période de crise est difficilement recevable. Il l'est d'autant moins qu'un récent sondage Eurobaromètre commandité par la Commission européenne et publié en octobre 2009 montre que **72% des Européens sont favorables au respect, voire à un accroissement, des engagements d'aide existants en faveur des pays en développement**⁸.

En France, le CICID du 5 juin dernier, qui se réunissait pour la première fois depuis trois ans, a, certes, réaffirmé l'engagement pris et maintes fois réitéré par le Président de la République : la France consacrerait 0,7% de son RNB à l'APD en 2015. Il passe toutefois sous silence l'objectif intermédiaire de 2010. Et pour cause ! Même en comptabilisant d'importants allègements de dettes, la France, dans la perspective la plus optimiste, n'atteindra pas les 0,51% auxquels elle s'est engagée. Dès lors, la crédibilité du 0,7% est également remise en question : **comment la France pourrait-elle consacrer 0,7% de son RNB à l'APD en 2015, ce qui implique une augmentation annuelle de 2 milliards d'euros, alors qu'elle n'est déjà pas capable de respecter l'objectif intermédiaire fixé pour 2010 ?**

La crédibilité de cet engagement se mesurera à l'ambition qui sera affichée dans le futur document cadre global de la politique de coopération au développement annoncé par le CICID du 5 juin. Alors que la France ne disposait d'aucun cadre stratégique à moyen terme de sa politique de coopération au développement, cette annonce est bien accueillie par les ONG françaises. La volonté affichée par le gouvernement de procéder à une consultation large est également la bienvenue. **Pour les ONG membres de Coordination SUD, cette consultation doit pouvoir être menée le plus en amont possible, afin de permettre un réel débat et une meilleure prise en compte des contributions. Elle doit également être l'occasion d'un débat ouvert au Parlement français sur la politique de coopération au développement de la France.** Ce document cadre ne sera toutefois pertinent et crédible que s'il s'accompagne d'une stratégie financière à moyen terme. Une telle stratégie devra trouver sa première traduction dans la prochaine loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2013. Au-delà, **une loi d'orientation et de programmation consacrée à l'aide publique au développement pour la période 2001-2015 devrait être adoptée pour garantir que les moyens budgétaires nécessaires pour tenir l'engagement de consacrer 0,7% du RNB à l'APD seront effectivement disponibles.**

L'analyse des chiffres de l'APD met en évidence des effets d'annonce qui ne se traduisent pas par des moyens ambitieux pour lutter contre la pauvreté. Si quelques progrès sont à noter, l'APD « artificielle » demeure une composante importante de l'APD officielle de la France. De plus, une part croissante des montants d'APD est instrumentalisée afin de répondre à d'autres objectifs que ceux du développement. En outre, face à l'absence de volonté réelle de tenir les engagements pris au sein de l'UE d'accroître l'APD française, diverses tentatives de diversion sont entreprises, notamment par la France, pour brouiller les messages. Ces tentatives sont poussées au sein de l'UE par la France et l'Italie, non sans de fortes réticences de certains pays membres.

⁷ Lors d'un discours devant le *Labour* au cours de sa conférence annuelle (27 septembre – 1^{er} octobre 2009), Gordon BROWN s'est exprimé en faveur de l'adoption d'une loi, à l'image de la loi existant sur la pauvreté infantile au Royaume-Uni, rendant contraignante l'augmentation de l'APD britannique à hauteur de 0,7% d'ici 2013 : « *And let me say what was once an aspiration – 0.7% of national income spent on international development aid, has become with Labour a promise, and will in future become a law. We will pass legislation that the British government is obliged to raise spending on aid to the poorest countries to 0.7% of our national income. Others may break their promises to the poorest, with Labour Britain never will.* » Le discours est disponible sur : www.guardian.co.uk/politics/2009/sep/29/gordon-brown-labour-conference-speech-in-full

⁸ Eurobaromètre spécial, *L'aide au développement en période de crise économique, Rapport*, commandité par la Direction générale du développement et coordonné par la Direction générale Communication de la Commission européenne, octobre 2009.

❖ **Un maintien de l'effort d'aide illusoire**

➤ **Perspectives : des promesses vides de sens**

Maintes fois réaffirmé par le Président de la République, l'engagement de la France de consacrer 0,7% de sa richesse nationale à l'APD d'ici 2015 reste donc en théorie d'actualité. Pourtant, le premier rendez-vous fixé pour l'atteinte de cet objectif est manqué. La France ne respectera pas son engagement intermédiaire, qui consiste à consacrer 0,51% de son RNB à l'APD en 2010. Selon les deux hypothèses d'APD affichées pour 2010, la France serait dans le meilleur des cas 0,03 point en-dessous de cet engagement. **Ceci représente un manque de près de 600 millions d'euros en hypothèse haute et de 1,3 milliard d'euros en hypothèse basse et en 2010.**

<i>(en millions €)</i>	2009	2010	2010	2011
APD officielle	8 458	8 664	9 364	8 662
APD officielle en % du RNB	0,44%	0,44%	0,48%	0,42%

De plus, la trajectoire présentée dans le Document de politique transversale (DPT) attaché au projet de loi de finances (PLF) pour 2010 indique **une diminution de l'APD en 2011, qui n'atteindrait plus que 0,42% du RNB**. Dans ce contexte, et alors que le respect de nos engagements implique une augmentation annuelle de 2 milliards €, on voit difficilement comment la France pourrait tenir son engagement.

Un tel grand écart entre les discours et la réalité des moyens consacrés à l'effort de solidarité nationale avec les pays pauvres décrédibilise la France vis-à-vis de ses partenaires européens mais aussi, et surtout, de ses partenaires en développement, en particulier en Afrique francophone, où la France était traditionnellement très présente à travers sa politique de coopération au développement.

De plus, cela va à l'encontre des attentes des citoyens. La politique d'aide au développement bénéficie du soutien des français. En effet, selon un sondage BVA réalisé pour le CCFD – Terre solidaire⁹ et diffusé le 16 octobre dernier, **55% des Français interrogés s'expriment en faveur d'une augmentation de l'APD française et 37% pour son maintien.**

➤ **Un effort de sincérité à saluer, mais qui reste limité**

Pour la première fois, la présentation des prévisions d'APD pour l'année suivante sont présentées selon une fourchette, fonction du montant des allègements de dettes qui seront réalisés en 2010. Cet effort de sincérité mérite d'être salué, car, les années précédentes, les prévisions d'APD attachées au PLF étaient systématiquement surestimées. Ceci était dû à une comptabilisation très optimiste des allègements de dettes. Ainsi, les annulations de dettes concernant la République démocratique du Congo et la Côte d'Ivoire sont intégrées chaque année dans les prévisions d'APD française depuis 2007. Un tel optimisme permettait au gouvernement français d'afficher des niveaux d'aide largement surestimés, niveaux sur lesquels se basent pourtant les parlementaires pour se prononcer sur le budget consacré à l'APD.

⁹ 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.

Comparaison entre les prévisions d'APD et les réalisations

(en millions €)	2007	2008	2009
Prévision du PLF	9 181	8 772	9 549
en % du RNB	0,50%	0,45%	0,47%
APD déclarée au CAD *	7 220	7 596	8 458
en % du RNB	0,38%	0,39%	0,44%
Écart prévisions / réalisé	-1 961	-1 176	-1 091
Allègements de dettes (prévision)	2 142	2 020	2 443
allègements de dettes (réalisés*)	1 068	666	1 023
Écart prévisions / réalisé	-1 074	-1 354	-1 420

Sources : DPT attachés aux PLF pour les années 2007, 2008, 2009 et 2010 pour les prévisions et base de données du CAD pour les réalisations.

* Estimations du PLF pour 2010 pour l'année 2009.

La France a également entrepris un effort de sincérité dans sa déclaration d'APD pour 2009 du coût d'accueil des étudiants issus de pays en développement dans les universités françaises, appelé « écolage ». La France comptabilisait en effet dans son APD le coût que représente la présence dans les universités françaises de tous les étudiants issus de pays en développement, qu'ils retournent ou non dans leur pays à la suite de leurs études, quelles que soient les disciplines étudiées, sans que leur présence ne reflète un accord de coopération avec leur pays d'origine, ainsi que les étudiants étrangers vivant en France et ayant obtenu leur baccalauréat en France. Ceci est contraire aux directives du Comité d'aide au développement (CAD). Une comptabilisation plus sincère est donc appliquée à partir de la déclaration d'APD au CAD pour 2008. Elle exclut notamment les étudiants de nationalité étrangère ayant un bac français (obtenu en France). **L'écolage est ainsi passé de 879 millions d'euros en 2007 à 637 millions d'euros en 2008, en baisse de 242 millions.** La comptabilisation reste cependant large, puisqu'elle continue à inclure tous les autres étudiants issus de pays en développement, qu'ils retournent dans leur pays ou pas à la suite de leurs études et que leur présence relève ou non d'un accord spécifique.

Cette modification du périmètre de l'écolage constitue une réponse aux critiques émises par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE dans sa revue par les pairs de 2008. En effet, si le CAD autorise la comptabilisation de ces dépenses dans un cadre précis, il s'avère que la France ne respecte pas les lignes directrices du CAD : « La France inscrit dans son APD un certain nombre de dépenses qui ne se traduisent pas par des flux d'aide vers les pays en développement et qui, représentant des montants importants, peuvent pour une part être questionnées au regard de leur éligibilité à l'APD »¹⁰.

De la même façon, les dépenses liées à l'« accueil » des réfugiés en France diminuent depuis 2007, sans qu'une explication soit avancée. Cette baisse serait plutôt due à une réduction des demandes d'asile en France qu'à une comptabilisation plus sincère des dépenses en APD. Si certaines de ces dépenses sont éligibles à l'APD selon les critères du CAD, ce dernier fait remarquer qu'elles sont « comptabilisées de façon extensive, pouvant augmenter le volume d'APD sans se traduire par une augmentation des flux d'aide »¹¹. En outre, les dépenses comptabilisées par la France semblent relever davantage de la régulation des flux migratoires et de la gestion des demandeurs d'asile sur le sol français que d'une aide aux réfugiés.

Parallèlement à ces efforts de sincérité, la France est revenue sur l'un de ses engagements et revu le périmètre de son APD de façon rétroactive. En 2006, Jacques Chirac s'était engagé, avec la mise en place de la taxe sur les billets d'avion, à ce que les ressources de cette taxe soient additionnelles aux efforts français d'augmentation de l'APD et, pour cela, à ce qu'elles ne soient pas comptabilisées dans les statistiques d'APD française. La France avait respecté son engagement jusqu'à présent, mais vient de revenir dessus. **À partir de l'année 2008, les chiffres de l'APD française intègrent donc le montant de la taxe sur les billets d'avion.** Cela représente un accroissement de l'APD de **173 millions d'euros en 2008, soit 0,01 point de RNB.**

¹⁰ CAD / OCDE, *Examen du CAD par les pairs : France*, 2008, p. 48.

¹¹ CAD / OCDE, op. cit., p. 48.

(montants en millions €)	2 007	2 008	2 009	2 010	2 010	2 011
APD officielle	7 220	7 596	8 458	8 664	9 364	8 662
APD officielle en % du RNB	0,38%	0,39%	0,44%	0,44%	0,48%	0,42%
Taxe sur les billets d'avion	0	173	153	159	159	162
APD totale hors taxe sur les billets d'avion	7 220	7 423	8 305	8 505	9 205	8 500
en % du RNB	0,38%	0,38%	0,43%	0,43%	0,47%	0,42%

Il convient de préciser que le suivi des dépenses d'APD est un exercice difficile à réaliser. Si les présentations du projet annuel de performance et du document de politique transversale fournissent un certain nombre d'éléments et représentent un progrès par rapport aux présentations antérieures à la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les présentations varient d'une année à l'autre et ne permettent pas de faire un suivi. Toutes les informations nécessaires à une bonne compréhension de ce que recouvrent les chiffres de l'APD ne sont pas disponibles et certaines sont parfois difficilement accessibles. Plus largement, les nombreux engagements pris par le Président dans les enceintes internationales ne font pas l'objet d'un suivi précis et il est souvent compliqué de savoir ce que recouvrent les chiffres annoncés. Il est donc très difficile de savoir dans quelle mesure les engagements pris sont réellement tenus. L'annonce par le CICID du 5 juin dernier de la publication d'un tableau de suivi interministériel doit avoir pour ambition de clarifier ces ambiguïtés et de contribuer à la transparence des données et du respect des engagements français. Ce tableau et des indicateurs de résultat, devaient, selon les conclusions du CICID, être finalisés avant fin 2009 et « publiés dans les documents stratégiques et budgétaires soumis au Parlement. » Ces instruments devraient, selon le CICID, fournir un véritable outil de pilotage de l'aide française. Espérons que ce sera le cas et qu'ils permettront une véritable transparence sur les chiffres de l'APD française, basés sur les critères du CAD.

➤ Des allègements de dettes encore très importants

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 (PPTTE). 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 et en 2010 s'explique à nouveau par la comptabilisation d'importants allègements de dettes.

Pour 2010, deux prévisions d'allègements de dettes sont annoncées : en hypothèse basse, ils atteindraient **1,290 milliard d'euros** et **1,990 milliard d'euros** en hypothèse haute. Les annulations de dettes représenteraient donc entre **15% et 21% de l'APD totale en 2010, et 25% à 34% de l'APD bilatérale française.**

Les annulations prévues en 2010 concernent notamment la **République du Congo**, qui devrait atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTTE début 2010, d'après les prévisions du FMI. Ce qui se traduirait par un montant de **600 à 700 millions d'annulations de dettes** comptabilisées dans l'APD française en 2010.

Les annulations de dettes maintes fois annoncées de la République démocratique du Congo (RDC) et de la Côte d'Ivoire ne devraient pas intervenir, pour les montants les plus importants, avant 2011. Un premier traitement de dette de la RDC pourrait cependant être réalisé en 2010, en fonction de l'évolution des négociations avec la Chine.

La Côte d'Ivoire a atteint le point de décision de l'initiative PPTE en mars 2009, donnant lieu à une première opération d'annulation de la dette, qui se traduit par un montant de 200 millions d'euros comptabilisé dans l'APD française en 2009. L'atteinte du point d'achèvement est conditionnée à la bonne mise en œuvre du programme conclu avec le FMI –qui est semble-t-il satisfaisante pour ce dernier- et à la conclusion d'un traitement similaire à celui obtenu en Club de Paris avec les autres créanciers du pays, notamment dans le cadre du Club de Londres. Il semblerait qu'un accord ait été obtenu par la Côte d'Ivoire fin septembre¹². La Côte d'Ivoire pourrait, dans ce cas, atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE au plus tôt fin 2010. En fonction des remboursements qui seront effectués d'ici-là, c'est un montant de 1 milliard d'euros d'annulations de dettes qui peut être attendu.

La situation en RDC semble également évoluer. La perspective pour le pays de renouer avec un programme FMI, condition préalable à une reprise du processus PPTE et à l'atteinte du point d'achèvement, est liée aux négociations de prêts conclus avec la Chine à des conditions peu avantageuses pour la RDC. Ces prêts contiennent en effet une garantie souveraine de l'État congolais couvrant les deux volets de l'accord, dont celui portant sur le financement d'infrastructures pour l'exploitation des ressources minières par des entreprises détenues en majorité par des entreprises chinoises¹³. Il semble que les négociations de la RDC avec la Chine aient récemment permis d'exclure la garantie souveraine de l'État sur ce volet. Elles doivent cependant se concrétiser dans un accord international, qui permettrait à la RDC de renouer avec le FMI et de conclure un programme afin de reprendre le chemin du point d'achèvement. Dès la conclusion du programme, un premier traitement de dettes pourrait intervenir, le gros des annulations étant cependant réalisé au point d'achèvement. Le volume de dettes concerné atteint environ 600 à 700 millions d'euros.

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 d'euros, 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 le 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.

¹² Le ministère des Affaires étrangères ivoirien a publié un communiqué de presse le 30 septembre, annonçant qu'un accord avait été conclu avec le Club de Londres pour une annulation de plus de 400 millions d'euros de dettes privées.

¹³ Le premier volet concerne le financement d'infrastructures publiques et le second le financement d'infrastructures minières appartenant à des entreprises privées congolaises, dont les actionnaires majoritaires sont cependant chinois. Selon les termes de cet accord, le remboursement du prêt s'effectuait par les ressources tirées de l'exploitation minière. Si celles-ci s'avéraient insuffisantes, la Chine se réservait le droit de faire jouer la garantie souveraine de l'État congolais.

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 Document de politique transversal (DPT) attaché au PLF pour 2010, p. 84. Le DPT indique un montant prévisionnel de 614 millions d'euros en hypothèse basse et 814 millions d'euros 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, etc.), 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.

➤ **Des prêts AFD en fort développement face à des subventions en chute libre**

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 d'euros à 1,3 milliard**. Cet accroissement en 2009 est même légèrement supérieur aux prévisions indiquées dans le DPT (Document de politique transversale) attaché au PLF pour 2009¹⁷.

Évolution des prêts octroyés par l'AFD dans l'APD française
(en millions €)

	2008	2009	2010	2011
Prêts AFD	469	1 306	1 048	1 173
Variation en volume		837	-258	125
Variation en pourcentage	-	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 comptabilisés 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 et atteindra 128 millions en 2010. **Il diminue donc de 296 millions d'euros en 2010, ce qui explique la quasi-totalité de l'apparente baisse 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 et 40% de l'APD bilatérale française hors allègements de dettes et dépenses artificielles**¹⁸ (en hypothèse basse). 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. Parallèlement, les crédits de paiement augmentent fortement en 2010 (+75%).

Bonification pour prêts AFD
(en millions €)

	2008	2009	2010
Autorisations d'engagements	250	248	249
Crédits de paiement	28	16	136

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 finances¹⁹. L'effet de levier, qui évalue le montant de prêt généré par un euro de subvention de l'État, atteignait un niveau de 3,3 en 2007. En 2008, l'effet de levier est passé directement à 4,3 et il est attendu à 4,5 sur la période 2009 – 2010. 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 cette tendance.

¹⁷ Le DPT attaché au PLF pour 2009 prévoyait un volume de prêts AFD en APD de 927 millions d'euros.

¹⁸ Écolage, accueil des réfugiés et TOM.

¹⁹ 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.

Evolution de l'effet de levier par zone géographique²⁰

	2007	2008	2009	2009-2011
Afrique subsaharienne	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 de levier a augmenté sur toutes les zones géographiques. On note, en particulier, **la très forte croissance de l'effet de 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 forte progression 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.

(en millions €)	2008
Accroissement total	474
dont:	
6 pays émergents	442
Afrique	8
Autres pays	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.

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 augmenterait de 30% en 2009 par rapport à 2008 et représenterait 85% du montant total des engagements concessionnels en 2009. 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.

²⁰ Afrique subsaharienne : y compris Afrique du Sud, République des Comores et République de Maurice. Asie hors pays émergents : Laos, Cambodge, Vietnam et Afghanistan. Pays émergents : Chine, Thaïlande, Inde, Indonésie, Pakistan, Brésil.

(en millions €)		Subventions	ABG	C2D	Prêts concessionnels	Total
Afrique subsaharienne	Réalisation 2008	129	14	133	476	752
	Plan d'affaires 2009	143	39	130	860	1 172
Méditerranée / Moyen Orient	Réalisation 2008	41	0	0	498	539
	Plan d'affaires 2009	34	0	0	685	719
Asie - hors pays émergents	Réalisation 2008	21	0	0	135	156
	Plan d'affaires 2009	17	0	0	113	130
Caraïbes / Pacifique	Réalisation 2008	28	4	0	40	72
	Plan d'affaires 2009	25	0	0	8	33
Pays émergents	Réalisation 2008	0	0	0	552	552
	Plan d'affaires 2009	0	0	0	543	543
Non géographisés	Réalisation 2008	3	5	0	0	8
	Plan d'affaires 2009	8	0	0	0	8
Total	Réalisation 2008	222	23	133	1 701	2 079
	Plan d'affaires 2009	227	39	130	2 209	2 605

Source : AFD, Plan d'affaires 2009 – 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 de levier, rencontre cependant des limites lorsqu'il s'agit de lutter contre la pauvreté et les inégalités.**

Parallèlement, l'enveloppe dons consacrés au financement de projets dans les secteurs sociaux, essentiellement en Afrique subsaharienne (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.

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

* 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. En outre, il semblerait qu'un arbitrage ait eu lieu en faveur du canal multilatéral dans ce secteur : l'enveloppe dons était initialement prévue à 200 millions d'euros, mais est affichée à 175 millions d'euros dans le projet annuel de performance de la mission APD attaché au PLF pour 2010. Parallèlement, les autorisations d'engagement pour contribuer à l'initiative Fast Track, initialement prévues à hauteur de 25 millions d'euros, s'élèvent à 50 millions dans le projet annuel de performance. Le gouvernement français est donc allé piocher dans une enveloppe dons qui se réduit comme peau de chagrin pour tenir ses engagements multilatéraux en matière d'éducation.

Aujourd'hui, seuls les secteurs de l'éducation et de la santé sont encore majoritairement 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 80% des engagements réalisés en 2008 et 2009 l'ont été sur prêts.**

(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%
Éducation	Réalisations 2008	17	50	55	122	45%
	Plan d'affaires 2009	31	4	56	91	62%
Santé et lutte contre le sida	Réalisations 2008	19	35	15	69	22%
	Plan d'affaires 2009	43	0	67	110	61%
Eau et assainissement	Réalisations 2008	70	0	244	314	78%
	Plan d'affaires 2009	25	0	230	255	90%
Infrastructures	Réalisations 2008	34	0	535	569	94%
	Plan d'affaires 2009	31	0	1013	1044	97%
Secteur productif	Réalisations 2008	14	0	206	220	94%
	Plan d'affaires 2009	28	0	220	248	89%
Environnement et ressources naturelles	Réalisations 2008	10	0	559	569	98%
	Plan d'affaires 2009	2	0	430	432	100%
Autres	Réalisations 2008	26	48	125	199	63%
	Plan d'affaires 2009	28	126	70	224	31%
Total	Réalisations 2008	220	133	1822	2175	84%
	Plan d'affaires 2009	227	130	2209	2566	86%

Source : AFD, Plan d'affaires 2009 – 2011.

L'étude réalisée par la Coalition Eau²¹ 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.

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.

➤ Une APD réelle en légère baisse en 2010

Outre la surestimation de la contribution des allègements de dettes en termes d'APD²², la France intègre dans son APD des dépenses d'écolage, qui ne répondent pas aux directives du CAD malgré un effort de sincérité réalisé à partir des données déclarées pour 2008.

Enfin, la France comptabilise dans son aide les dépenses allouées à deux Territoires d'outre mer, Mayotte et Wallis & Futuna, pour un montant estimé à 390 millions d'euros en 2010. Ces dépenses, qui répondent à un impératif de solidarité nationale, n'ont aucune raison de figurer dans l'APD française, même si le CAD l'autorise. Suite au référendum organisé en 2009, Mayotte deviendra d'ailleurs un département français dès 2011. La France ne pourra donc plus comptabiliser son aide à Mayotte dans l'APD à partir de cette date.

²¹ Cf. présentation synthétique des travaux réalisés par la Coalition Eau dans ce dossier, en page 13.

²² Coordination SUD a choisi de retenir dans son mode de calcul de l'ADP réelle de la France la recommandation de Daniel Cohen et ne retient donc que 10% des montants déclarés au CAD dans l'APD réelle de la France.

(montants en millions d'euros)	2 007	2 008	2 009	2 010	2 010
APD officielle	7 220	7 596	8 458	8 664	9 364
APD officielle en % du RNB	0,38%	0,39%	0,44%	0,44%	0,48%
Taxe sur les billets d'avion	0	173	153	159	159
APD totale hors taxe sur les billets d'avion	7 220	7 423	8 305	8 505	9 205
en % du RNB	0,38%	0,38%	0,43%	0,43%	0,47%
Perte sur allègements de dette (90%)	961	599	921	1 161	1 791
Coût imputé aux étudiants étrangers	879	637	605	612	612
Aide aux réfugiés dans le pays donneur	275	258	224	247	247
Aide allouée aux TOM	345	372	381	390	390
Montant de l'APD artificielle	2 461	1 866	2 131	2 410	3 040
variation APD artificielle		-24%	14%	13%	43%
APD réelle (hors taxe)	4 759	5 557	6 174	6 095	6 165
APD réelle en % du RNB	0,25%	0,28%	0,32%	0,31%	0,31%
Part de l'APD réelle dans l'APD officielle	65,9%	73,2%	73,0%	70,3%	65,8%

L'APD réelle –hors ressources de la taxe sur les billets d'avion- s'élèverait en 2009 à 6,2 milliards d'euros et à 6,1 milliard d'euros en 2010. **Elle ne représente plus que 0,31% du RNB de la France en 2010.** L'effort de sincérité opéré sur les dépenses d'écolage permet néanmoins à l'APD réelle d'augmenter en 2009.

❖ Une mission APD en hausse apparente par rapport aux plafonds fixés par la programmation triennale

D'après les informations générales fournies dans le projet annuel de performance attaché au PLF pour 2010, les crédits de la mission APD seraient en hausse en 2010. Toutefois, cette hausse apparente doit être relativisée, car elle repose très largement sur un changement de périmètre de la mission.

Mission APD hors dépenses de personnel

(en millions €)	LFI* 2009	PLF 2010	var. en volume	var. en %
Autorisations d'engagement	3 140	2 865	-275	-9%
Crédits de paiement	2 922	3 295	373	13%

Source : Projet annuel de performance attaché au PLF pour 2010, p. 14.

* LFI 2009 : Loi de finances initiale pour 2009.

Depuis 2003, la moitié du dividende de l'AFD est prélevée par l'État pour être affecté au financement d'opérations de développement (subventions, aides budgétaires, C2D, bonification des prêts AFD, ...). Depuis l'exercice 2005, cependant, c'est l'intégralité du dividende qui est prélevé par l'État. Ces ressources extra budgétaires ne figuraient pas dans les moyens de la mission APD jusqu'à présent. Suite à l'amendement déposé dans le cadre du vote du PLF pour 2009 par M. Charasse, sénateur et rapporteur spécial de la commission des Finances sur l'APD, le dividende réalisé par l'AFD est versé au budget de l'État à compter de 2010. Ce dividende représente 100% du résultat net de l'Agence, qui vient donc alimenter les moyens de la mission APD pour 2010. Dans le plan d'affaires 2009-2011 de l'AFD, le résultat net est estimé à environ 127 millions

d'euros en 2009, qui est donc versé au budget de l'État pour 2010²³. **La mission APD bénéficie d'un élargissement de son périmètre par rapport à 2009 à hauteur de 127 millions d'euros.**

La redistribution dans sa totalité du résultat net de l'AFD sous forme de dividende à l'État français se traduit parallèlement par une diminution de l'effort budgétaire de l'État. Ainsi, l'effort budgétaire de l'État (hors dividende reversé par l'AFD), qui recouvre les moyens consacrés dans le budget de l'État pour le financement des subventions, du coût État des prêts, des contrats désendettement – développement (C2D) et de l'aide budgétaire globale, **a décru de 24% sur la période 2006 – 2008.**

(en millions €)	2006	2007	2008
Effort budgétaire de l'État	647	640	488
Dividende reversé à l'État	95	248	289
Effort total	742	888	777

Sources : plans d'affaires 2007, 2008 et 2009.

Par ailleurs, les plafonds de la mission APD, tels que fixés par la loi de programmation triennale des finances publiques, ont bénéficié d'une hausse afin d'accroître les moyens consacrés spécifiquement à l'Afghanistan et au Pakistan. Cette enveloppe, intitulée « AFPK », représente **20 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Enfin, les plafonds de la mission ont également été revus à la hausse afin d'accroître les moyens du programme 301 géré par le Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (MIIIDS). Cette hausse est justifiée dans le projet annuel de performance attaché au PLF pour 2010 par les retards pris dans la mise en œuvre de certains accords de gestion concertée des flux migratoires, des besoins supérieurs pour les volets « développement solidaire » des accords en cours de négociation et un objectif accru en termes d'accords de gestion concertée des flux migratoires devant être signés d'ici 2012. Cela représente **un accroissement de 13 millions d'euros des autorisations d'engagement et de 9,5 millions d'euros des crédits de paiement en 2010.**

Ces trois éléments expliquent donc, à hauteur de 160 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 156,5 millions d'euros en crédits de paiement, l'évolution des moyens de la mission APD. Les autorisations d'engagement de la mission, en baisse par rapport au volume ouvert en loi de finances initiale pour 2009, diminuent de 14% en 2010. Les crédits de paiement, en hausse de 13% d'après les chiffres du projet annuel de performance, n'augmentent en réalité que de 7% en 2010.

(en millions €)	AE	CP
Variation de la mission APD totale	-275	373
dont dividende AFD	127	127
Variation hors dividende AFD	-402	246
dont AFPK	20	20
Variation hors dividende et AFPK	-422	226
dont hausse du plafond MIIIDS	13	9,5
Variation mission hors dividende, AFPK et plafond MIIIDS	-435	216,5
en % par rapport à la LFI 2009	-14%	7%

Le DPT attaché au PLF pour 2010 retrace l'impact de la mission budgétaire en termes d'APD telle que mesurée par le CAD, hors impact des prêts générés par l'AFD :

(en millions €)	Estimation APD 2009	Estimation APD 2010	Estimation APD 2011
mission APD (hors prêts AFD)	3 193	3 190	3 198
variation		-3	8

Source : DPT attaché au PLF pour 2010, p. 86.

²³ AFD, Plan d'affaires 2009 – 2011, p. 34.

Sur la période 2009-2011, l'APD générée par la mission budgétaire reste donc stable. **La hausse annoncée des moyens de cette mission ne se traduit pas par une hausse de l'APD française.** Ceci s'explique en partie par le fait que la mission APD intègre des actions qui ne relèvent pas de l'APD. Par exemple, 29 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,35 millions d'euros en crédits de paiement, sont consacrés à des contributions pour des fonds liés à la sûreté nucléaire²⁴.

❖ Aide française : une instrumentalisation croissante

➤ La contradiction entre les discours, les objectifs affichés et la réalité

L'APD est réaffirmée comme étant « *un instrument essentiel de l'action extérieure de l'État. Elle vise, en premier lieu, à répondre à l'impératif de solidarité qui est au cœur des valeurs républicaines, en s'attaquant aux causes structurelles de la pauvreté et des inégalités* ». ²⁵ On pourrait donc croire que l'impératif de solidarité est au cœur de l'action extérieure de l'État.

Pourtant, sous couvert de contribuer à la protection ou la production de biens publics mondiaux, la politique de coopération au développement de la France intègre des objectifs sans liens avec ses objectifs de développement, voire contradictoires avec ceux-ci : « *Dans un monde interdépendant, l'aide au développement doit aussi s'inscrire dans le cadre plus large de la gestion des biens publics mondiaux. Le monde en développement est au cœur des questions globales comme l'environnement (lutte contre le changement climatique, et adaptation, préservation de la biodiversité, ...), la gestion des migrations, la lutte contre les pandémies, la sécurité alimentaire ou la sécurité collective* ». ²⁶

Par ailleurs, le CICID a acté, en juin dernier, une concentration de l'aide française et défini quatre catégories de pays, chacune correspondant à un partenariat différencié. Ces catégories sont définies selon des critères de besoins des pays partenaires et d'intérêts français dans ces pays. Ces critères sont les suivants²⁷ :

- critères de besoins : pauvreté monétaire (RNB / habitant), dépendance à l'aide sur le plan macro-économique (APD / RNB), pays en crise ou post-crise, poids de la France dans l'aide reçue par le pays, adaptation au changement climatique ;
- critères d'intérêt : liens économiques et commerciaux (exportations françaises et importation de ressources naturelles), enjeux de sécurité pour la France (défense, terrorisme, trafics illicites), enjeux migratoires pour la France, enjeux francophones, lutte contre le changement climatique.

Une telle liste de critères illustre bien la multiplicité et la contradiction des objectifs fixés à l'APD française. Il est étonnant que les critères de besoins ne prennent pas en compte les besoins liés à la réalisation des OMD. Par ailleurs, **les critères d'intérêt relèvent très clairement d'autres politiques publiques, de la coopération économique à la défense des intérêts énergétiques ou sécuritaires. De tels critères ne devraient donc pas figurer parmi les éléments déterminants dans l'allocation de l'aide française.**

Parmi ces partenariats différenciés, quatorze pays pauvres deviennent les pays prioritaires de l'aide française, essentiellement des pays d'Afrique subsaharienne francophones. « *S'agissant en particulier des instruments financiers, ceux-ci pourront prendre toutes les formes qu'autorise notre palette d'instruments (subventions, prêts, garanties, prises de participation), avec un accent sur les financements les plus concessionnels (subventions ou prêts très concessionnels)* ». ²⁸ Cependant, l'évolution des moyens disponibles laisse perplexe : avec une enveloppe consacrée aux financements de projets sur subventions en chute libre depuis trois ans et une logique d'allocation basée sur la recherche du moindre coût pour l'État, ce sont les prêts peu concessionnels qui se développent. Or ces prêts ne répondent ni aux besoins ni aux capacités d'endettement des pays les

²⁴ Il s'agit du *Northern Dimension Environment Partnership*, qui finance des projets de dépollution dans le Nord-Ouest de la Russie, du Fonds sarcophage Tchernobyl et du Compte pour la sûreté nucléaire géré par la BERD. Cf. projet annuel de performance attaché au PLF pour 2010 p. 41.

²⁵ DPT attaché au PLF pour 2010, p. 9.

²⁶ DPT attaché au PLF pour 2010, p. 9.

²⁷ DPT attaché au PLF pour 2010, p. 71.

²⁸ CICID, Principales conclusions du CICID du 5 juin 2009, disponibles sur le site du MAEE :

www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/institutions_19758/dispositif-institutionnel-francais_19759/cicid-juin-2009_74507.html

plus pauvres. Les allègements de dettes permettent de faire illusion sur les chiffres de l'APD, ils ne dégagent cependant que peu de ressources nouvelles pour les pays bénéficiaires.

Les chiffres détaillés de l'APD française pour 2008 ne sont toujours pas disponibles. Cependant, la répartition des engagements de l'AFD en 2008 et 2009 présentés précédemment confirme le peu de moyens consacrés à l'Afrique subsaharienne, en particulier aux pays les plus pauvres de cette région, et le développement spectaculaire des prêts à destination des pays émergents et à revenu intermédiaire.

Lors de son audition devant la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, le 21 octobre, M. Joyandet a indiqué que la liste des quatorze pays prioritaires « *pourrait évoluer avec le temps* ». Une évolution sur la base de critères de besoins liés à la lutte contre la pauvreté et les inégalités serait pertinente. Ceci mériterait cependant d'être clarifié par le CICID. Un tel flou laisse en effet la porte ouverte à une prise en compte croissante de critères liés aux objectifs de la politique française de lutte contre l'immigration dans l'allocation de l'aide en faveur des pays coopérant avec la France dans ce domaine, qui pourraient devenir prioritaires.

➤ **La place croissante de la lutte contre les migrations dans l'aide française**

Avec l'instauration du Ministère de l'Immigration, de l'Identité nationale, de l'Intégration et du Développement solidaire (MIIIDS) en 2007, les négociations d'accords de gestion concertée des flux migratoires avec des pays en développement source d'immigration vers la France -ou de transit de ces flux migratoires- et la création d'un programme « Développement solidaire » au sein de la mission APD du budget de l'État dès 2008, l'intrication entre la lutte contre l'immigration et la politique d'aide au développement se fait croissante. Cette évolution se traduit par le non respect de la loi de programmation triennale avec un budget en hausse pour le MIIIDS en 2010 dans la mission APD du budget de l'État et la mise en œuvre de projets de développement de plus en plus conditionnée aux accords de gestion concertée des flux migratoires.

- **Le programme « développement solidaire et migrations » : un budget hors plafond en 2010**

Depuis 2008, le MIIIDS bénéficie d'un programme « développement solidaire et migrations »²⁹ au sein de la mission APD. Pour la période 2009-2011, ce programme était doté, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, de 97,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 74,5 millions d'euros en crédits de paiement. Toutefois, sur la période 2009-2011, les plafonds de ce programme ont été revus à la hausse, avec un accroissement de 13,5 millions d'euros (+14%) en autorisations d'engagements et 25,5 millions d'euros (+34%) en crédits de paiement. **Ceci se traduit, dans le PLF pour 2010, par une augmentation de 13 millions d'euros des autorisations d'engagement et de 9,5 millions d'euros pour les crédits de paiement.**

En 2010, le volume des autorisations d'engagement est ainsi maintenu à hauteur de 26,5 millions d'euros **et les crédits de paiement sont en forte augmentation : ils s'accroissent de 44%, pour atteindre 35 millions d'euros (contre 24,3 millions en 2009).** Le projet annuel de performance explique cette décision par des retards qui ont entraîné le report sur 2009 et les années suivantes d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, concernant notamment les projets soutenus dans le cadre de l'accord de gestion concertée des flux migratoires signé avec le Bénin.

Ce programme couvre trois actions :

- **aides multilatérales de développement solidaire** : cette action alimente, sous forme de dons, un fonds fiduciaire mis en œuvre par la Banque africaine de développement (BAD), sur la base d'un accord multi-donateurs. Le Fonds international de développement agricole (FIDA) est également partie prenante à l'accord. Lancé le 23 octobre dernier, ce fonds multilatéral est dédié aux transferts de fonds des migrants et sert de base à la création de l'initiative « migrations et développement » au sein de la BAD. En 2008, 9 millions d'euros avaient été engagés sur trois ans. En 2010, 2 millions d'euros de

²⁹ Initialement intitulé « co-développement », ce programme a été rebaptisé « développement solidaire et migrations » dans le cadre du PLF pour 2009, traduisant la volonté d'élargir le périmètre de compétences du MIIIDS des actions de co-développement ou l'ensemble des projets de développement dans les pays d'origine ou de transit des flux migratoires.

crédits de paiement sont alloués à cette action. **Même si les montants alloués restent de faible ampleur, une telle action contribue à promouvoir l'approche française des migrations, selon laquelle, à long terme, le développement des pays source d'immigration est la seule manière de maîtriser les flux migratoires.**

- **Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine :** cette action dispose de 2,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 3,5 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits seront mis en œuvre par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui a repris les activités de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) dans la gestion des opérations de réinstallation des migrants dans leur pays d'origine. **Rien ne justifie pourtant la présence de cette action dans la mission APD. Elle relève en effet très clairement de la mission Immigration, asile, intégration.**
- **Autres actions bilatérales de développement solidaire :** cette action a bénéficié de l'intégralité de la hausse des moyens octroyés au programme développement solidaire, **avec une hausse de 65% de ses crédits de paiement.** Dotée de 24 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 29,5 millions d'euros en crédits de paiement, l'essentiel des crédits de cette action finance l'accompagnement des accords de gestion concertée des flux migratoires négociés par le MIIIDS. Ainsi, 20,815 millions d'euros y sont consacrés en autorisations d'engagement et 21,465 millions en crédits de paiement. Le reste des moyens disponibles, soit 3,185 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,495 millions d'euros en crédits de paiement, permettent de financer des projets portés par des migrants. **L'intégration de ces financements dans la mission APD est une fois de plus inacceptable. Ils relèvent de la politique migratoire de la France et sont utilisés comme monnaie d'échange pour obtenir la signature de ces accords.**

➤ **La mise en œuvre de projets d'aide au développement est conditionnée à la signature d'un accord de gestion concertée des flux migratoires**

La tendance à l'imbrication entre APD et migrations va cependant bien au-delà des montants formellement consacrés aux activités du MIIIDS dans la mission APD. Ainsi, la politique de coopération dans son ensemble est de plus en plus orientée sur des objectifs de lutte contre l'immigration, au détriment de l'objectif primordial de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Dans l'approche française, la gestion des migrations devient ainsi un bien public mondial au même titre que l'environnement³⁰. C'est donc l'APD dans son ensemble qui doit répondre à ce défi, et non les seuls moyens gérés par le MIIIDS. Ainsi le DPT attaché au PLF pour 2010 précise que le Conseil interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) et le CICID « **ont décidé conjointement que les stratégies de coopération au développement prendraient en compte de manière plus explicite le phénomène migratoire, dans le cadre d'une approche concertée avec les pays du Sud.** »³¹ Le MIIIDS est présent dans toutes les instances de décision. Participant au CICID et à son co-secrétariat au même niveau que le secrétariat d'État à la Coopération et le ministère de l'Économie, ce ministère entend donc peser de tout son poids sur les orientations de l'APD. À cette fin, il est également représenté au conseil d'administration de l'AFD. Il participe en outre à l'agence Campus France et au Conseil national de coopération décentralisée.

Ceci se traduit par des pressions croissantes sur les orientations de l'APD française. Ainsi, dans ses conclusions du 5 juin 2009, le CICID a franchi une nouvelle étape, indiquant que « **Les pays ayant conclu des accords de gestion concertée des flux migratoires pourront bénéficier d'un traitement préférentiel en matière d'APD.** »³² Dans ces mêmes conclusions, le CICID annonce également une concentration de l'aide bilatérale, avec notamment l'établissement d'une liste de 14

³⁰ Ou encore la sécurité alimentaire, la lutte contre les pandémies, la sécurité collective. Cf. DPT attaché au PLF pour 2010, p.9.

³¹ DPT attaché au PLF pour 2010, p. 9.

³² CICID, Principales conclusions du CICID du 5 juin 2009.

pays pauvres prioritaires³³. Ces 14 pays figurent tous, à l'exception du Ghana, parmi les pays prioritaires du programme « développement solidaire et migrations » du MIIIDS. Les ONG membres de Coordination SUD avaient exprimé leurs inquiétudes sur les conséquences de cette décision, en particulier pour les pays dits prioritaires, lors de rencontres avec les pouvoirs publics en juin dernier. Les informations reçues depuis n'ont fait qu'accroître ces inquiétudes. Dans un courrier adressé au MAEE deux semaines après la réunion du CICID, le MIIIDS propose « **qu'un travail soit engagé au niveau de [leurs] services sur la nature du traitement préférentiel à accorder aux pays coopératifs dans la gestion des flux migratoires.** » Il demande également que « **dans l'immédiat, un représentant du service des affaires internationales du [MIIIDS] puisse participer aux comités d'attribution des différentes aides bilatérales et multilatérales gérées par [le MAEE]** »³⁴.

Cette pression sur les projets « classiques » d'APD est également frappante dans le cadre des négociations des accords de gestion concertée des flux migratoires. Les actions couvertes par le programme « développement solidaire et migrations », dont l'objectif est de « *promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement* »³⁵ concernent prioritairement 28 pays³⁶. Parmi ceux-ci, huit ont déjà signé un accord de gestion concertée des flux migratoires. Depuis 2007, neuf accords ont été signés avec le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Cap-Vert, la République du Congo, la République de Maurice, le Gabon, le Sénégal et la Tunisie. Des négociations sont en cours avec le Brésil, Haïti et l'Égypte. Elles achoppent par contre depuis plus d'un an avec le Mali. Le projet annuel de performance attaché au PLF pour 2010 précise les prévisions du MIIIDS : 11 accords devraient être signés fin 2009, 16 en 2010 et 20 en 2011.

Rappel : Les accords de gestion concertée des flux migratoires : la réadmission des expulsés au cœur des enjeux³⁷

Les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire sont négociés par le MIIIDS. Le tout premier accord de ce type avait cependant été négocié par M. Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, en 2007. Ils comportent un volet sur la migration légale vers la France, un volet sur la lutte contre l'immigration illégale et la réadmission des personnes expulsées issues du pays ou ayant transité par ce pays pour venir en France, ainsi qu'un volet dit de « développement solidaire ».

Le processus de négociation de ces accords est particulièrement opaque : il est impossible d'accéder au contenu de ces accords avant qu'ils ne soient déposés au Parlement pour être ratifiés. Alors qu'ils comportent un volet « co-développement » ou « développement solidaire », le MAEE n'est pas associé aux négociations. Les organisations de la société civile, qui sont pourtant associées à la mise en œuvre de ces accords, d'après ce que stipulent ces derniers, sont exclues des négociations.

En réalité, ces accords obéissent avant tout aux objectifs d'une politique de restriction de la migration vers la France, l'objectif principal étant, comme le souligne la Cimade³⁸, de faciliter les expulsions et de lutter contre l'immigration illégale. En effet, pour répondre aux objectifs fixés au MIIIDS en termes d'expulsion (27 000 personnes en 2009), la coopération des autorités des pays concernés est cruciale, notamment pour obtenir d'elles les laissez-passer

³³ Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, des Comores, du Ghana, de la Guinée Conakry, de Madagascar, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, de la République démocratique du Congo, de la République centrafricaine, du Sénégal, du Tchad et du Togo.

³⁴ Courrier du MIIIDS adressé le 19 juin 2009 au MAEE.

³⁵ Projet annuel de performance attaché au PLF pour 2010, p. 152. Chaque programme de la mission APD comporte des objectifs auxquels sont attachés des indicateurs de performance. Le programme 301 comporte ce seul objectif, dont un indicateur est le nombre d'accords de gestion concertée des flux migratoires signés depuis 2007, l'autre indicateur étant le taux de projets ciblant les secteurs privilégiés de développement solidaire.

³⁶ Algérie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Comores, République du Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Conakry, Haïti, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Somalie, Suriname, Tchad, Togo, Tunisie, Vietnam

³⁷ Pour plus d'information sur ces accords, voir le site internet de la Cimade : www.cimade.org

³⁸ Cf. le site de la Cimade.

permettant d'organiser le renvoi des personnes devant être expulsées³⁹. Les clauses de l'accord portant sur la réadmission constituent donc l'enjeu principal du côté français, afin de garantir qu'un maximum de personnes arrêtées puisse être expulsé dans leur pays d'origine ou dans le pays par lequel elles ont transité.

Ces accords visent donc essentiellement à inciter les pays à s'engager dans la lutte contre l'immigration illégale et, plus largement, la gestion de l'immigration. Les possibilités de migration légale ainsi que l'APD négociées dans cet accord viennent donc en contrepartie d'une coopération renforcée sur la lutte contre l'immigration illégale. **Dans ce cadre, l'APD constitue finalement une monnaie d'échange dans les négociations de ces accords.**

Avec la négociation de tels accords, la politique de coopération au développement est détournée de ses objectifs pour répondre à ceux de la politique migratoire de la France, en contradiction avec les objectifs de développement. On assiste ici à une mise en cohérence inversée des politiques françaises : alors que le MIIIDS est participe à toutes les instances de coordination de l'aide française, le MAEE est exclu des instances de coordination de la politique migratoire et des négociations des accords concertés de gestion des flux migratoires, malgré leur impact sur les pays en développement. **L'APD française est instrumentalisée pour répondre aux objectifs de la politique migratoire répressive.**

L'analyse des volets « développement solidaire » des accords de gestion concertée des flux migratoires entrés en vigueur menée récemment par la Cimade⁴⁰ est instructive. D'une part, il s'avère que les financements octroyés dans ce cadre sont déconnectés des besoins réels en termes de développement des pays concernés et de leurs capacités de financement. Ainsi, le volet « développement solidaire » de l'accord signé avec la Tunisie s'élève à 40 millions d'euros sur quatre ans. Or l'AFD, qui est chargée de mettre en œuvre ce volet, n'intervient plus sur dons en Tunisie depuis déjà plusieurs années. Parallèlement, le volet « développement solidaire » de l'accord signé avec le Burkina Faso, pays classé 177^{ème} sur 182 pour son indice de développement humain dans le dernier rapport du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), ne représente que 6 millions d'euros sur trois ans.

Sur l'ensemble des projets couverts par ces volets, les informations ne sont pas toujours disponibles. Toutefois, il en ressort qu'une part importante des projets identifiés sont financés par d'autres moyens que ceux du MIIIDS⁴¹. Par conséquent, une partie des projets inclus dans les volets « développement solidaire » des accords n'apportent en réalité aucun financement additionnel à ceux fournis par l'AFD et le MAEE. Ne disposant pas des moyens suffisants sur le programme « développement solidaire », le MIIIDS cherche à intégrer dans la négociation des accords des projets prévus sur d'autres financements. Ainsi, l'ensemble des projets inclus dans l'accord signé avec le Gabon sont mis en œuvre dans le cadre du FSP (géré par le MAEE). Dans l'accord signé avec le Sénégal, deux des cinq projets sont couverts par des financements du MAEE et de l'AFD. Sur les trois projets du volet développement solidaire de l'accord signé avec la République du Congo en 2007, deux ne sont pas financés par les crédits du MIIIDS. L'un des deux projets, dans le secteur de la santé, figure dans le document cadre de partenariat signé en 2007 entre la France et la République du Congo. Des projets dont l'identification ou l'instruction est antérieure à l'accord se trouvent de facto conditionnés à la signature d'un accord de gestion concertée des flux migratoires, puis à sa bonne mise en œuvre.

Les conclusions du rapport 2009 sur le développement humain du PNUD vont pourtant à l'encontre de cette approche globale des migrations prônée par la France, qui vise à réduire l'immigration en France, en imposant en particulier cet objectif à la politique de coopération au développement.

³⁹ A ce sujet, le Comité inter-ministériel de contrôle de l'immigration note dans son rapport au Parlement de 2007 que le taux global de délivrance des laissez-passer consulaires dans des délais « utiles » (c'est-à-dire pendant la période de rétention) a régressé en 2006 pour atteindre 42,09%. Cette baisse se poursuit au premier trimestre 2007, avec un taux de 35,84% de laissez-passer accordés. On mesure l'importance de s'assurer que le pays concerné réadmette ses ressortissants et, qui plus est, de tous ceux qui n'ont fait que transiter par son territoire.

⁴⁰ Cimade, *Budget 2010 : Programme 301 « développement solidaire et migrations »*, octobre 2009.

⁴¹ Cf. Tableau en annexe réalisé par la Cimade.

Ainsi, « *Les principales réformes proposées [par le rapport] s'articulent autour de six axes complémentaires, chacun participant activement au développement humain : ouvrir les canaux d'entrée existants afin qu'un plus grand nombre de travailleurs puissent émigrer, garantir les droits élémentaires des migrants, abaisser les coûts de transaction de la migration, trouver des solutions qui bénéficient aux communautés de destination et aux migrants qu'elle accueillent, faciliter les déplacements des personnes à l'intérieur de leur propre pays et intégrer la migration dans les stratégies nationales de développement* ». ⁴²

➤ **La géopolitique prime sur la lutte contre la pauvreté**

En 2010, 20 millions d'euros sont réservés à des projets mis en œuvre essentiellement par l'AFD sur le compte de l'État en Afghanistan et au Pakistan, dans l'enveloppe dons-projets de la mission APD. Parallèlement, le montant de cette enveloppe alloué à l'AFD pour 2010, qui bénéficie essentiellement aux projets dans les secteurs sociaux en subsaharienne, est encore en diminution en 2010 et atteint 175 millions d'euros. Sur un volume de 195 millions d'euros, l'Afghanistan et le Pakistan en concentrent à eux seuls 10%. Cette enveloppe, intitulée « AFPAK », consacrée prioritairement à l'Afghanistan, pays dans lequel des forces françaises sont engagées dans la lutte contre les Talibans, soulève la question de l'instrumentalisation de l'aide à des fins militaires.

Le constat sur le terrain est préoccupant⁴³. L'Afghanistan est le cinquième pays le plus pauvres du monde, dont 60% de la population vit sous le seuil d'extrême pauvreté. Les conditions d'accès à l'eau et l'assainissement, aux services sociaux de base, sont extrêmement difficiles et l'espérance de vie dépasse à peine les 43 ans. Dans ce contexte, l'accentuation de la sécheresse ou du froid hivernal en de nombreuses zones, l'inflation des prix des denrées alimentaires et l'intensification du conflit viennent encore renforcer l'appauvrissement de la population. Pourtant, on constate, sur le terrain, que l'allocation de l'aide est déterminée essentiellement par des critères militaires, au détriment de la prise en considération des besoins des populations. Ce critère d'allocation de l'aide a d'ailleurs été rappelé récemment par M. Kouchner lors d'un entretien avec *Le Figaro*, dans lequel il confirme que l'aide civile est désormais concentrée pour une grande part dans la zone de responsabilité française donnée par l'OTAN⁴⁴. Ainsi, plus de 60%⁴⁵ des projets mis en œuvre par l'AFD sont situés dans quatre districts d'une même province en situation de conflit (Sarobi et Kapissa) et où les militaires français interviennent, alors que d'autres provinces où les besoins humanitaires sont plus criants et pressants restent sans aide. Ces fonds débloqués par l'AFD vont à des organisations mettant en œuvre les programmes suggérés par les CIMIC (des civils rattachés à l'armée), dans le cadre de pratiques consistant à envoyer les personnels d'aide humanitaire après le passage des militaires dans une zone donnée.

Un tel lien entre l'aide humanitaire et les interventions militaires est néfaste pour plusieurs raisons. D'une part, il met en danger les personnels humanitaires, dont les actions, assimilées à celles de l'armée, sont considérées comme des cibles par les insurgés. Lorsque les Provincial Reconstruction Teams (les CIMIC anglo-saxons) construisent des cliniques dans des zones où les forces internationales interviennent, celles-ci sont détruites par les insurgés, car elles portent l'empreinte de la coalition. D'autre part, conséquence indirecte d'un tel lien, les régions plus calmes peuvent être incitées à la violence. Certaines zones – encore calmes du pays mais vulnérables en termes humanitaires, telles que les provinces du Nord – menacent de créer une violence factice afin d'attirer l'attention de la communauté internationale – seul moyen apparent d'obtenir une aide qui fait jusqu'à présent cruellement défaut. De fait, loin d'apaiser la situation, l'utilisation faite de l'aide peut créer au contraire davantage d'insécurité.

⁴² PNUD, *Rapport humain sur le développement 2009, Lever les barrières : mobilité et développement humain*, octobre 2009.

⁴³ Les informations qui suivent sont fournies par le collectif d'ONG françaises travaillant en Afghanistan.

⁴⁴ Bernard Kouchner, entretien avec *Le Figaro* le 19 octobre 2009 : « *Q - Gordon Brown a annoncé l'envoi supplémentaire de 500 soldats britanniques en Afghanistan. La France est-elle prête à envoyer des troupes supplémentaires ? R - Cet effort a été fait par la France, au moment où nous avons pris en charge le district de Sarobi et la province de Kapisa, à l'est de Kaboul. Le 1er novembre, l'essentiel de nos forces sera regroupé dans cette zone de responsabilité donnée par l'OTAN. Nous avons suffisamment de soldats pour accomplir notre mission. Nous n'augmenterons pas notre contingent. En revanche, nous avons augmenté notre aide civile pour l'Afghanistan. Une très grande part de notre assistance aux populations afghanes va désormais vers cette région, qui était, jusqu'ici, restée à l'écart de l'aide internationale.* »

⁴⁵ Sur les 26 millions € engagés par l'AFD, 16 millions € vont à ces quatre districts en 2009.

➤ Une aide au service des intérêts économiques français

« Aider directement un pays est le meilleur moyen d'y maintenir notre drapeau et d'y conserver une influence qui permette, ensuite, à nos entreprises de s'y développer. »⁴⁶

Alain Joyandet, entretien dans *Le Figaro* du 30 octobre 2009.

Depuis l'an dernier, le ministère de l'Économie publie le tableau de l'encours de créances de la France sur les États étrangers. Ce tableau inclut les créances détenues soit par l'État directement, soit par l'AFD, soit par la Coface et Natixis pour le compte de l'État. Il distingue deux catégories de créances, les créances d'APD et les créances commerciales. Le tableau des encours arrêtés au 31 décembre 2008 est disponible sur le site du ministère⁴⁷. Dans la présentation de ces encours, le ministère signale que les « *encours significatifs sur les pays tels que la Chine, l'Égypte, l'Indonésie, le Maroc et le Pakistan correspondent principalement à des financements de projets faisant intervenir des entreprises françaises dans ces pays émergents* ». Ces cinq pays représentent 33% du total des encours de créances de la France envers des États étrangers. Or, on remarque que 56% des créances détenues sur ces cinq pays relève de l'APD. Ce pourcentage est encore plus important si on analyse les créances détenues à l'exception de l'Égypte, pour laquelle les créances commerciales sont majoritaires : hors Égypte, les créances APD représentent 74% des créances détenues sur les quatre autres pays.

(en millions €)	Créances détenues par la France			Total
	APD		commerciales	
	en volume	en % total	en volume	
Total des créances	13 264,07		10 908,23	24 172,30
dont:				
Chine	974,30	7%	30,21	1 004,58
Égypte	602,12	5%	2 171,71	2 773,88
Indonésie	1 128,32	9%	483,47	1 611,88
Maroc	1 224,43	9%	0,51	1 225,03
Pakistan	584,28	4%	872,36	1 456,68
<i>sous-total 5 pays</i>	<i>4 513,45</i>	<i>34%</i>	<i>3 558,26</i>	<i>8 072,05</i>

D'après les informations fournies par le ministère dans la note présentant le tableau des encours de créances de la France sur les États étrangers au 31 décembre 2008, on comprend donc que **les prêts octroyés à la Chine, à l'Indonésie, au Maroc et au Pakistan comptabilisés dans l'APD française financent principalement des projets faisant intervenir des entreprises françaises.**

La présentation stratégique de la politique française en faveur du développement indique que « *la finalité principale de l'action des pouvoirs publics en matière d'aide au développement est la réduction de la pauvreté et l'atteinte d'ici 2015 des objectifs du millénaire. Toutefois, à l'intérieur de ce cadre, la promotion de l'expertise française est également recherchée.* »⁴⁸

Les objectifs de cette politique y sont présentés selon trois grands piliers :

- mettre en œuvre les OMD, adoptés par les Nations unies ;
- **promouvoir le développement à travers les idées et le savoir-faire français ;**
- renforcer la culture du résultat et développer la performance.

Cinq objectifs sont attachés au deuxième pilier, mesurés selon plusieurs indicateurs :

- renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde, mesuré par le nombre d'inscrits dans les cursus francophones et l'augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères ;

⁴⁶ Le Figaro, *L'aide au développement, source d'innovations, Trois questions à Alain Joyandet*, article paru le 30 octobre 2009 sur le site du Figaro : www.lefigaro.fr/conjoncture/2009/10/30/04016-20091030ARTF1G00306-l-aide-au-developpement-source-d-innovations-.php

⁴⁷ www.dgtpe.minefi.gouv.fr/directions_services/dgtpe/international/encours_creances081231.pdf

⁴⁸ DPT attaché au PLF pour 2010, p. 57.

- contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique, mesuré par la part des co-publications réalisées avec des partenaires de pays du Sud parmi les publications des opérateurs du programme ;
- promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière, évalué par la part des études soutenues par le FASEP qui débouchent sur des projets et la part de ces projets dont la réalisation s'est faite avec la participation d'une entreprise française ;
- permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français, mesuré par la part de protocoles de la Réserve pays émergents (RPE) ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans après la signature.

Sur cette base, le champ d'intervention de l'AFD a été élargi à certains pays émergents et à revenu intermédiaire, afin d'y développer ses activités de prêts⁴⁹. Le champ d'intervention a également été élargi en 2006 à l'ensemble des pays africains à l'exception de la Lybie, pour les activités de prêts. Cette orientation est due à plusieurs facteurs : la faiblesse des moyens budgétaires sur l'aide bilatérale conduit l'AFD à développer ses activités de prêts, en cherchant à maximiser l'effet levier. Il s'agit donc de prêts peu concessionnels, à des taux d'intérêt proches de ceux du marché, néanmoins comptabilisables en APD. Cela se fait donc au détriment des activités financées sur dons, les ressources allouées à l'AFD par le gouvernement à cette fin étant insuffisantes. Le CICID du 5 juin 2009 est allé encore plus loin, puisqu'il autorise désormais l'AFD à intervenir dans une dizaine de nouveaux pays d'Asie et d'Amérique latine dans des secteurs contribuant à la lutte contre le réchauffement climatique et comportant des enjeux sociaux au moyen d'instruments non bonifiés.

Cet élargissement des activités sur prêts de l'AFD, en direction des pays émergents et à revenu intermédiaire, répond en outre à la volonté de soutenir les entreprises françaises dans ces pays. Ainsi, le système d'information stratégique 2009 de l'AFD indique que « *les marchés attribués à des entreprises françaises dans le cadre des financements de l'Agence ont considérablement augmenté entre 2007 et 2008, aussi bien en volume qu'en part relative.* »⁵⁰ En effet, en 2008, en volume, 35% des marchés ont été attribués à des entreprises locales et **51% à des entreprises françaises (contre 38% en 2007), soit 78% des marchés attribués à des entreprises non locales**. La hausse de la part des marchés attribués en 2008 à des entreprises françaises ou leurs filiales s'explique par la réalisation de quelques projets de montant très important, notamment la construction du tramway au Maroc, à hauteur de 50 millions d'euros. Dans ce dernier cas, par exemple, les entreprises françaises ont été impliquées à toutes les étapes du projet : Semaly, société lyonnaise d'ingénierie des transports urbains, a réalisé l'étude d'opportunité en 2003. Dès les premières opérations en 2006, plusieurs entreprises françaises ont remporté les concours ou les appels d'offre. L'appel d'offres sur le matériel roulant et les équipements électro-ferroviaires a quant à lui été remporté par Alstom avec un financement sur la réserve pays émergents. L'organisation institutionnelle du secteur des transports urbains fait l'objet d'études réalisées par le Cabinet Freshfields sur un financement du Fonds d'études et d'aides au secteur privé (FASEP).

Par ailleurs, cette ambition de positionner les entreprises françaises sur les pays émergents a été encore réaffirmée récemment, avec la signature, le 9 septembre dernier, sous le parrainage de la secrétaire d'État au commerce extérieur, d'un accord-cadre entre l'AFD, Proparco et Ubifrance, l'agence française pour le développement international des entreprises. Cet accord de trois ans vise à « *renforcer la contribution des entreprises françaises à la croissance des pays en développement et émergents* »⁵¹. Les trois acteurs ont, d'après le communiqué de presse « *pour objectif commun de renforcer l'influence et la visibilité de la France* »⁵². Toujours selon ce communiqué, « *l'AFD et Proparco ont fait du développement de la croissance et du renforcement du secteur privé un de leurs axes stratégiques d'intervention. Ce renforcement peut passer par l'implantation et le*

⁴⁹ Egypte, Jordanie, Syrie, Turquie, Chine et Thaïlande depuis 2003, Inde, Indonésie, Pakistan et Brésil depuis 2006 par des crédits non concessionnels ou très faiblement concessionnels.

⁵⁰ AFD, *Système d'information stratégique 2009, Analyse de l'activité opérationnelle dans les pays étrangers et dans les collectivités d'outre-mer sur la période 2004-2008*, p. 10.

⁵¹ Communiqué de presse du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, *Signature d'un accord cadre entre le groupe AFD et Ubifrance*, 9 septembre 2009.

⁵² Op. cit.

transfert de technologie d'entreprises avec des partenaires locaux »⁵³. L'accord cadre poursuit trois objectifs :

- le partage d'information sur les pays d'intervention communs du groupe AFD et d'Ubifrance ;
- une meilleure information sur les outils financiers du groupe AFD, les projets financés et une meilleure diffusion des appels d'offres et des passations de marchés que l'AFD finance ;
- l'étude des perspectives d'implantation des PME françaises en exploitant notamment la gamme d'outils financiers proposés par le groupe AFD.

Au niveau du programme « Aide économique et financière au développement » géré par le ministère des Finances, ceci se traduit par la mise en œuvre « Fonds d'aide au secteur privé », FASEP-études, qui a pour objectif de financer des études faisabilité de projets d'investissement. Cet instrument de financement contribue à valoriser le savoir-faire français sur les marchés émergents qui sont une cible des efforts à l'international et à positionner favorablement les entreprises françaises sur des projets à forte visibilité. Il est très discutable que ce type d'instrument soit comptabilisé dans l'APD française, puisqu'obéissant à une logique complètement différente. Ce fonds représente 19 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 35,77 millions d'euros de crédits de paiement, essentiellement pour financer les besoins liés aux études relatives au projet de ligne à grande vitesse au Maroc (20,5 millions d'euros) que la France a décidé de financer et pour lequel 75 millions d'euros ont été engagés en 2008⁵⁴.

Le programme 851 de la mission Prêts à des États étrangers comporte également un instrument de financement répondant aux mêmes préoccupations et dont les montants sont comptabilisés dans l'APD française. Il s'agit de la Réserve pays émergents (RPE). Cette réserve a pour objectif de financer des projets participant au développement économique des pays émergents tout en faisant appel, pour leur réalisation, à des biens et services français. En 2010, la RPE représente 400 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 300 millions d'euros de crédits de paiement. Ces derniers devront permettre les décaissements concernant les projets de métro du Caire et de Hanoi, le tramway de Rabat et des projets dans le domaine de l'eau et de l'environnement, en Arménie et en Mongolie⁵⁵. **Son impact net sur l'APD française s'accroît en 2010 de 155 millions d'euros.**

❖ **L'« approche globale » : faire diversion pour mieux masquer le non respect des engagements**

Les traités européens définissent la cohérence comme une obligation de garantir que les politiques domestiques et extérieures (agriculture, migration, climat, etc.) de l'UE et des États membres ne nuisent pas à l'objectif d'éradication de la pauvreté dans les pays en développement. Une première communication de la Commission européenne publiée en 2005 identifiait douze politiques devant répondre à cette obligation⁵⁶. Sur cette base, la Commission publie, tous les deux ans, une évaluation de la cohérence des politiques européennes avec les objectifs de développement⁵⁷. La dernière communication de la Commission européenne sur la cohérence⁵⁸ propose cependant aux États membres de suivre une approche sur cette problématique qui diffère sensiblement. Il est en effet recommandé de n'évaluer les efforts de cohérence des pays européens que sur cinq des douze politiques précédemment identifiées : migrations, changement climatique, sécurité alimentaire, sécurité et développement et droits de propriété intellectuelle. Par ailleurs, cette proposition suggère également de mettre en place un indicateur d'APD+ afin de faire avancer le débat sur la « Whole of Country Approach » proposée lors du G8 de l'Aquila et sur laquelle l'OCDE travaille déjà. Cette « Whole of Country Approach » était portée par les gouvernements italiens et français à l'occasion du G8. Cette approche globale a pour objectif de comptabiliser tous les flux qui ne sont pas intégrés aujourd'hui dans l'APD (tels que les transferts des migrants, les investissements directs étrangers, les crédits coface, les financements innovants, une

⁵³ Op. cit.

⁵⁴ Projet annuel de performance de la mission Aide publique au développement attaché au PLF pour 2010, p. 47

⁵⁵ Projet annuel de performance de la mission Prêts à des États étrangers attaché au PLF pour 2010, p.26.

⁵⁶ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social du 12 avril 2005 - Cohérence des politiques au service du développement - Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement [[COM\(2005\) 134](#)].

⁵⁷ Deux rapports ont été publiés : l'un en 2007 et le deuxième en octobre 2009.

⁵⁸ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *La cohérence des politiques pour le développement – établissement du cadre politique pour une approche « de toute l'Union »*, Bruxelles, 15 septembre 2009.

comptabilisation revue des mécanismes de développement propre, etc.) dans un indicateur alternatif afin de valoriser l'intégralité de la contribution des pays riches au développement des pays pauvres.

Les ministres européens du Développement et des Affaires étrangères seront amenés à se prononcer sur les propositions de la Commission à l'occasion du Conseil affaires générales et relations extérieures (CAGRE) des 16 et 17 novembre prochain. Lors des réunions préparatoires, la France et l'Italie auraient conjointement demandé à ce que les conclusions du CAGRE de novembre insistent sur l'engagement des États membres à mettre en place une « Whole of Union Approach » ou une approche d'« APD+ ». La France et l'Italie auraient demandé que le respect de l'engagement des européens à porter leur APD à 0,51% du RNB en 2010 ne soit pas mentionné dans ces conclusions. L'Allemagne, la Suède, le Royaume-Uni, l'Espagne et d'autres États membres se seraient opposés aux demandes franco-italiennes en confirmant leur opposition à la proposition de « Whole of Union Approach » / approche « APD+ » et en réaffirmant la nécessité de mentionner le respect des engagements d'APD au sein des conclusions du CAGRE. Le projet actuel de conclusions du CAGRE contient une légère référence à la « Whole of Union Approach ». **Il ne contient en revanche aucune référence à la nécessité pour les États membres de tenir l'engagement des 0,51% du RNB alloués à l'APD en 2010. Ces modifications résulteraient en particulier des pressions exercées par la France et l'Italie.**

Alors que la France a su se positionner comme une force motrice sur la question des mécanismes innovants de financement du développement depuis 2006, l'instrumentalisation des mécanismes innovants dans le plaidoyer français pour une « Whole of Union Approach » est contreproductive et risque de décrédibiliser le leadership français en matière de financements innovants. Pour être crédible sur la question des mécanismes innovants et suivie par les autres européens, la première priorité est sans conteste de tenir les engagements français en matière d'augmentation de notre APD.

Une approche objective de la cohérence des politiques avec les objectifs de développement requiert la prise en compte de l'ensemble des flux financiers contribuant **positivement ou négativement** au développement. Les ONG françaises sont favorables à l'ouverture d'un tel débat, à l'échelle française et européenne. **En tout état de cause, ce débat ne doit pas être utilisé par la France pour éviter de tenir ses engagements d'APD.**

Contact :

Coordination SUD

Katia Herrgott

01 44 72 80 82

herrgott@coordinationsud.org

Annexe

Contreparties « Développement solidaire » des AGC

Accord bilatéral	Contreparties « développement et co-développement » des accords de gestion concertée des flux migratoires	Montant (€)	Durée (années)	Budget moyen par an
Accords entrés en vigueur:				14 293 400 €
BÉNIN	Soutien aux actions prioritaires dans le domaine de la santé	2 800 000 €*	3	933 333 €
	Améliorer les conditions d'exercice des professionnels de santé au Bénin et faciliter le retour des expatriés béninois (financement de la banque régionale de matériel de santé, aide à la création d'une assurance maladie pour les 4000 professionnels de santé)	non précisé - fera l'objet d'un échange de lettres entre les Parties. Sont mentionnés: possibilité de subvention, prêts bonifiés et /ou garantie d'emprunt, prêt concessionnel à long-terme pour le système d'assurance-maladie	n.d.	
	Formation d'un réseau de secouristes avec l'aide de migrants béninois	Non précisé - Fera l'objet d'un échange de lettres entre les Parties	n.d.	
	Lutte contre le paludisme	Idem	n.d.	
	Soutien aux associations franco-béninoises spécialisées dans le recyclage de matériels médicaux	Idem	n.d.	
	Projet bilatéral co-développement	200 000 €*	n.d.	
CONGO	Projets de co-développement - en cours d'élaboration par le comité de suivi	non disponible		
	<i>Projet de coopération dans le domaine de la santé dans le cadre du DCP</i>	8 000 000 €	4	
	<i>Projet de modernisation du dispositif de formation professionnelle et technique - financé par l'AFD</i>	6 600 000 €	n.d.	
GABON	Cofinancement de projets de développement local initiés par des associations de migrants	non précisé - mis en œuvre dans le cadre du FSP		
	Accompagnement des initiatives économiques des migrants	idem		
	Appui aux diasporas qualifiées pour des interventions au Gabon	idem		
	Soutien aux initiatives de développement des jeunes Gabonais résidant en France	idem		
SÉNÉGAL	<i>Coopération bilatérale dans le domaine de la santé</i>	<i>Non précisé - financements MAE et AFD</i>		
	<i>Soutien au plan REVA (Retour Vers l'Agriculture)</i>	<i>Non précisé</i>		
	<i>Appui technique et financier aux institutions de micro-finance sénégalaise et régionales</i>	<i>Non précisé - financé par l'AFD</i>		
	<i>Coopération décentralisée</i>	<i>Non précisé - coopération décentralisée?</i>		
	Actions de sensibilisation et d'information sur tous les aspects de la migration (dont un document audiovisuel sur les risques de la migration irrégulière, ainsi que sur	Non précisé		

Accord bilatéral	Contreparties « développement et co-développement » des accords de gestion concertée des flux migratoires	Montant (€)	Durée (années)	Budget moyen par an
	les droits et devoirs du migrant et des membres de sa famille)			
	Projet bilatéral co-développement	2 500 000 €*		
TUNISIE	Projets de formation professionnelle	26 070 000 €	3	8 690 000 €
	Projet d'appui au programme national de défense et d'intégration sociale	450 000 €	3	150 000 €
	Projet d'appui au développement intégré et durable de la pêche artisanale	1 000 000 €	3	333 333 €
	Mobilisation des compétences tunisiennes en France pour le développement de la Tunisie	500 000 €	3	166 667 €
	Garantie bancaire destinée aux projets de jeunes entrepreneurs	3 000 000 €	3	1 000 000 €
	Projet d'appui au développement de la région de Medenine	5 000 000 €	3	1 666 667 €
	Micro-crédit et appui institutionnel	4 060 200 €	3	1 353 400 €
	<i>Soutien aux projets de coopération décentralisée</i>	<i>Non précisé</i>		
	Sous-total Tunisie:	40 080 200 €		
Accords signés mais non ratifiés:				2 413 333 €
BURKINA FASO	Amélioration de l'offre de soins liés aux accidents de la route	500 000 €	3	166 667 €
	Santé	1 000 000 €	3	333 333 €
	Sécurité alimentaire	1 000 000 €	3	333 333 €
	Eau et assainissement	600 000 €	3	200 000 €
	Lutte contre la pauvreté	230 000 €	3	76 667 €
	Formation professionnelle	2 750 000 €	3	916 667 €
	Soutien à l'activité productive	160 000 €	3	53 333 €
	Sous-total BURKINA FASO:	6 240 000 €		
MAURICE	Formation professionnelle	1 000 000 €	3	333 333 €
	Sous-total MAURICE:	1 000 000 €		
CAMEROUN	Accord non disponible mais selon le Communiqué de Presse du M3IDS: vaste programme de développement solidaire sur 5 ans ciblé sur 4 secteurs (formation professionnelle, soutien aux activités productives locales, santé, énergie et développement durable)	12 000 000 €	5	2 400 000 €
CAP-VERT	Accord non disponible			

En italique: Projets qui ne sont pas financés sur le budget "développement solidaire" du MIIIDS

* Rapport n° 129 (2008-2009) de Mme Catherine TASCA, Commission des Affaires étrangères, <http://www.senat.fr/rap/I08-129/I08-129.html>

Source : Cimade, Note d'analyse, Budget 2010 : Programme 301 : Développement solidaire et migrations, octobre 2009.

Les contributions françaises aux financements innovants en faveur du développement

Analyse de la commission Aide publique au développement de Coordination SUD

❖ **Etat des lieux**

La conférence de suivi de Doha sur le financement du développement fin 2008 a relancé le débat international sur les mécanismes innovants pour le développement en invitant la communauté internationale à « *renforcer les initiatives existantes et examiner des nouvelles propositions.* » La France a joué un rôle central dans ce débat en prenant la présidence du groupe pilote sur les mécanismes innovants⁵⁹ pour le développement en 2009. Dans la droite ligne de son engagement historique sur la question des mécanismes innovants depuis le rapport remis par le groupe Landau au président Jacques Chirac en 2004, la France a profité de sa présidence du groupe pilote pour inviter de nouveaux Etats à rejoindre la dynamique des financements innovants en mettant en place des taxes sur les billets d'avion ou d'autres mécanismes. Cette présidence fut aussi pour la France une occasion de lancer le débat international sur les taxes sur les transactions financières. Après avoir rappelé les principes que Coordination SUD défend en matière de financements innovants pour le développement, cette fiche fait le point sur les contributions françaises aux mécanismes innovants de financement du développement.

❖ **Qu'est-ce qu'un mécanisme innovant ?**

En préparation de la réunion plénière du groupe pilote sur les financements innovants de 2009, la France a souhaité préciser que ces mécanismes ont trois principaux avantages : être **additionnels à l'APD, fournir des ressources pérennes et prévisibles mais également corriger certains effets négatifs de la mondialisation.**

Les principes d'additionnalité et de prévisibilité sont inscrits dans les déclarations politiques du groupe pilote de 2004, 2005, 2006 et 2008 ainsi que dans les rapports consacrés à ce sujet (rapport du Secrétaire général des Nations Unies, rapport quadripartite, rapport Landau en France).

Au-delà de cette définition essentielle, Coordination SUD estime que les mécanismes innovants doivent respecter plusieurs principes.

La mise en place de **taxes internationales** pourrait progressivement permettre la mise en place d'un réel système de redistribution au niveau mondial. Alors que la multiplication des crises financière, alimentaire, économique et climatique révèle la nécessité d'une régulation mondiale plus importante, la généralisation de taxes internationales contribuerait au renforcement progressif d'une gouvernance mondiale plus démocratique. L'instauration de taxes telles que la contribution sur les billets d'avion est par conséquent préférable à la création de mécanismes innovants ad hoc sans réel objectif de consolidation d'une gouvernance mondiale à long terme. La mise en place de ces mécanismes devrait par exemple s'inscrire en **cohérence avec le système de Nations unies.** Cette coordination, nécessaire pour éviter la multiplication à l'infini des canaux de financement public du développement, doit associer les autorités gouvernementales et les organisations de la société civile de manière transparente et démocratique.

D'autre part, le **caractère obligatoire de ces contributions** est indispensable afin de les rendre réellement opérationnelles. Des contributions volontaires seraient relativement volatiles et ne permettraient pas de répondre à l'objectif de dégager des ressources pérennes et prévisibles. Par ailleurs afin que ces mécanismes restent crédibles vis-à-vis du grand public, les **nouvelles ressources générées doivent venir financer la construction et la préservation de biens publics mondiaux et les objectifs du millénaire pour le développement.** Ces instruments ne peuvent en effet servir à colmater les budgets des gouvernements du Nord alors que les besoins au

⁵⁹ Le Groupe pilote, ou Groupe pilote sur les contributions de solidarité en faveur du développement, est une plate-forme réunissant 55 pays, différentes organisations internationales et organisations non gouvernementales. Il vise à promouvoir les réflexions sur et la mise en place de mécanismes de financement innovants pour le développement. Coordination SUD et plusieurs de ses membres font partie de ce groupe.

Sud sont croissants avec la crise. La réalisation des objectifs du millénaire pour le développement nécessite par exemple des financements stables que les taxes internationales sont en mesure d'apporter.

❖ La taxe sur les billets d'avion et UNITAID

Lancée en 2006, la taxe sur les billets d'avion a pour objectif de générer des ressources venant en grande partie alimenter la facilité internationale d'achat de médicament : UNITAID. Cet organisme vise à lutter contre le Sida, la tuberculose et le paludisme en améliorant l'accès des populations des pays en développement à des traitements de qualité en achetant les médicaments et moyens de diagnostic nécessaires. Les ressources d'UNITAID proviennent également de contributions budgétaires de certains États.

En 2008, huit pays⁶⁰ ont mis en place une taxe sur les billets d'avion. En France, cette taxe s'élève à 1 euro pour les vols intérieurs ou vers l'Europe et à 4 euros pour les vols internationaux. En classe affaire la taxe est de 10 euros pour les vols intérieurs ou vers l'Europe et de 40 euros pour les vols internationaux.

Le décret français d'application⁶¹ de cette taxe prévoit qu'au moins 90% des fonds collectés soient reversés à UNITAID et que le solde restant soit alloué au remboursement des emprunts émis dans le cadre de la facilité financière internationale en faveur de la vaccination (IFFIm), dans une limite de 10%.

En France, cette taxe a donc permis de récolter plusieurs millions d'euros entre 2006 et 2009 :

Tableau 1 : Utilisation des revenus générés par la taxe française sur les billets d'avion⁶².

(en millions €)	Taxe sur les billets d'avion : montants collectés	Contribution française à Unitaïd	Contribution française à IFFIm
2006	45,00	34,72	0
2007	164,27	159,83	10,00 ⁶³
2008	172,90	159,80	19,80
2009 (au 2 novembre)	100,83	80,30	20,60
2009 (prévision à fin 2009)	153,00 ⁶⁴	110,00 ⁶⁵	21,00
Total (au 02/11/09)	483,00	434,65 (90%)	50,40 (10%)
Total (prévision à fin 2009)	535,17	464,35 (86,7%)	50,80 (9,5%)

Ces fonds versés par les compagnies aériennes à la direction générale de l'aviation civile (DGAC) sont ensuite virés sur un compte spécial de l'AFD avant d'être transférés sur le fonds fiduciaire d'UNITAID auprès de l'OMS ou vers la Banque Mondiale qui gère les remboursements de l'IFFIm.

Alors que la France s'efforce de convaincre ses partenaires internationaux de mettre en place des taxes sur les billets d'avion afin de contribuer à UNITAID, les contributions françaises à la facilité internationale pourrait décroître sensiblement en 2009⁶⁶. Le léger recul du trafic aérien prévue par l'International Air Transport Association ne justifie pas la baisse de 31% de la contribution française à UNITAID prévue entre 2008 (159,8 M €) et 2009 (110 M€ prévus).

Sur les années 2006 à 2008, la France a respecté le décret qui fixe à 90% la part des recettes de la taxe sur les billets d'avion allouées à UNITAID. En revanche une diminution importante de la contribution à UNITAID telle que planifiée pour 2009 éloignerait fortement la France de l'objectif

⁶⁰ Le Chili, la Côte d'Ivoire, la France, Madagascar, Maurice, le Niger, la République de Corée et la République démocratique du Congo.

⁶¹ Décret n°2006-1139 du 2 septembre 2006.

⁶² Source : Agence Française de Développement.

⁶³ Ce chiffre n'inclut pas les 9,2 M € supplémentaire provenant du budget de l'état qui ont également contribué au remboursement IFFIm en 2007.

⁶⁴ Source : Projet de loi de finance 2010, Document de politique transversale, Aide publique au développement.

⁶⁵ Source : Courrier d'Henriette Martinez aux ONG, 21 octobre 2009.

⁶⁶ Idem 5

d'allocation de 90% des recettes de la taxe sur les billets d'avion à UNITAID. Il est donc parfaitement légitime de s'interroger sur le devenir des fonds collectés par cette taxe qui n'iront pas à UNITAID.

Une partie devrait servir au remboursement de l'IFFIm. 21 millions d'euros provenant des recettes de la taxe sur les billets d'avion devraient ainsi être utilisés en 2010 pour rembourser l'IFFIm⁶⁷. La contribution à UNITAID et le remboursement de l'IFFIm pour 2009 ne totaliserait que 130 millions d'euros sur les 153 millions que devraient générer la taxe sur les billets d'avion.

Aucune information n'est disponible sur l'utilisation des 20 millions d'euros restant.

Selon la coalition Remind the Gap⁶⁸ le gouvernement français projetterait d'allouer une partie du financement prévue pour UNITAID vers l'APD bilatérale française afin d'accroître la visibilité des acteurs bilatéraux français de lutte contre les grandes pandémies.

Ce projet irait à l'encontre de la définition des mécanismes innovants qui se veulent un outil fournissant des financements pérennes et prévisibles. En effet, rebilatéraliser les financements initialement dédiés à UNITAID reviendrait à financer les dépenses de l'Etat soumises aux aléas politiques et économiques du budget général. La prévisibilité et la pérennité de ses ressources pour les pays en développement ne serait donc en aucun cas garantie.

Par ailleurs l'exemple d'UNITAID et de son Conseil d'Administration constitué d'intérêts diverses (États du Nord, États du Sud, ONG, organisations internationales, représentants des malades, etc.) démontre qu'une levée de ressources multilatérale peut conduire à la mise en place d'un système de gouvernance novateur difficile à instaurer à travers l'aide bilatérale.

Une augmentation des financements alloués aux acteurs bilatéraux français de lutte contre les grandes pandémies serait tout à fait souhaitable. Elle ne peut toutefois s'effectuer aux dépens des financements alloués à UNITAID.

Enfin la France a décidé de suivre la recommandation du CAD de comptabiliser les fonds versés à UNITAID dans l'aide publique au développement déclarée à l'OCDE. Cette initiative risque de porter atteinte au leadership français sur la question des financements innovants. En effet, la France, qui ne tient pas ses engagements internationaux d'augmentation de l'aide publique au développement ne peut conserver une crédibilité sur la scène internationale que si ces nouveaux mécanismes ne sont pas perçus comme un moyen de revenir sur les promesses d'aide. Or, le gonflement de l'aide française à travers la comptabilisation de la contribution à UNITAID en APD envoie le signal inverse. Ce geste pourrait laisser penser que le plaidoyer français sur la question des mécanismes innovants est une initiative visant délibérément à modifier les termes du débat sur la solidarité internationale de façon à éviter de tenir les engagements pris sur l'aide publique.

❖ L'IFFIm

L'IFFIm est un mécanisme de pré-financement reposant sur l'émission d'obligations pour financer des programmes de vaccination et de renforcement des capacités sanitaires des pays en développement. Il permet à 4 milliards de dollars d'être levés sur 10 ans. Ces fonds, garantis par les donateurs, sont levés auprès d'épargnants privés sur les marchés financiers.

La France, la Grande-Bretagne, l'Espagne, l'Italie, la Norvège, la Suède, l'Afrique du Sud et la Fondation Bill and Melinda Gates se sont engagés à rembourser les 4 milliards de dollars sur 20 ans. Les fonds collectés sont ensuite affectés à des projets de vaccination par l'alliance GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunisation).

Comme l'indique le tableau 1, la première tranche allouée à l'IFFIm a été essentiellement financée avec les recettes de la taxe sur les billets d'avion. Une contribution de 9,2 millions d'euros provenant du budget de l'Etat a toutefois été effectuée en 2007.

Pour la seconde tranche d'emprunts, un montant de 867,16 millions d'euros a été engagé par la France en 2007. C'est à ce titre que 23,52 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits dans le PLF 2010.

Les recettes de la taxe sur les billets d'avion ne sont donc plus déjà plus suffisantes pour financer les remboursements français de l'IFFIm. L'utilisation de ressources budgétaires afin de rembourser l'emprunt devrait conduire à une diminution d'autres efforts d'aide publique au développement bilatéraux ou multilatéraux.

⁶⁷ Idem 6

⁶⁸ Act Up, Aides, Avocats pour la santé dans le monde, Sidaction, Solidarité Sida, Lettre ouverte à Nicolas Sarkozy du 21 septembre 2009.

Par ailleurs la comptabilisation des remboursements français de l'IFFIm dans l'APD déclaré par la France à l'OCDE (recettes de la taxe et ressources budgétaires) acte de fait la fin du caractère additionnel de ce mécanisme. La France déclarait pourtant en mai 2009 que les mécanismes innovants devaient être additionnels à l'aide publique au développement. **Coordination SUD appelle donc le gouvernement français à dégager des ressources nouvelles pour le financement des remboursements IFFIm qui ne soient pas comptabilisées dans l'APD déclarée à l'OCDE.**

❖ **Vers une taxe sur les transactions de change ?**

- L'idée de James Tobin

L'idée d'une taxe sur les transactions de change émane à l'origine du lauréat du prix Nobel d'économie 1981, James Tobin. Le taux proposé en 1972 est de 0,5 à 1%. L'objectif d'une telle taxe était de désinciter à la spéculation qui nuit à la stabilité du système financier international. Bien que cet élément ne fasse pas partie de sa proposition initiale, James Tobin a déclaré par la suite « *Je serais heureux si ces sommes parvenaient aux pauvres de la planète* ».

Suite aux crises mexicaines et asiatiques des années 90, cette proposition fut reprise par des ONG, universitaires, parlementaires, journalistes et personnalités qui lancèrent en 1998 le mouvement ATTAC dont l'objectif est de faire campagne pour l'instauration d'une telle taxe.

- Plusieurs Etats suivent Tobin

Cette mobilisation a conduit notamment le Canada (1999), la France (2001) et la Belgique (2004) à adopter des législations sur la mise en place d'une taxe sur les transactions de change. En France, la loi de finance 2002 indique qu'une telle taxe sera mise en place sous réserve de l'adoption de lois similaires dans l'ensemble des pays membres de l'UE. Elle précise que le taux sera fixé par décret dans une limite de 0,1%.

- Les économistes font évoluer l'idée de Tobin

L'économiste allemand Paul Bernd Spahn propose en 1996 de mettre en place une taxe sur les transactions de change à taux double. Un taux faible (0,01%) qui permettrait de lever des ressources et la possibilité d'appliquer un taux élevé en cas de spéculation intensive sur une monnaie.

En 2004, Jean-Pierre Landau, futur sous-gouverneur de la banque de France, reprend l'idée d'une taxe sur les transactions de change dans son rapport au président Jacques Chirac sur les mécanismes innovants de financement du développement. Ce rapport rédigé avec des représentants de différents ministères français, d'entreprises et d'ONG dont l'ex-président de Coordination SUD, évalue la faisabilité d'une taxe sur les transactions de change à un taux réduit de 0,01%. Les revenus de la taxe proposée par le groupe Landau devraient être utilisés pour financer le développement des pays du Sud. L'application d'un taux réduit, par rapport à la proposition initiale de Tobin, a pour objectif d'éviter les distorsions et les risques d'évasion.

En 2008, l'économiste canadien Rodney Schmidt précise la faisabilité technique d'une taxe sur les transactions de change à un taux de 0,005%. La mise en place de cette taxe sur les transactions en yen, dollar, euro et livre sterling rapporterait 33,41 milliards de dollars selon l'économiste. L'objectif principal de cette taxe serait de générer des ressources nouvelles pour le développement des pays pauvres sans trop altérer le fonctionnement des marchés financiers.

- 2009 : le débat s'accélère

La France a initié une dynamique internationale sur la question des taxes sur les transactions financières à l'occasion de la réunion plénière du groupe pilote sur les financements innovants les 28 et 29 mai 2009. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et Alain Joyandet, secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie ont ainsi formellement soutenue le principe de taxes sur les transactions financières. Le groupe pilote s'est accordé sur la création d'une « taskforce » sur les transactions financières en faveur du développement.

Ces déclarations ont été suivies pendant l'été 2009 par les interventions du gendarme des marchés financiers britanniques Adair Turner, d'Angela Merkel, de Nicolas Sarkozy ou encore de Jose Manuel Barroso en faveur d'une taxation des transactions financières.

Le G20 de Pittsburgh en septembre 2009 a donc demandé au FMI de « *proposer des mécanismes afin de faire contribuer le secteur financier à l'atténuation des impacts de la crise* ».

- Taxe sur les transactions de change, taxe sur les transactions financières, autres options

Une taxe sur les transactions financières, mentionnée par Bernard Kouchner et l'ex-ministre des Finances allemand Peer Steinbrück, disposerait d'une assiette plus large qu'une simple taxe sur les transactions de change. Une telle taxe pourrait également s'appliquer aux actions cotées, aux obligations, y compris aux titres d'État.

La mise en place d'une taxe à l'assiette large est souhaitable. Ceci ne devrait toutefois pas empêcher les États d'avancer a minima sur la création d'une taxe sur les transactions de change. La faisabilité technique et juridique d'une telle taxe étant d'ores et déjà démontrée, seule la volonté politique manque pour qu'un tel mécanisme puisse être mise en œuvre. Les travaux de la « taskforce » du groupe pilote sur les financements innovants devraient aller dans cette direction.

- Prochaine étape : une taxe sur l'euro ?

Afin de faire avancer les discussions au niveau international, et notamment en préparation du sommet ONU de revue à deux-tiers parcours des objectifs du millénaire pour le développement en septembre 2010, les États membres de l'Union européenne devraient s'accorder sur la mise en place d'une taxe sur les transactions de change sur l'euro et les autres monnaies européennes. L'application d'une taxe de 0,005% sur les transactions en euros permettrait ainsi, selon Rodney Schmidt, de lever 12,29 milliards de dollars.

Le groupe de réflexion économique Intelligence Capital Limited, présidé par Avinash Persaud, ancien directeur des recherches monétaires pour JP Morgan et UBS Philips, a recommandé en 2006 la mise en place d'une taxe sur les transactions de change en Euro. Dans une étude intitulée « the Euro Solution », Intelligence Capital Limited démontre que cette taxe est faisable techniquement et juridiquement. Cette étude confirme également qu'une telle taxe ne conduira ni à des distorsions ni à un phénomène d'évitement si le taux est de 0,005%. Le groupe de réflexion économique conclut son étude en recommandant l'application unilatérale de cette taxe sur les transactions en euros.

La mise en place de ce mécanisme ne peut attendre un accord unanime des 192 membres de l'ONU. La France et l'Union européenne se doivent de montrer l'exemple en tirant les leçons de la crise. **Coordination SUD demande par conséquent à la France et aux autres pays de la zone Euro de s'engager à mettre en place rapidement une taxe sur les transactions de change en euros.**

- Utilisations des recettes d'une taxe sur les transactions de change

Alors que les déclarations s'enchaînent sur la mise en place d'une taxe sur les transactions financières, le débat sur l'utilisation des revenus générés par une telle taxe débute peu à peu.

Tobin, Landau et Schimdt s'accordaient sur la nécessité d'utiliser ces nouveaux revenus pour le développement des pays les plus pauvres. La loi belge précise que les revenus seront affectés à « la coopération au développement, à la promotion de la justice sociale et écologique et à la préservation et la protection des biens publics internationaux ». La loi française ne précise pas l'utilisation qui sera faite de ces nouveaux revenus.

Certains parlementaires européens (Peillon, Joly, etc.) se sont prononcés pour la mise en place d'une taxe Tobin verte. Les ONG suivant les questions d'éducation, de santé, d'environnement demandent à ce que ces thématiques ne soient pas oubliées par une éventuelle taxe sur les transactions de change.

Fidèle aux principes défendus dans le débat sur les mécanismes innovants, **Coordination SUD demande à ce que les recettes d'une taxe sur les transactions de change viennent financer les biens publics mondiaux et les objectifs du millénaire pour le développement. Ces nouvelles recettes devraient être additionnelles à l'aide publique au développement.**

Contact :

Coordination SUD

Florent Sebban

01 44 72 87 13

sebban@coordinationsud.org

Le soutien aux ONG dans le projet de loi de finances pour 2010 Bilan et perspectives

Analyse de la commission Financement et Renforcement Institutionnel de Coordination SUD

Alors que les crises alimentaire, écologique et financière frappent tous les pays, la lisibilité des crédits destinés aux ONG reste très limitée et la présentation évoluant d'une année à l'autre rend les comparaisons difficiles. Les montants semblent en très légère hausse mais restent largement insuffisants par rapport aux engagements des pouvoirs publics de porter en 2012 l'Aide Publique au Développement (APD) transitant par les ONG à 160 millions d'euros.

Si le PLF 2010 prévoit que 45 millions d'euros d'Autorisation d'Engagement (AE) seront disponibles à l'AFD (Division du Partenariat avec les ONG-DPO) pour les projets et programmes des ONG (contre 43 millions d'euros en 2009), aucune information n'est fournie concernant les Crédits de Paiement (CP) dont disposera la DPO en 2010.

Concernant le volontariat international, les crédits semblent en légère hausse mais le Projet Annuel de Performance (PAP) ne permet pas de vérifier l'adéquation entre ces montants et les annonces du secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie.

Enfin, le Fonds d'Urgence Humanitaire, dont le montant était déjà faible par rapport aux besoins et par rapport aux autres pays membres de l'OCDE, est de nouveau en légère baisse.

- **Coordination SUD souhaite une meilleure lisibilité des crédits consacrés aux projets des ONG, notamment des crédits de paiement.**
- **Coordination SUD déplore que les légères hausses restent insuffisantes par rapport aux engagements du gouvernement d'augmenter les crédits à destination des ONG pour mettre fin à cette « exception française » (seulement 1,5% de l'APD transitant par les ONG) et nous rapprocher de la moyenne OCDE (5% de l'APD transitant par les ONG).**

❖ 2009 : un rendez-vous manqué par l'État français

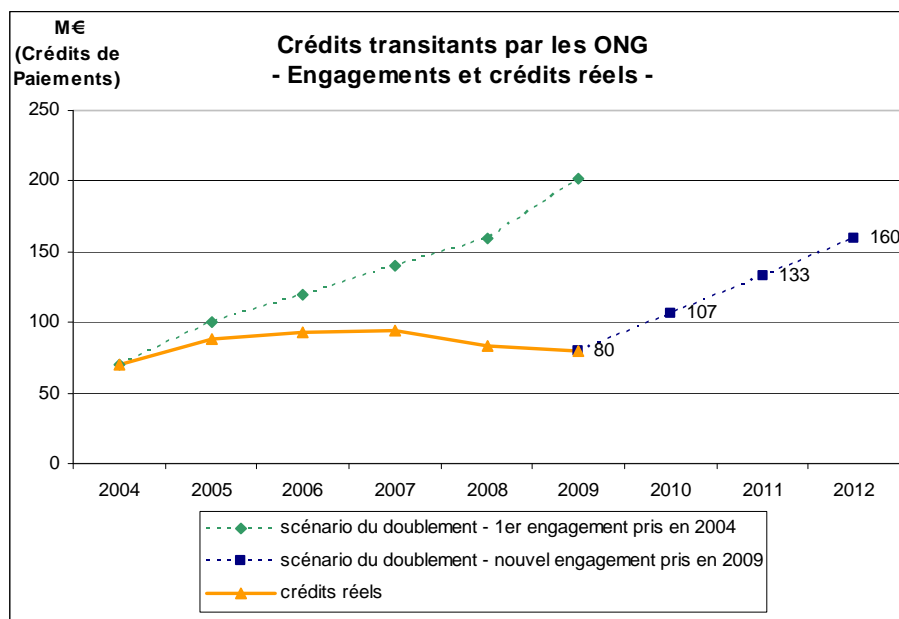
Reconnaissant la faiblesse du soutien financier des ONG françaises par l'État, le président Chirac s'était engagé à doubler la part d'APD transitant par les ONG, ce qui revenait à porter le volume des crédits à environ 200 millions d'euros en 2009. Cet engagement a été confirmé par le président Sarkozy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

Aujourd'hui, les prévisions de Coordination SUD tablent pour 2009 sur un volume réel de 80 millions d'euros, loin des engagements initiaux et les scénarii qui fixaient l'objectif à 200 millions d'euros. La France demeure au dernier rang des pays membres de l'OCDE en ce domaine, loin derrière l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Allemagne ou encore la Belgique.

Ainsi en 2009, les crédits de l'État ont été suffisants pour assurer le paiement des projets pluriannuels engagés les années passées, mais peu de financements étaient disponibles pour de nouveaux projets, rendus pourtant nécessaires pour atténuer les impacts des crises climatique, alimentaire, sanitaire et économique. En effet, à peine 3 millions d'euros de crédits de paiement (CP) étaient disponibles à l'AFD en 2009 pour de nouveaux projets portés par les ONG.

❖ Un nouvel engagement du président pour 2012

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 160 millions d'euros.



❖ Perspectives 2010 : les crédits ONG dans le Projet de loi de finances

➤ Une lisibilité des crédits ONG qui doit être améliorée

Comme les années précédentes la lisibilité des crédits destinés aux ONG est assez faible. En effet les crédits ONG se répartissent entre 4 actions de 3 programmes LOLF :

- l'action 3⁶⁹ et l'action 6⁷⁰ du programme 209,
- l'action 3⁷¹ du programme 301,
- l'action 4⁷² du programme 185.

Ces crédits couvrent quatre catégories principales de projets portés par les ONG françaises :

- Les crédits pour le cofinancement des projets et programmes des ONG françaises sur leur droit d'initiative relèvent de l'action 3, au sein des crédits « Aide projet FSP et AFD ». Le Projet Annuel de Performance agglomère sous l'appellation « aide projet (FSP et AFD) » 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, des crédits aux organisations des sociétés civiles du Sud, etc.

« La lisibilité des AE est bonne. En effet, les AE des différents types de projets sont plus clairement détaillées que les années précédentes, permettant d'identifier plus facilement les enveloppes correspondantes qui leur sont allouées. Seuls les AE du FSP restent difficilement lisibles puisque le PLF n'indique pas la répartition entre les crédits pour le FSD et ceux pour les projets « régaliens » menés par le MAEE. Néanmoins, les comparaisons avec les années précédentes restent ardues puisque la présentation des AE et leur périmètre évolue d'une année à l'autre.

Mais il n'y aucune lisibilité des CP puisqu'**aucune information n'est donnée concernant les CP disponibles pour ces différents types de projets**. Seule apparaît la somme globale des CP disponibles pour l'« aide projet (FSP et AFD) ».

- Les crédits pour le financement des différentes formes de Volontariat International relèvent de l'Action 3 du programme 209 et dans une moindre

⁶⁹ Action 3 du programme 209 = Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA.

⁷⁰ Action 6 du programme 209 = Aide humanitaire et alimentaire.

⁷¹ Action 3 du programme 301 = Autres actions bilatérales de développement solidaire.

⁷² Une partie des crédits « volontariat » se retrouve également dans le programme 185, Action 4 « Echanges scientifiques, techniques et universitaires ».

mesure du programme 185 (Action 4 du Rayonnement culturel et scientifique). Contrairement au PLF 2009, il n'est pas précisé pour 2010 quelle sera la répartition des crédits entre ceux qui seront mis en place par l'administration centrale (pour les ONG de volontariat) et par les postes⁷³. Il est finalement impossible de connaître le montant qui est destiné aux ONG concernant le volontariat. De même, la répartition entre les différents types de volontariat n'est pas précisée : Volontariat de Solidarité Internationale, Volontariat d'initiation et d'échanges, Volontariat d'échange de compétences.

- Les crédits pour le financement des interventions d'urgence humanitaires des ONG relèvent du Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH), au sein de l'Action 6 « Aide humanitaire et alimentaire ». La lisibilité des AE et des CP de ces crédits est perfectible puisque, comme les années précédentes, le Projet Annuel de Performance ne précise pas la part de crédits destinés à soutenir des projets d'urgence humanitaire des d'ONG. Plus globalement sur le FUH, la répartition des crédits reste opaque et les ONG souhaiteraient plus de transparence sur l'allocation du FUH.
- Les crédits pour le cofinancement de projets d'ONG relevant des priorités du MIHDS. La lisibilité des AE et des CP destinés aux projets d'ONG est nulle puisque le Projet Annuel de Performance ne précise pas la répartition des crédits de l'action 3 « Autres actions bilatérales de développement solidaire » entre les différents types d'acteurs (Agence française de développement, groupements d'intérêt public comme France Coopération Internationale, ONG, OSIM, collectivités territoriales).

Coordination SUD estime que **la lisibilité des AE et des CP des différents crédits pour le financement des projets des ONG doit être améliorée et que la présentation doit être stabilisée d'une année sur l'autre afin de permettre les comparaisons.**

Coordination SUD invite les parlementaires à exiger davantage de transparence de la part de l'administration, sur la programmation des AE et des CP qui concourent à soutenir les projets des ONG.

➤ **Montants des crédits destinés en 2010**

- **Cofinancements des projets et programmes des ONG françaises sur leur droit d'initiative**

D'après le PLF, 45 millions d'euros d'Autorisations d'Engagement seront mises à disposition de l'AFD pour le cofinancement des projets et programmes des ONG françaises, alors que 43 millions d'euros étaient disponibles en 2009.

On peut se féliciter d'une légère hausse des AE, néanmoins celle-ci reste inutile si les crédits de paiements ne suivent pas le même mouvement d'augmentation.

Concernant les CP en effet, le PLF ne fournit aucune donnée. Or il convient de rappeler qu'en 2009 le volume des CP mis à disposition de l'AFD pour les projets et programmes des ONG était tout juste suffisant pour couvrir les projets pluriannuels sur lesquels le MAEE s'était déjà engagé. A peine 3 millions d'euros de CP étaient disponibles pour de nouveaux projets.

Si en 2010, les CP sont de nouveau insuffisants, ils serviront uniquement à payer les engagements pris au deuxième semestre 2009, créant petit à petit un décalage entre engagements et paiements d'une année sur l'autre.

Pour pouvoir atteindre en 2012 l'engagement de 160 millions d'euros à destination des ONG il est indispensable de s'assurer que les AE et les CP progressent simultanément.

Coordination SUD invite les parlementaires à solliciter des informations concernant les crédits de paiement dont disposeront l'AFD et le MAEE pour les projets et programmes des ONG. Un minimum de 10 millions d'euros de crédits de paiements devra être mis à disposition du MAEE pour assurer le paiement des projets pluriannuels engagés en 2007 et 2008.

⁷³ Pour mémoire en 2009 le volontariat représentait 19,2 millions d'euros (18 millions d'euros pour l'administration centrale, 1,2 millions d'euros pour les postes).

Un minimum de 27 millions d'euros de crédits de paiement devra être mis à disposition de l'AFD pour assurer le paiement des projets pluriannuels engagés en 2009 et le paiement des projets qui seront engagés en 2010.

Au total, Coordination SUD estime à 37 millions d'euros le besoin minimal de crédits de paiement. Mais 52 millions d'euros de crédits de paiement seraient nécessaires en 2010 pour respecter le calendrier d'augmentation des crédits.

➤ **Des crédits pour le « volontariat international » en légère hausse**

Le montant prévu pour le volontariat international s'élève à **21,6 millions d'euros** en AE=CP (20,5 millions d'euros pour les PMA + 0,123 millions d'euros pour les pays émergents, sur le Programme 209 ; ainsi que 0,966 millions d'euros pour les pays développés sur le programme 185).

Ces données semblent montrer une hausse des crédits pour le volontariat international, bien qu'il soit impossible de comparer aux données 2009 puisque la répartition de ces crédits entre l'administration centrale et les postes n'est pas précisée⁷⁴.

Mais cette augmentation reste en dessous des engagements du gouvernement en la matière. En effet, François Fillon a réaffirmé le 1^{er} octobre lors du lancement de la plateforme « France Volontaires » l'objectif du gouvernement « de multiplier par trois, d'ici à 2012, les engagements dans cette forme de volontariat, pour que leur nombre s'élève à 15 000 chaque année. Un redéploiement budgétaire permettra d'augmenter de 10 millions d'euros, d'ici à 2012, les financements dédiés aux associations d'envoi de volontaires ».

Pour cela l'augmentation devrait être de 3,3 millions d'euros en 2010. L'augmentation visible dans le PLF est de 2,6 millions d'euros, mais sans information sur la part de cette augmentation qui ira aux ONG de volontariat.

Coordination SUD invite les parlementaires à s'assurer que l'État tiendra son engagement d'augmenter de 10 millions d'euros, d'ici à 2012, les financements dédiés aux ONG d'envoi de volontaires.

➤ **Les crédits pour les projets d'urgence humanitaire**

D'après le PLF, le Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH) s'élèverait à 8,9 millions d'euros en AE=CP en 2010, contre 9,1 millions d'euros en 2009 et 9,2 millions d'euros en 2008, marquant ainsi une diminution régulière annuelle de 1 à 2%.

Entre 2004 et 2007 la part de crédits destinés à soutenir des projets d'ONG en situation d'urgence humanitaire oscillait, en fonction du montant total du FUH et des crises en cours entre 4 millions d'euros et 6 millions d'euros, soit environ la moitié du FUH.

Ces montants semblent ridiculement bas par rapport aux besoins. En 2009, la totalité du FUH était déjà consommée au mois de mai. En conséquence le Centre de crise n'a pas pu financer les ONG françaises pour toutes les urgences en Asie du Sud, pourtant d'une gravité et d'une ampleur considérable (Philippines, Indonésie, Vietnam).

En outre, 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. Il n'y a aucun fonds au niveau des pouvoirs publics français pour les actions « post-crise », entre l'urgence et le développement. 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.

Coordination SUD invite les parlementaires à demander :

- un doublement des crédits du FUH destinés aux projets d'urgence mis en place par les ONG,
- une précision dans le PLF sur la part des crédits du FUH destinés aux ONG,
- la transparence sur l'allocation des crédits du FUH.

Contact :

Eve Derrienic

01 44 72 92 53

derriennic@coordinationsud.org

⁷⁴ Pour mémoire, en 2009 le volontariat représentait 19,2 millions d'euros (18 millions d'euros pour l'administration centrale, 1,2 millions d'euros pour les postes).

L'aide publique au développement française consacrée au secteur de la santé : un besoin de mise en cohérence avec les objectifs internationaux

Analyse de la commission Santé de Coordination SUD

Depuis l'engagement des Nations unies pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), dont trois concernent la santé, **la France a augmenté de manière importante sa contribution à ce secteur**, principalement via le canal multilatéral. D'après les sources officielles, la contribution totale de la France au secteur de la santé dans les pays en développement est passée d'environ 5 % à 12 % de l'aide publique au développement (APD) de 2000 à 2007 (de 242 millions d'euros en 2000 à 953 millions d'euros 2007)⁷⁵. Cette augmentation des financements relève, d'une part, d'une volonté politique affichée pour rattraper le retard en matière de contribution au secteur de la santé comparativement à d'autres donateurs, et, d'autre part, d'une prise de conscience des enjeux sanitaires globaux qui font aujourd'hui de la santé un bien public mondial.

Néanmoins, il faut noter que le soutien français au secteur de la santé reste faible au regard des recommandations internationales pour combler les besoins.

Pour mémoire, d'après les travaux récents du Groupe de travail sur les financements innovants pour le renforcement des systèmes de santé, il conviendrait que les financements pour la santé passent de 31 milliards de dollars – montant aujourd'hui accordé - à entre 67 et 76 milliards de dollars par an d'ici 2015 pour l'atteinte des OMD en santé⁷⁶. Pour permettre d'atteindre ces montants, la Commission macroéconomie et santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) recommandait en 2001 que les pays consacrent 0,1 % de leur RNB au secteur de la santé. En effet, à ce jour, la France consacre officiellement environ 0,05 % de son RNB à la santé. Sa contribution réelle est cependant plus proche de 0,03%, si on soustrait du montant total les dépenses ne relevant pas d'une politique d'aide publique au développement⁷⁷. Elle doit donc au minimum doubler son aide actuelle pour atteindre le niveau recommandé par la commission de l'OMS.

❖ **Les perspectives pour les années à venir : pas d'amélioration en vue**

L'étude du projet de loi de finances pour 2010 révèle une augmentation de l'APD qui s'explique, hors annulations de dettes, par un recours accru aux prêts octroyés par l'AFD à des conditions peu concessionnelles, inadaptées aux besoins de financement des secteurs sociaux. Parallèlement, les moyens alloués au financement de projets sur subventions, consacrés pour une grande part aux secteurs sociaux, sont en baisse constante depuis 2007. Dans ce cadre, comment penser que la promesse du Chef de l'État, M. Nicolas Sarkozy, de consacrer chaque année un milliard de dollars à la santé en Afrique, va pouvoir être tenue ?⁷⁸

- *Les secteurs sociaux ne doivent pas constituer la variable d'ajustement de la politique de coopération dans un contexte budgétaire difficile. Au contraire, pour maintenir les acquis, qui plus est dans un contexte de crise, leur soutien reste fondamental. La réduction des financements est sans conteste très dommageable pour les pays qui ont besoin de s'appuyer sur des financements prévisibles pour développer leur système de santé.*

❖ **Bi ou multi ? Vers une instrumentalisation de l'aide à des fins de visibilité française**

Dans le cadre de ce budget serré, certains s'interrogent sur les canaux de l'aide française au secteur de la santé. A ce jour, environ 75% des fonds santé passent par le canal multilatéral, en particulier par le Fonds mondial de lutte contre le VIH/Sida, le paludisme et la tuberculose (Fonds mondial). Créé au début des années 2000, le Fonds mondial contribue à donner une réponse

⁷⁵ [APD française en Santé, Données chiffrées de 2000 à 2007](#), Ministère des Affaires étrangères et européennes, octobre 2008.

⁷⁶ www.internationalhealthpartnership.net/CMS_files/documents/taskforce_report_EN.pdf

⁷⁷ Cf paragraphe sur l'accroissement de la lisibilité des actions françaises en matière de santé.

⁷⁸ Promesse faite lors du Sommet du G8, Heiligendamm, 2007 :

www.elysee.fr/elysee/elysee/fr/francais/interventions/2007/juin/conference_de_presse_finale_au_sommet_du_g8_de_heiligendamm.78441.html. Les données gouvernementales indiquent qu'en 2007, 63% de l'APD santé a été affectée à l'Afrique, ce qui représente 605 M€ (soit environ 814 M\$). La promesse n'est donc pas tenue car 186 M\$ font encore défaut. De plus, si l'on exclut de ce calcul la part des dépenses qui ne constituent pas de l'APD (aide médicale d'État, dépenses relatives aux services de santé des armées), ce sont en réalité 447 M\$ qui manquent, soit près de la moitié des sommes promises.

concrète à la lutte contre les maladies précitées, notamment en facilitant l'accès aux traitements antirétroviraux. Toutefois, malgré les résultats encourageants, la contribution de la France est aujourd'hui de plus en plus ouvertement remise en cause. Pour renforcer la visibilité de l'engagement français et en l'absence d'un accroissement des moyens bilatéraux, des propositions émergent visant notamment à réserver une partie des contributions destinées au Fonds mondial et à Unitaïd au financement d'actions bilatérales.

Ainsi, dans son rapport remis en juillet dernier, la députée Henriette Martinez invite la France à fléchir 5% de sa contribution au Fonds mondial sur des ONG françaises afin qu'elles assurent un appui technique à la mise en œuvre de ces programmes sur le terrain⁷⁹. Le projet d'amendement qu'elle propose dans le cadre du PLF 2010 est cependant beaucoup moins précis, puisqu'il suggère que ces 5% soient réservés au « *financement de missions locales de soutien, d'expertise ou d'assistance technique pour la mise en œuvre du Fonds, sur la base de projets formulés par des associations, des opérateurs français ou des consortiums d'opérateurs francophones pouvant inclure des opérateurs des pays récipiendaires* ». Par ailleurs, les ONG françaises ont accès à des financements du Fonds mondial dans le cadre de projets montés en partenariat avec des associations locales et les ministères de la santé.

En outre, une réduction proche de 10% du montant de la taxe sur les billets d'avion alloué à Unitaïd est en discussion. Là encore, les ONG pourraient être bénéficiaires de ces changements. Toutefois, aucune certitude n'existe à ce jour. De plus, les ONG françaises redoutent une instrumentalisation. Elles s'inquiètent d'une remise en cause du principe même de la taxe internationale sur les billets d'avion⁸⁰.

Sur ce point, les ONG membres de Coordination SUD ne peuvent que rappeler que, si une meilleure articulation entre les canaux multilatéraux et les actions bilatérales de la France est à rechercher, cette articulation ne doit pas se faire par réallocation des moyens existants en multilatéral mais par un effort additionnel en bilatéral. Elles demandent solennellement que ce principe soit inscrit dans la future stratégie « santé » de la coopération française et se traduise en crédits supplémentaires dès la prochaine programmation budgétaire triennale, qui doit être élaborée au premier semestre 2010.

- *Au regard des faibles progrès vers les OMD santé, il est plus que jamais nécessaire que la France trouve les voies et les moyens pour augmenter significativement sa contribution au secteur de la santé plutôt que réallouer les montants aujourd'hui accordés. Cet accroissement doit, bien entendu, être additionnel à l'augmentation des financements consacrés aux autres secteurs.*

❖ Pour une stratégie et des financements à la hauteur des ambitions

A ce jour, il n'existe pas de cadre stratégique validé au niveau national pour la santé. Si un document stratégique en santé a été rédigé en 2005, il n'a pas été validé. Révisé en 2007 sans validation, le CICID du 5 juin 2009 a souhaité le « toiletter ». Les ONG travaillant dans le secteur de la santé accueillent favorablement cette décision si cela débouche effectivement sur une stratégie en santé solide validée et assortie des moyens financiers suffisants pour sa mise en œuvre, sans quoi cette nouvelle stratégie risque fort de rester lettre morte. A titre d'exemple, la France a reconnu en 2007 l'importance du renforcement des systèmes de santé ainsi que le besoin d'accroître significativement les interventions en faveur de la santé de la femme et de la prise en charge intégrée des maladies de l'enfant^{81, 82}. Pourtant, ces axes prioritaires restent largement sous financés : la France n'a consacré en 2007 que, respectivement, 28,5 millions et 47,6 millions d'euros aux OMD 4 (santé infantile) et 5 (santé maternelle), soit 3% et 5% des montants d'APD santé officiels. On notera également que la France a adopté en décembre 2007 un document

⁷⁹ Henriette Martinez, *L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité, Rapport remis au Premier ministre, M. François Fillon, et au Secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie, M. Alain Joyandet, juillet 2009.*

⁸⁰ Pour plus d'information, voir la partie de ce dossier consacrée aux taxes internationales.

⁸¹ Stratégie santé française 2007-2012, « *Objectif : accroître de manière très significative nos interventions en santé de la femme (OMD 5), en contribuant notamment aux efforts de la communauté internationale pour améliorer le statut et les droits des femmes, et en particulier le droit à la santé. Il s'agira notamment d'appuyer de manière plus résolue l'accès des femmes à la santé sexuelle et reproductive* », p. 11 ; « *Les OMD ne pourront être atteints que si les systèmes de santé sont renforcés de manière significative, tant au niveau de la pertinence des politiques sectorielles qui les façonnent que des interventions que les systèmes portent* », p. 13.

⁸² A ce jour, la stratégie santé a été réactualisée mais apparemment non formellement validée par le CICID.

d'orientation stratégique (DOS) en matière de droits et santé des femmes⁸³ qui n'est aujourd'hui mis en œuvre qu'à travers un seul FSP⁸⁴, l'OMD sur la santé des femmes étant, de loin, celui dont la réalisation est le plus en retard, la France a choisi de faire de ce thème une priorité mais, faute de financements, elle a, là aussi, bien du mal à passer de la parole aux actes.

- *On constate donc aujourd'hui un réel décalage entre les intentions affichées par la France et le soutien financier qu'elle apporte au secteur de la santé. La stratégie française en santé doit être validée au plus vite et les financements pour la mettre en œuvre doivent être mis en cohérence avec les ambitions que la France affiche en matière de santé.*

❖ **Pour une meilleure lisibilité des actions françaises en matière de santé**

Jusqu'en janvier 2009, le suivi des engagements financiers en santé était particulièrement difficile. Les sources des données, multiples, éparées entre les différents ministères, livraient souvent des informations différentes, ce qui complexifiait le travail d'analyse. En ce sens, la compilation des données santé sur la période 2000-2007 réalisé par les services du MAEE est à saluer. Il serait maintenant souhaitable que ces données soient mises à jour et validées annuellement afin de faciliter le suivi des engagements français.

Par ailleurs, le travail de compréhension de ce que contiennent les chiffres nous amène toujours à contester les méthodes de comptabilisation de l'APD santé. Les frais d'écologie (bourses allouées aux étudiants étrangers dans le secteur de la santé en France), l'aide médicale d'État et les dépenses relatives aux services de santé des armées constituent selon nous des postes de dépenses qui, aussi nécessaires soient-ils, ne peuvent pas être considérés comme de l'APD. En outre, les fonds récoltés par la taxe sur les billets d'avion et affectés à UNITAID, fonds dits « innovants » ne doivent pas non plus être comptabilisés dans l'APD française, ces fonds étant par principe additionnels à l'effort d'APD. Ainsi, les calculs révisés indiquent que la contribution « réelle » au secteur santé s'élève à un peu moins de 9% de l'APD totale de la France et non 12% comme indiqué par les sources gouvernementales⁸⁵.

Au regard de ce qui précède, les ONG françaises formulent les recommandations suivantes :

L'accès aux soins de santé étant un droit humain universel, nous invitons les parlementaires à veiller à ce que la France soutienne plus activement le secteur de la santé et attirons leur attention, à la veille du vote de la loi de finances pour 2010, sur les problématiques suivantes :

- En matière de financement de la santé, la France doit suivre les recommandations de la Commission macro-économie et santé de l'OMS en doublant les montants de sa contribution actuelle d'ici 2015 selon un calendrier annuel d'augmentation. Elle doit également respecter les engagements pris, notamment celui de consacrer un milliard de dollars chaque année à la santé en Afrique. Cet accroissement de l'aide française consacrée au secteur de la santé doit se faire par une augmentation générale de l'APD française et non par une réallocation des financements existants.
- En matière de politique de santé, la France, doit valider sa stratégie santé au plus vite et établir un cadre financier pour financer ces axes d'intervention. Elle doit revoir ses méthodes de comptabilisation de l'APD santé et les publier annuellement conformément aux engagements de transparence et de suivi des engagements pris aux G8 de 2008.

Contact :

Analyse coordonnée par Marie-Alexia Delerue
Médecins du Monde, membre français du réseau européen Action for Global Health
01 44 92 14 88
marie-alexia.delerue@medecinsdumonde.net

⁸³ DOS validé par la Conférence d'orientation stratégique et de programmation du 6 décembre 2007. Il établit des objectifs et actions prioritaires dans les domaines suivants : droits des femmes à la santé et à la maîtrise de leur vie sexuelle et procréative, lutte contre la féminisation de l'épidémie VIH, réduction de la mortalité maternelle.

⁸⁴ FSP *Amélioration de la santé des femmes dans les pays en développement*

⁸⁵ Action for Global Health, *La santé au scanner*, juin 2008,
<http://www.actionforglobalhealth.eu/media/home/france>

Évolution de l'APD bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement, Sur la période 2001-2007

Analyse de la Coalition Eau

Note : les montants mentionnés dans cette note, sauf indication contraire, sont des engagements en millions d'euros, issus des montants renseignés par les États de l'OCDE dont la France, au Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (voir note de bas de page n°91).

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 Evian, un plan d'action pour l'eau⁸⁶. Dans ce cadre, la France s'est spécifiquement engagée à doubler son 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 assainissement⁸⁷. 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 assainissement⁸⁸.

Par ailleurs, en 2009, 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. Il a affirmé le 11 juin dernier, à l'occasion de l'ouverture à Rome d'une réunion du G8 consacrée au développement, que « 60% de nos ressources budgétaires iront à l'Afrique subsaharienne et nos subventions seront concentrées sur 14 pays prioritaires, pour l'essentiel, des PMA d'Afrique subsaharienne. »⁸⁹

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 et, notamment, des pays d'Afrique subsaharienne ?

❖ **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**

Certes, les engagements de l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement ont augmenté entre 2001 et 2007⁹⁰, passant ainsi de 104 millions d'euros d'engagements à 280 millions d'euros⁹¹. Ce qui place la France en tant que 4^{ème} contributeur de l'APD eau potable et assainissement, après le Japon, les États-Unis et l'Allemagne et devant le Royaume Uni.

⁸⁶ Plan d'action eau du G8 d'Evian, 2003

www.g8.fr/evian/francais/navigation/le_sommet_2003/documents_du_sommet/eau_plan_d_action_du_g8.html

⁸⁷ 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

⁸⁸ Stratégie pluriannuelle de référence sur l'Eau et l'Assainissement du CICID, Février 2005, point 3.1.3

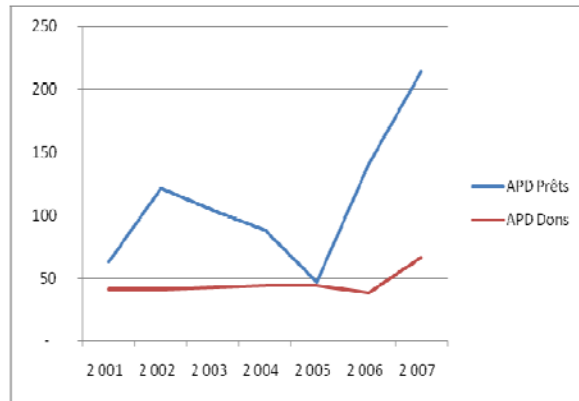
⁸⁹ Intervention d'Alain Joyandet, secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie lors de la Réunion des ministres du développement du G8 (Rome, 11 juin 2009) -

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

⁹⁰ 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

⁹¹ 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 :

❖ **Evolution 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

Mais 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, alors que les engagements sous forme de dons restent plutôt linéaires. 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%.

Dans l'utilisation exponentielle des prêts bancaires, la France est très 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 recouru 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. La Coalition Eau sera vigilante sur la répercussion que cela pourrait avoir sur l'APD eau potable et assainissement, au regard de la tendance observée en 2006 et 2007.

L'usage massif des prêts bancaires va 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 subventions⁹². En 2008, le 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 prêts⁹³.

- **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**

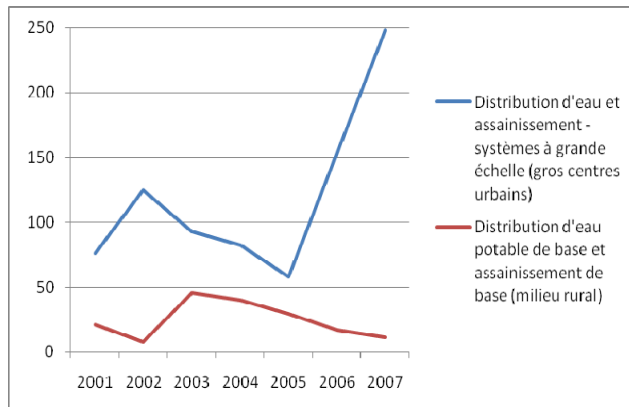
L'usage massif des prêts bancaires par la France flèche de fait son aide vers des projets nécessitant de gros investissements (réseaux d'eau potable et stations d'épuration dans de gros centres urbains) et vers des États solvables (majoritairement les pays à revenu intermédiaire-PRI), laissant à la marge les populations des pays ayant le plus fort défi à relever en termes de desserte en eau potable et assainissement.

Distribution d'eau potable de base et assainissement de base, 14081 : Education et formation dans la distribution d'eau et de l'assainissement (hors codes 14040 et 14050).

⁹² 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* ».

⁹³ 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**



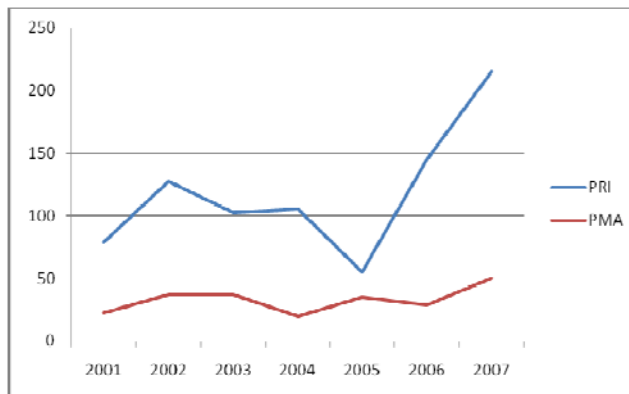
Engagements en millions d'euros, Source CAD, SNPC, codes 14020-14030

En 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.

En 2007, les PRI ont bénéficié de l'essentielle 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 3 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.

❖ **Evolution 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

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 des prêts qui doublent entre 2006 et 2007, passant de 11 à 21 millions d'euros, alors qu'ils étaient inexistantes les années précédentes (à l'exception de 6 millions d'euros en 2003). Les prêts bancaires font donc leur entrée, pour les pays les moins avancés. En 2007, le seul pays PMA ayant bénéficié de prêts est le Sénégal, pour un montant total de 20 millions d'euros.

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 4 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.

- **L'urgence d'une augmentation significative de l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement sous forme de dons, pour une desserte des populations rurales des PMA, et notamment ceux des pays d'Afrique subsaharienne**

Même si la communauté internationale s'est engagée pour les OMD en 2000 et que des progrès sont à noter, ils restent beaucoup trop lents. Pour l'eau potable et l'assainissement, les chiffres se répètent inlassablement et dramatiquement. Selon les Nations Unies, en 2008, encore 1 milliard d'humains sont privés d'eau potable et 2,5 milliards vivent sans assainissement de base. La situation est particulièrement marquante pour les pays d'Afrique Subsaharienne, qui comptent encore en 2008 près de deux tiers de leurs populations sans accès à l'eau salubre, et 500 millions de personnes sans accès à l'assainissement⁹⁴ ; alors que les populations vivant en milieu rural souffrent des plus faibles taux de desserte.⁹⁵

Dans ce contexte, l'OCDE affiche sa préoccupation sur le fléchage géographique de l'aide dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement. Dans son rapport de 2008 intitulé « *De l'eau pour tous* », l'OCDE mentionne qu'une grande partie de cette aide bénéficie à des pays où l'accès aux services de distribution d'eau et d'assainissement est déjà relativement développé, ou à des pays bénéficiant d'une relation privilégiée avec un donneur⁹⁶.

Pour la Coalition Eau, il est impératif que l'aide, dont l'aide bilatérale française, soit ciblée prioritairement vers les populations où les besoins de desserte en eau potable et en assainissement de base sont les plus importants, en respect des engagements déjà pris. L'Afrique subsaharienne devrait être une priorité de la coopération française dans ce secteur, pas uniquement dans les déclarations, mais dans les faits, comme l'a affirmé le CICID dans sa stratégie sectorielle de 2005⁹⁷, et comme le recommande le Joint Monitoring Program de 2008⁹⁸ pour l'ensemble des bailleurs.

Contact :

Coalition Eau
c/o Eau Vive - 27 rue Léon Loiseau, 93100 Montreuil
coordination@coalition-eau.org
www.coalition-eau.org

Les ONG membres de la Coalition Eau sont :

Acad, Action Contre la Faim, Adede, Avsf, Ccfd, Crid, 4D, East, eau sans frontières, Eau Vive, Enda, Green Cross France, Gred, Gret, Helen Keller International, Hydraulique Sans Frontières, Ingénieurs Sans Frontières, Initiative Développement, Les Amis de la Terre, Réseau Foi et Justice Afrique Europe, Secours Catholique, Sherpa, Solidarité Eau Europe, Toilettes du Monde, Triangle Génération Humanitaire, WWF.

⁹⁴ Joint Monitoring Program (JMP), 2008, pages 12 et 24, Rapport conjoint de l'OMS et de l'UNICEF mesurant les progrès en matière d'eau potable et d'assainissement - www.wssinfo.org/pdf/JMP_08_fr.pdf

⁹⁵ JMP, 2008, pages 10 et 26.

⁹⁶ De l'eau pour tous, OCDE, 2009, page 25.

⁹⁷ Stratégie pluriannuelle de référence sur l'Eau et l'Assainissement du CICID, Février 2005, point 3.1.3 : « Conformément à l'engagement pris par le Président de la République, le doublement de l'aide française pour l'eau concernera en priorité l'Afrique. En effet, contrairement aux autres sous-régions, l'Afrique subsaharienne ne parviendra pas à atteindre la cible « eau potable » de l'OMD N°7 d'ici 2015 (bien que le taux d'accès à l'eau de l'Afrique subsaharienne ait progressé de 49% en 1990 à 58% en 2002, ce rythme ne suffira pas pour rattraper le retard). Il en est de même pour l'assainissement de base, où le taux d'accès n'est que de 36% en 2002. »

⁹⁸ JMP, 2008, page 24 : « C'est en Afrique subsaharienne que les progrès sont les plus lents. Selon les prévisions démographiques, il faudra donner à 784 millions de personnes de plus dans le monde l'accès à des points d'eau améliorés pour atteindre la cible de l'OMD. Les progrès devront s'accélérer, en particulier en Afrique subsaharienne, où l'on retrouve plus d'un tiers des personnes qui utilisent des points d'eau améliorés. »

L'aide publique au développement de la France et le soutien au développement agricole

Analyse de la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD

L'année 2009 s'est distinguée par un retour de la question agricole dans l'agenda international. Cependant, les efforts fournis en matière d'aide au développement dans le secteur agricole ne sont pas à la hauteur des attentes suscitées par les discours et les promesses des décideurs et bailleurs de fonds. Et l'année 2009 restera surtout marquée par le dépassement du seuil symbolique de 1 milliard de personnes souffrant de la faim dans le monde.

❖ Une situation de la faim dans le monde qui s'aggrave

Mi-2009, 1 milliard 20 millions de personnes souffrent de la faim dans le monde. Pour les ONG membres de Coordination SUD, en réponse à cette situation, la France et l'Europe doivent clairement réorienter leur aide vers le secteur agricole avec pour objectifs :

- un accroissement de l'aide alimentaire afin d'alléger les dépenses des consommateurs urbains pauvres pendant une période transitoire, tout en privilégiant les achats de productions locales pour ne pas déstabiliser les marchés ;
- remettre l'agriculture au centre des priorités gouvernementales et des différents cadres stratégiques dans les pays récipiendaires et encourager des politiques volontaristes dans ce domaine permettant un soutien aux productions locales. Ce soutien passe notamment par la possibilité de protection des filières.

Dans le cadre d'une politique de coopération visant à renforcer les capacités de production agricoles des pays en développement, l'aide devrait s'adresser plus directement aux producteurs à travers les organisations paysannes (OP). Cet appui à la structuration des OP permettrait, d'une part, une amélioration des conditions de production et du niveau de vie des agriculteurs et, d'autre part, un plus grand pouvoir de pression de ces organisations sur les institutions locales et nationales en vue d'améliorer leur gouvernance.

❖ Une année marquée par différents rendez-vous internationaux

Le regain d'intérêt de la communauté internationale pour l'agriculture et l'alimentation, suite aux « émeutes de la faim » de 2008, semble s'être confirmé en 2009 avec différents rendez-vous internationaux majeurs :

- en janvier, la réunion de haut-niveau sur la sécurité alimentaire s'est tenue à Madrid sous l'égide du Secrétaire général des Nations-Unies, afin de faire un point d'étape sur les engagements et les suites du Sommet de Rome en juin 2008 ;
- en juillet, le G8 de l'Aquila a été marqué par un accent sur les questions agricoles et de lutte contre la faim. 20 milliards de dollars sur trois ans ont été annoncés. La France a annoncé 1,5 milliard d'euros sur trois ans.
- du 16 au 18 novembre, le Sommet mondial pour la sécurité alimentaire se tiendra à Rome et devrait annoncer la mise en place du Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition, pour une meilleure coordination et cohérence de l'aide.

❖ Mais des efforts financiers bien loin des engagements

La réalité des efforts financiers réalisés par les gouvernements du Sud ou les bailleurs reste cependant éloignée des engagements promis dans les discours :

- si 22 milliards de dollars avaient été annoncés en juin 2008 à Rome, seuls 10% avaient été engagés en janvier 2009, selon les indications de la FAO diffusées lors de la réunion de Madrid.
- la situation n'est pas plus brillante au niveau des gouvernements du Sud : en Afrique, seuls six pays auraient atteint l'objectif de la Convention de Maputo de 2003 consistant à porter à 10% la part de leur budget consacré à l'agriculture ;
- Au niveau européen, si une enveloppe de 1 milliard d'euros a bien été débloquée pour la période 2009-2011 pour aider les pays du Sud à faire face à la crise des prix mondiaux, cette enveloppe reste ponctuelle et ne signifie pas une hausse durable de l'aide, ni pour porter l'aide totale de l'APD à 0,7% du RNB, ni pour la part dédiée à l'agriculture (qui reste

par exemple inférieure à 5% dans le 10^{ème} Fonds européen de développement, pourtant négocié en pleine crise alimentaire).

❖ **En France, un effort financier dans l'appui à la sécurité alimentaire, qui reste à confirmer**

Suite à la vague des « émeutes de la faim » dans nombre de capitales de pays en développement, la France s'est distinguée par des engagements forts au plus haut niveau en termes d'appui à l'agriculture et la sécurité alimentaire. Lors du Sommet de la FAO en juin 2008 à Rome, le Président de la République annonçait ainsi 1 milliard d'euros sur cinq ans pour l'Afrique subsaharienne, correspondant à des engagements nouveaux de l'AFD pour l'agriculture et le développement rural (mais issus non pas d'une augmentation du montant total de l'APD, mais d'une réaffectation de l'aide d'un secteur à l'autre). Cette annonce a été suivie d'un engagement du Président de la République lors du G8 de l'Aquila d'une enveloppe disponible de 1,5 milliard d'euros sur trois ans. Cette annonce n'est pas de même nature que l'engagement pris à la FAO en juin 2008 (1 milliard d'euros sur cinq ans pour l'Afrique subsaharienne correspondant uniquement à des engagements nouveaux de l'AFD pour l'agriculture et le développement rural), mais il l'intègre.

Ces annonces interviennent dans un contexte de désengagement fort de la coopération française de la sécurité alimentaire au cours de ces dernières années et sont donc bienvenues. Selon l'OCDE, pour l'année 2006, la France a consacré 135 millions d'euros au secteur de la « sécurité alimentaire », légèrement moins qu'en 2000, alors que l'APD tous secteurs confondus avait été depuis multipliée par trois. Entre 2000 et 2006, la part de l'APD française consacrée à l'agriculture est passée de 5% à 1,6%.

❖ **Besoin d'une meilleure définition et de plus de transparence dans les chiffres de l'aide**

Un bilan prévisionnel (à mi-octobre) de l'APD française sur la sécurité alimentaire⁹⁹ pour 2009 fait apparaître un total de 493 millions d'euros, mais dont on ne retiendra que les 437 millions d'euros déclarables au CAD de l'OCDE, référence en la matière.

Ce montant représente la somme des contributions des différents ministères et différents programmes. En l'absence de critères ou de consensus préétablis, la question de la légitimité d'inclure tel ou tel programme se pose alors. En effet, il est à noter sur ces 437 millions d'euros, 300 millions d'euros sont à proprement parler de l'engagement de l'AFD, dont 41 millions d'euros seulement de subventions (le reste étant du prêt). La différence (137 millions d'euros) est principalement constituée des contributions aux organisations internationales concernées -23 millions d'euros à l'Organisation des nations unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO), au Fonds International de Développement Agricole (FIDA), au Programme Alimentaire Mondial (PAM), et à l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE)-, du montant de l'aide alimentaire (35 millions d'euros), etc. Mais aussi de postes plus ouverts à la controverse tels que la recherche française (72 millions d'euros) ou l'écolage des étrangers (1,4 millions d'euros).

De même, la définition de ce que recoupe le terme de « sécurité alimentaire » en matière d'APD devrait être précisée afin de ne pas provoquer de confusion. Par exemple, s'agissant du budget consacré par l'AFD : si le document soumis aux parlementaires français¹⁰⁰ mentionne une prévision pour 2009 de 162 millions d'euros dédiés à « l'agriculture » (dont 123 sous forme de prêts concessionnels), l'AFD elle-même met en avant un montant de 323 millions d'euros engagés dans la « sécurité alimentaire » (300 millions d'euros déclarables au CAD de l'OCDE) mais qui recouvre agriculture, aide alimentaire, infrastructures en milieu rural et projets de types environnementaux.

Afin de ne pas prêter à confusion, et de pouvoir réaliser un suivi comparatif au cours des années, il serait souhaitable de s'accorder sur une définition à la fois de ce que recoupe le terme de sécurité alimentaire, et sur les budgets entrant en compte dans la comptabilité de l'APD dans ce domaine.

❖ **Recentrer l'aide vers les agricultures familiales et vivrières**

En 2005, la stratégie sectorielle du CICID concernant l'agriculture et la sécurité alimentaire mettait en avant deux orientations pour l'APD française : renforcer le montant consacré à l'agriculture et

⁹⁹ Comprise ici au sens large, et incluant agriculture, aide alimentaire et développement rural

¹⁰⁰ « *Politique française en faveur du développement* ». Document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2010.

baser cette aide sur l'amélioration des performances des agricultures familiales. Ces deux orientations semblent avoir été ignorées jusqu'en 2008 et doivent être reconsidérées dans le contexte actuel¹⁰¹.

Le Fond d'investissement pour l'agriculture africaine, dont la déclaration d'intention a été signée le 15 avril dernier par le Secrétaire d'État, M. Joyandet, avec le Président de la Banque africaine de développement, reste sur ce point ambigu quant au modèle agricole et aux types d'acteurs qui seront soutenus. Avec la création de ce fonds, l'AFD se propose de capter des fonds privés et des fonds souverains pour financer des projets agricoles en Afrique, dans une logique de rentabilité et d'un retour sur investissement. Ceci peut faire craindre que, loin de profiter aux petits producteurs les plus vulnérables, le FIAA privilégie des projets tournés vers l'industrie agroalimentaire ou des monocultures peu pourvoyeuses d'emplois et dommageables pour l'environnement. Il conviendra donc de rester vigilant sur le type d'acteurs et de production qui pourront bénéficier de ce fonds, de façon à privilégier les agricultures familiales et les petites entreprises de transformation agro-alimentaire.

❖ Vers une nouvelle architecture mondiale de l'aide ?

Dans le cadre de la construction du Partenariat mondial pour l'agriculture et l'alimentation, un troisième « pilier » financier devrait être constitué.

Pour les ONG françaises, l'objectif de ce pilier financier doit être de permettre de catalyser le financement international vers des projets en phase avec les recommandations du Cadre stratégique global produit par le partenariat. Ce financement devra également venir en appui aux priorités définies au niveau national. Par ailleurs, une remobilisation des financements internationaux pour l'agriculture et la sécurité alimentaire est nécessaire, dans le respect des engagements sur l'efficacité de l'aide et d'appropriation par les bénéficiaires. Un mécanisme de suivi des engagements est indispensable, par exemple pour veiller au respect des promesses financières du dernier G8.

Si ce troisième pilier est aujourd'hui encore largement flou dans sa construction, l'état des discussions internationales laisse à penser que cette tâche sera confiée à la Banque mondiale, comme l'ont proposé les États-Unis le 26 septembre dernier, en marge de l'Assemblée générale des Nations unies. La prétention de la Banque mondiale à jouer un tel rôle, alors qu'elle n'est pas reconnue pour son expertise dans le développement agricole et rural, n'est pas sans inquiéter les ONG, au regard de l'historique de cette institution.

En effet, le schéma implicite de développement agricole recommandé par le rapport 2008 de la Banque mondiale sur l'agriculture est celui du passage d'une agriculture basée sur de petites exploitations à forte intensité de main-d'œuvre à une agriculture basée sur de grandes exploitations mécanisées et fortement consommatrices d'intrants. Ce modèle est celui de l'agriculture « industrielle », qui est largement remis en question aujourd'hui. Les orientations de la Banque mondiale sont à l'opposé des conclusions des travaux pluridisciplinaires de l'IAASTD¹⁰² menés pendant quatre ans (d'ailleurs à l'initiative conjointe FAO/Banque mondiale).

Il est nécessaire aujourd'hui de réorienter les actions de la Banque pour renforcer la production vivrière plutôt que les seules cultures d'exportation et générer de l'emploi agricole et rural et de cibler les petits producteurs plutôt que les monocultures. Considérant par ailleurs le discours de Nicolas Sarkozy à Rome à l'occasion du Forum de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale du 3 juin 2008 : « *Il faut réorienter les crédits vers l'agriculture vivrière, vers la production locale. Oublier un petit peu des projets certainement plus impressionnants, en tout cas en présentation et mettre le paquet sur l'agriculture des pays en voie de développement* », les ONG appellent la France à inciter la Banque mondiale à :

- renforcer la production vivrière plutôt que les seules cultures d'exportation, afin de diminuer la dépendance des pays vis-à-vis des importations et la facture alimentaire liée à la volatilité des prix mondiaux ;
- générer de l'emploi agricole et rural, en ciblant les petits producteurs plutôt que l'agro-industrie ;
- augmenter la part des subventions (et non des prêts) destinées au secteur agricole vivrier ;

¹⁰¹ *Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ?*, Coordination SUD, 2007.

¹⁰² International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development. Cf. Inter-national www.agassessment.org

- intégrer plus fortement les pays bénéficiaires dans la définition des programmes agricoles, qui rejoint la nécessité d'une réforme profonde du système de gouvernance de la Banque mondiale en faveur d'une représentation des pays en développement.

❖ Pour une cohérence entre les différentes politiques ayant un impact au Sud

Malgré les discours sur le nécessaire développement des cultures vivrières dans les pays du Sud, les politiques au Nord n'ont pas fait évoluer leurs pratiques, qui continuent à poursuivre l'objectif de conquérir davantage de parts de marchés pour leurs propres agriculteurs à travers l'ouverture des frontières de pays en développement.

Comme le souligne l'OCDE dans son analyse de l'aide française au développement¹⁰³, la France « ignore, dans une large mesure, l'impact de ses propres politiques publiques sur les pays en développement », montrant un manque de cohérence entre la politiques de coopération et les politiques domestiques. Sur la question agricole, nous ne pouvons qu'être en accord avec ce constat.

Le président Nicolas Sarkozy a proposé dans son discours devant la FAO, le 6 juin 2008, « d'aider les pays les plus pauvres » à assurer leur « suffisance alimentaire » à travers « le développement des agricultures locales ». Il s'agit donc bien de promouvoir la souveraineté alimentaire des pays en développement.

Les positions de l'Union européenne et de la France¹⁰⁴ dans le cadre des négociations des accords de partenariat économique avec les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) sont toutefois radicalement opposées à ce discours. L'UE demande à ses *partenaires* d'ouvrir leurs frontières sur 80% des produits, en échange d'une ouverture presque totale de celles de l'UE aux marchandises en provenance de ces pays. Ces recommandations vont à l'encontre de l'idée de développer localement des agricultures pouvant nourrir la population et entretient une stratégie « du passé », selon les mots du président, « qui consiste à fournir aux pays en développement des produits alimentaires au plus bas coût », car subventionnés au Nord et peu taxés au Sud. De même, dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, les positions défendues par l'Union européenne sont en contradiction avec la nécessité du développement des agricultures locales. Par exemple, alors qu'elle s'était engagée à Hong Kong à supprimer à terme les restitutions à l'exportation, l'UE a modulé son discours en parlant de diminution¹⁰⁵.

L'aide publique au développement dans le secteur agricole ne sera réellement efficace que lorsque les États concernés auront les moyens de mettre en place des politiques cohérentes avec leurs objectifs de développement, notamment dans le secteur agricole.

Contact :

Analyse coordonnée par Ambroise Mazal, CCFD-Terre solidaire
a.mazal@ccfd.asso.fr
01 44 82 81 80

¹⁰³ Comité d'aide au développement (CAD), *Examen par les pairs – France*, OCDE, 2008.

¹⁰⁴ La France préside la Commission européenne au second semestre 2008.

¹⁰⁵ Voir la présentation de la DGAgri aux assises de la solidarité internationale en Bretagne, le 23 octobre 2009 : www.bretagne-solidarite-internationale.org/accueil/actualites/suite-aux-3emes-assises-de-la-solidarite-internationale-en-bretagne/var/lang/FR/rub/4929/view/afficher_article_complet/textes/6251.html

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, beaucoup de progrès à faire

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.

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 MAEE 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 homme-femme dans les actions de coopération au développement. Ce plan comprend la création en 2009 d'un Fonds de solidarité prioritaire « genre et développement économique, les femmes actrices de développement » en Afrique de l'Ouest, doté de 3 millions d'euros, ainsi que des crédits de l'ordre de 7 millions d'euros, octroyés à travers les Fonds social de développement (FSD) de certaines ambassades et les FISONG de l'AFD ;
- la nomination d'une parlementaire en mission auprès de M. Joyandet, Secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie, pour formuler des propositions visant le renforcement de la prise en compte du genre dans les politiques de coopération au développement¹⁰⁶.

Ce sont 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 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 »¹⁰⁷ 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 fait pas mention des moyens nécessaires à cette prise en compte. Par ailleurs, il ne mentionne 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.

¹⁰⁶ Chantal Bourragué, *Vers une meilleure prise en compte du genre*, rapport remis à M. François Fillon, Premier ministre, et à M. Alain Joyandet, Secrétaire d'État à la Coopération et la Francophonie, juillet 2009.

¹⁰⁷ 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.

On peut donc s'interroger sur la continuité des financements octroyés en 2009 et plus largement sur la volonté politique de la France à opérationnaliser la stratégie exposée dans le DOS genre. Le CAD de l'OCDE, dans sa dernière revue par les pairs de 2008, recommande, pour opérationnaliser ce DOS, qu'il soit décliné en un plan d'action précisant le dispositif institutionnel de mise en œuvre ainsi que les ressources appropriées et les indicateurs de résultats¹⁰⁸.

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. 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 2008, 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, ...), 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 ;
 - 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.

Analyse coordonnée par Michelle Perrot, Plan International
michelle.perrot@plan-international.org

Contact :
Equilibres et Populations
Robert Toubon, chef de file de la commission genre
01 53 63 80 48
robert.toubon@equipop.org

¹⁰⁸ CAD / OCDE, *Revue par les pairs de la France*, 2008, p. 33.