

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT**

Projet de loi de finances

**2019**

**MOBILISER LES MOYENS NÉCESSAIRES  
À LA MISE EN ŒUVRE  
DES ENGAGEMENTS PRÉSIDENTIELS**

**Coordination SUD**

Solidarité Urgence Développement



# **Coordination SUD**

Solidarité Urgence Développement



**Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement** - est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. Association loi 1901 fondée en 1994, Coordination SUD rassemble près de 170 ONG, adhérents directs ou au travers de ses six collectifs (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, Crid, Forim, Groupe Initiatives). Elles mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées, ainsi que des actions d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale et de plaidoyer. Coordination SUD assure quatre missions : la représentation de positions communes auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde ; la défense et la promotion des ONG ; la veille et l'analyse du secteur de la solidarité internationale et enfin l'appui et le renforcement des ONG françaises.

## **La commission Aide publique au développement et financement du développement de Coordination SUD**

Elle est composée de représentant-e-s d'une vingtaine d'organisations de solidarité internationale. Elle vise à construire des positions collectives de plaidoyer dans le cadre d'un travail de suivi de l'aide publique au développement et plus largement du financement du développement, à l'échelle nationale et internationale. Pour cela, elle mène des études quantitatives et qualitatives sur la politique française de développement et promeut des positions concrètes pour une meilleure qualité de l'aide. Elle contribue également aux réflexions européennes et internationales des ONG, en apportant une vision alternative dans les débats sur le financement du développement.

## CHAPITRE 1

### AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : LES ENJEUX DU PROJET DE LOI DE FINANCES 2019

1. La trajectoire du gouvernement reste en deçà des enjeux → page 6
2. Établir une trajectoire plus soutenable par plus de crédits et l'affectation intégrale de la TTF à l'APD → page 10

## CHAPITRE 2

### RESTER VIGILANTS À LA QUALITÉ ET L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

1. Plus de dons pour davantage soutenir les pays moins avancés et les secteurs sociaux → page 14
2. Mettre l'accent sur la complémentarité bilatéral et multilatéral → page 16
3. Migrations, sécurité, secteur privé :  
halte à l'instrumentalisation de l'aide → page 18
4. Financer l'égalité de genre → page 21

## CHAPITRE 3

### DÉFINIR UNE VÉRITABLE TRAJECTOIRE DE FINANCEMENTS POUR LES ONG FRANÇAISES

## CHAPITRE 4

### LIRE LE BUDGET DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

1. La mission aide publique et ses deux programmes → page 28
2. Une aide peu lisible et gonflée artificiellement → page 30

## INTRODUCTION

Chaque année à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances (PLF), les parlementaires étudient la traduction budgétaire des ambitions de la France en matière d'aide publique au développement (APD). L'adoption du budget pour 2019 devra ainsi mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre des conclusions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) du 8 février 2018 et des engagements du président de la République. Des engagements renouvelés lors de son discours à la conférence des ambassadeurs et des ambassadrices le 27 août 2018.

L'APD est en effet au cœur de l'action de la France à l'international sur des aspects aussi décisifs que la lutte contre la pauvreté, les dérèglements climatiques, la réduction des inégalités et l'atteinte des objectifs du développement durable (ODD). L'annonce de son augmentation est donc à saluer mais doit désormais se concrétiser.

La hausse des moyens alloués à l'APD doit aussi s'accompagner d'une révision de ses instruments afin de permettre l'atteinte des objectifs affichés. L'efficacité, la transparence et la mobilisation de tous les partenaires devront être au cœur de la nouvelle architecture de l'aide.

Le PLF 2019 a dévoilé une augmentation timide de 130 millions d'euros des crédits de la mission aide publique au développement, portant l'ensemble de son montant à 3,08 milliards pour 2018. Cette hausse, qui doit être saluée, est mise à mal par la diminution de la part des financements innovants affectés à la solidarité internationale. Auparavant affectée à 50 % à l'APD, la taxe sur les transactions financières ne l'est plus qu'à 32 % aujourd'hui – une décision sans précédent qui va à l'encontre de l'évolution historique de cette innovation française.

Face à ces derniers arbitrages, le rôle des parlementaires est plus que jamais déterminant. Par le passé, ils-elles se sont mobilisé-e-s pour que les montants de l'APD augmentent et que leur utilisation respecte les principes de qualité de l'aide. Une nouvelle fois, leur implication pourra permettre de soutenir l'amélioration de cette politique publique cruciale pour la place de la France sur la scène internationale.

Ce rapport d'analyse édité chaque année par Coordination SUD, vise à fournir des clefs de lecture du budget proposé sur l'aide au développement et à mettre en lumière les leviers à disposition des parlementaires durant le débat budgétaire.

## **CHAPITRE 1**

# **LES ENJEUX DU PROJET DE LOI DE FINANCES 2019**

## 1. LA TRAJECTOIRE DU GOUVERNEMENT RESTE EN DEÇÀ DES ENJEUX

« Afin de parvenir au taux de 0,55 % d'ici 2022, le gouvernement envisage une augmentation graduelle de l'APD : 0,44 % en 2018 ; 0,44 % en 2019 ; 0,47 % en 2020 ; 0,51 % en 2021 ; puis 0,55 % en 2022. »

C'est en ces termes que le relevé des conclusions du dernier Cicid posait une trajectoire pour une augmentation de l'APD. A savoir une augmentation de la contribution française en matière de lutte contre la pauvreté, les inégalités, les dérèglements climatiques et leurs conséquences. Une demande de longue date de Coordination SUD. Si une trajectoire en hausse est bienvenue, elle demeure très insuffisante à deux égards.

### Une hausse trop tardive

Ces projections concentrent l'essentiel de l'augmentation sur la fin du quinquennat avec une stagnation de l'APD à 0,44 % du revenu national brut en 2018 et 2019. En partant de 0,43 % en 2017<sup>1</sup>, la hausse annoncée est résiduelle sur les deux premières années mais de plus en plus importante en fin de mandat – laissant planer un sérieux doute sur son réalisme. Au vu des échéances politiques en 2019 (G7 à Biarritz, reconstitution du Fonds mondial et du Fonds vert, conférence des Nations unies sur le financement du développement), le gouvernement ne peut pas se permettre d'attendre 2020 pour augmenter l'APD.

### Une hausse trop timide

Cette trajectoire s'arrête avant l'atteinte du 0,7 % du revenu national brut consacré à l'APD<sup>2</sup>. Cet objectif adopté par les Nations unies en 1970 puis repris par l'OCDE et l'Union européenne n'a en effet jamais été respecté par la France, contrairement à plusieurs pays européens. Durant sa campagne, Emmanuel Macron avait pris l'engagement d'atteindre cette cible en 2025. Cette échéance n'a cependant pas été reprise depuis. Même si les conclusions du Cicid rappellent qu'il s'agit bien d'une première étape vers l'atteinte des 0,7 %, elles n'en donnent pas de calendrier précis.

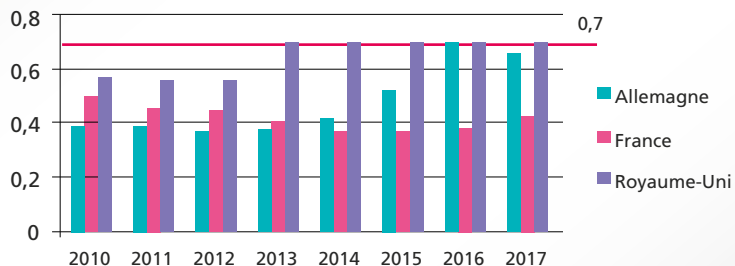
---


1. Cf. Chiffres de l'OCDE publiés en avril 2018.

2. Un exercice pourtant réalisable, comme le prouve l'étude : Action Santé Mondiale, Institut du développement durable et des relations internationales (Idrri) : Vaillé, J., Rivalan, B., Baudot, C., Millo, S. 2017, *Studies N°10/17*, « La France peut-elle tenir son engagement de consacrer 0,7 % de la richesse nationale à l'aide au développement ? », Paris, Idrri, 20 p.

### Comparaison entre l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni

(APD en % du RNB)



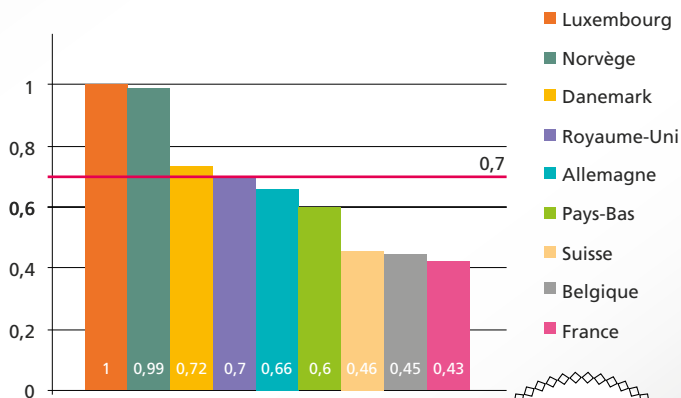
  
**0,66%**  
du RNB en 2017


  
**0,7%**  
du RNB en 2017

Source : OCDE

### Les 10 premiers donateurs de l'OCDE au titre de leur richesse nationale

(APD en % du RNB)



  
seulement  
**0,43%**  
du RNB en 2017

Source : données OCDE au titre de l'année 2017

## UN DISCOURS VOLONTARISTE MAIS DONT LA CONCRÉTISATION BUDGÉTAIRE RESTE INCERTAINE

A plusieurs reprises, lors du Cigid du 8 février 2018 et du discours du président de la République à la Conférence des ambassadeurs et des ambassadrices le 28 août, le gouvernement a confirmé une hausse de l'aide publique au développement de un milliard d'euros en autorisations d'engagements dans le projet de loi de finances 2019. Si cette hausse des dons est encourageante après des années de coupes successives, elle demeure largement insuffisante au regard des engagements d'Emmanuel Macron. En effet, le milliard d'euros supplémentaire promis étant en autorisations d'engagement en 2019, il sera en réalité décaissé sur plusieurs années. L'augmentation des crédits de paiement pour 2019 représente une hausse trop faible pour concrétiser la promesse du Président Macron d'allouer 0,55 % de la richesse nationale à l'APD en 2022.

La répartition de ce milliard a été ensuite annoncée lors de la conférence de presse du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères à l'Agence française de développement (AFD) le 3 septembre dernier :

- 500 millions d'euros pour la lutte contre les inégalités sociales (éducation, égalité femme-homme, santé, nutrition) ;
- 200 millions d'euros pour le climat ;
- 200 millions d'euros pour la gestion des crises et des fragilités ;
- 100 millions d'euros pour la gouvernance et la coopération décentralisée.

Ce choix permettrait à la France de renforcer son action en faveur de sujets fondamentaux pour lesquels le recours aux dons est essentiel mais le décaissement dans le temps de ce milliard d'euros de dons devra donc encore être précisé.





## 2. ÉTABLIR UNE TRAJECTOIRE PLUS SOUTENABLE PAR PLUS DE CRÉDITS ET L'AFFECTATION INTÉGRALE DE LA TTF À L'APD

Pour atteindre l'objectif des 0,55 % en 2022, il est donc nécessaire de rendre cette trajectoire plus progressive et soutenable et ce dès le projet de loi de finances (PLF) pour 2019, ultime chance pour redresser la courbe et garantir la pérennité de la trajectoire. Pour cela, la France dispose de deux leviers immédiats.

### PLF 2019 : une augmentation trompeuse des crédits de paiement, un recul sur la TTF

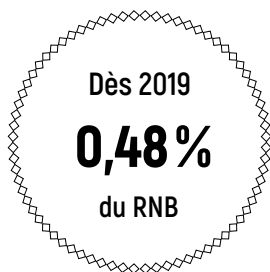
Le projet de loi de finances de 2019 ne valorise la mission aide publique au développement que de 130 millions d'euros, trop peu pour que la trajectoire fixée lors du dernier Cicid soit soutenable budgétairement et donc crédible politiquement. Une augmentation des crédits de la mission budgétaire APD de 500 millions d'euros dès l'année 2019 permettrait de graduer les efforts. Combinée à l'élargissement des financements innovants, cette augmentation budgétaire permettrait à l'APD d'atteindre 0,48 % du RNB en 2019 au lieu du 0,44 % annoncé.

PAGE

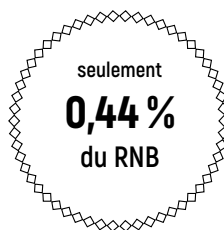
10

***Seulement 130 millions d'euros d'argent frais !***

**Augmenter davantage les crédits de la mission APD dès cette année**



**demande de  
Coordination SUD**



**projections actuelles  
du gouvernement**

## UN MILLIARD EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENTS, CONTRE SEULEMENT 130 MILLIONS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Il est indispensable de rappeler que seuls les crédits de paiement peuvent être décaissés immédiatement dans leur totalité et donc être mobilisables pour les projets dès 2019. Les autorisations d'engagement, quant à elles, peuvent être déboursées sur plusieurs années.

Ainsi, si le gouvernement a communiqué à de nombreuses reprises sur une hausse d'un milliard de l'APD française dès 2019, cette augmentation ne se traduit pas par une mise à disposition directe des financements dès l'année prochaine. Dans les faits, seuls 130 millions d'euros supplémentaires seront donc mis à disposition immédiatement pour les pays et les populations qui en ont le plus besoin en 2019.

D'autre part, si le projet de loi de finances 2019 acte bel et bien une augmentation des crédits de la mission aide publique au développement ; l'augmentation de la mission APD apparaît plus élevée qu'elle ne l'est en réalité. Présentée comme une hausse de 400 millions d'euros par rapport à 2018, elle comprend dans les faits les 270 millions qui ne sont plus affectés *via* la taxe sur les transactions financières (TTF).

Suite à la présentation du budget en conseil des ministres le 24 septembre, Coordination SUD s'inquiète d'un recul politique inacceptable sur la taxe sur les transactions financières, désormais affectée à 32 % à l'aide au développement contre 50 % auparavant. Si cette coupe de 270 millions d'euros a été exceptionnellement compensée cette année par une augmentation du budget vers la mission APD, cet arbitrage vient entériner le principe d'une baisse de l'affectation de la TTF. Il pose directement le risque d'une budgétisation croissante des financements innovants pour les années suivantes. De même, il remet en cause le principe même des taxes affectées. Face au manque d'ambition en crédits budgétaires pour l'APD en 2019, seule une allocation de 100 % de la TTF à l'APD permettrait véritablement de placer la France sur une trajectoire soutenable pour concrétiser la promesse du président de la République d'allouer 0,55 % du RNB à l'APD.



**budget précédent**



**affectation 2019**



**demande de  
Coordination SUD**



## CHAPITRE 2

# RESTER VIGILANTS À LA QUALITÉ ET L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

## **1. PLUS DE DONS POUR DAVANTAGE SOUTENIR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS ET LES SECTEURS SOCIAUX**

Une hausse quantitative seule de l'aide ne sera toutefois pas suffisante pour répondre au défi climatique, pour s'assurer que les plus vulnérables aient accès aux soins ou que les jeunes filles puissent aller à l'école. Il est également fondamental de réorienter les fonds vers les pays et les populations les plus vulnérables.

La France a développé de nombreux instruments pour s'adapter aux différents contextes de développement.

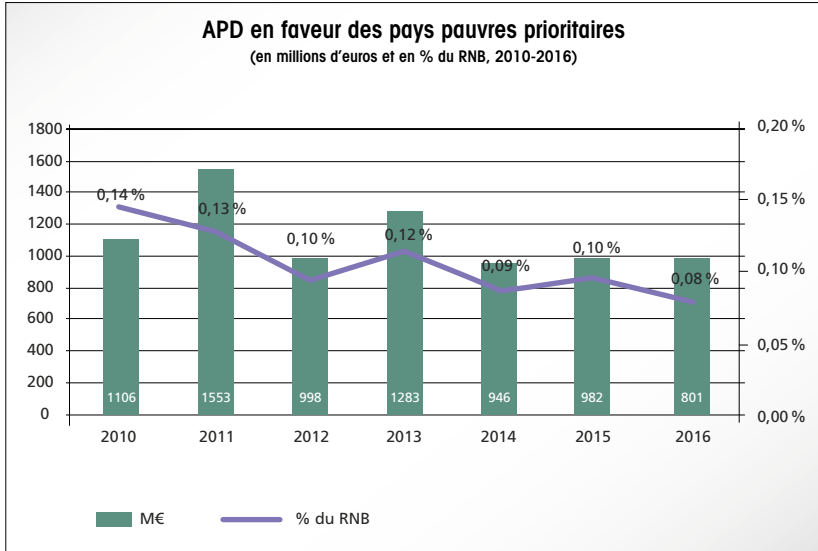
D'année en année, le recours aux prêts, parfois très peu concessionnels, a néanmoins pris de plus en plus de place jusqu'à représenter la moitié de l'aide bilatérale française au détriment des dons-projets. Or, cette inclination à l'usage des prêts conduit à diriger une grande proportion de l'aide française vers les pays les plus solvables et vers les activités rentables. C'est ce qu'établit la Cour des comptes, les revues par les pairs de l'OCDE et les derniers rapports parlementaires sur l'étude de l'APD française.

Le recours massif aux prêts a ainsi créé une divergence entre les priorités affichées de l'aide française et les financements effectivement octroyés (y compris dans les secteurs sociaux).

Ainsi, depuis 2010, le soutien aux dix-neuf pays prioritaires de l'aide oscille entre 10 et 15 % de l'aide totale nette alors que des pays émergents comme le Maroc, la Colombie, le Mexique, l'Inde ou encore le Brésil comptent parmi les douze premiers bénéficiaires de l'aide française<sup>4</sup>.

---

4. Hervé Berville, Présidence de la République, Premier ministre, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ministère de l'Économie et des Finances, 2018, *Un monde commun, un avenir pour chacun - Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale*, Paris, Premier ministre, p.31.



Source : Hervé Berville, 2018, *Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale*<sup>5</sup>

Les conclusions du Cicid du 8 février 2018 reconnaissent cette inadéquation entre les objectifs et les outils et annonce un rééquilibrage entre prêts et dons au profit de ces derniers. Les subventions sont en effet l'outil le plus à même de soutenir les priorités géographiques (dix-neuf pays pauvres prioritaires, zones de crise) et sectorielles (santé, éducation, égalité femme-homme, climat). Il faudra maintenant traduire ces orientations dans les faits et effectivement augmenter la part et le volume de dons. L'octroi d'un milliard d'euros d'autorisations d'engagement en dons dans le projet de loi de finances 2019 est un pas dans la bonne direction mais cette dynamique doit s'accompagner d'une hausse concomitante des crédits de paiement.

### ***L'octroi d'un milliard d'euros***

**d'engagements en dons dans le PLF 2019 doit s'accompagner d'une hausse des crédits de paiement**

5. *Ibid.*

## **2. METTRE L'ACCENT SUR LA COMPLÉMENTARITÉ BILATÉRAL ET MULTILATÉRAL**

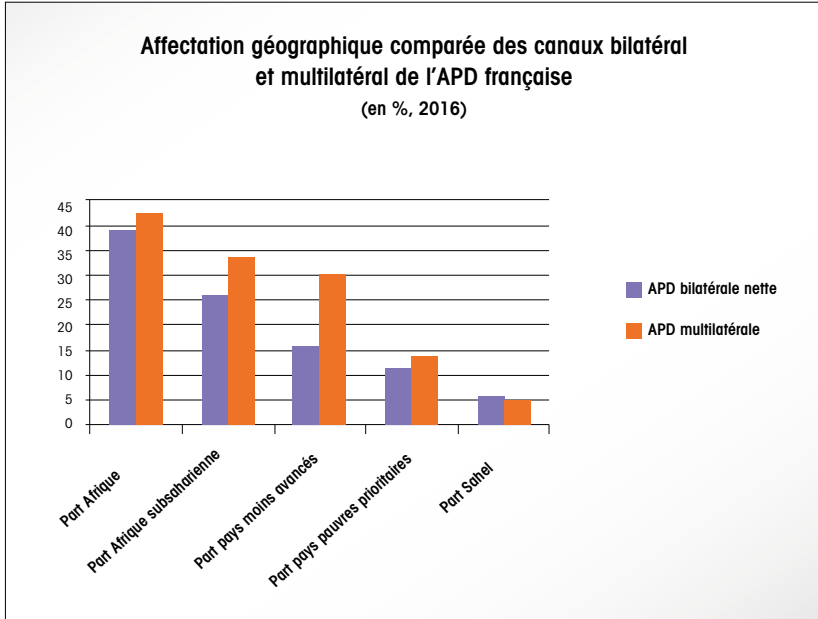
Alors que les conclusions du dernier Cicid appellent à renforcer la composante bilatérale de l'aide française, Coordination SUD rappelle la nécessité pour la France de ne pas se détourner de ses engagements multilatéraux.

Au-delà de l'aide délivrée par ses opérateurs, la France contribue au budget d'organisations internationales qui consacrent tout ou partie de leurs activités au développement. A ce titre, les contributions volontaires à ces banques, fonds ou programmes sont comptabilisées en APD. Ces enceintes qui agissent sur un domaine précis, une région particulière ou selon un mode d'action défini, permettent de réunir de nombreux bailleurs et de générer ainsi un effet levier important. En coordonnant l'action de leurs financeurs, elles canalisent les ressources pour répondre aux menaces qui pèsent aujourd'hui sur les biens publics mondiaux.

Les principaux instruments de coopération multilatérale auxquels la France contribue sont les institutions financières internationales (Banque mondiale et banques régionales de développement), le système des Nations unies (PNUD, HCR, Unesco, etc.) et les grands fonds verticaux (Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, Programme mondial pour l'éducation, Unitaid, Fonds vert pour le climat, Partenariat mondial pour l'éducation, etc.). Ces participations sont également des vecteurs de l'influence française à l'international. En y acquérant la place de financeur de premier rang, la France est en mesure de peser sur le choix des orientations stratégiques de ces organisations.

Ajoutons que les investissements multilatéraux de la France contribuent efficacement à privilégier les secteurs prioritaires identifiés par l'exécutif – que sont l'éducation, la santé, le climat, la lutte contre la fragilité des États, l'égalité entre les genres – mais également les pays prioritaires de l'aide française.





Source : Hervé Berville, 2018, *Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale*<sup>6</sup>

Ce renforcement de la part bilatérale de l'APD française, s'il est nécessaire, ne doit cependant pas se traduire par un retrait des engagements français dans les grands fonds multilatéraux, dont l'efficacité et l'impact ont été maintes fois démontrés, notamment dans les secteurs sociaux<sup>7</sup>. Ces deux canaux sont en effet complémentaires : renforcer leur articulation, comme le préconisent les conclusions du Cicid, est donc essentiel.

**Recommandation**

Assurer la complémentarité des composantes bilatérale et multilatérale de l'APD française.

6. *Ibid.*

7. Cf. *Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, 2018, Rapport 2018 sur les résultats.*

### **3. MIGRATIONS, SÉCURITÉ, SECTEUR PRIVÉ : HALTE À L'INSTRUMENTALISATION DE L'AIDE**

#### **Aide et migrations**

Le relevé des conclusions du dernier Cicid installe dès son introduction une confusion majeure au regard des objectifs de la politique de développement. Ainsi, on lit que « *la politique de développement (...) doit permettre (...) de travailler sur les causes profondes des migrations irrégulières, d'accompagner les migrations régulières et de venir en appui des réfugiés et déplacés internes.* »

L'aide publique au développement est définie par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE comme une aide publique qui favorise et cible spécifiquement le développement économique et le bien-être des pays en développement. Le traité de fonctionnement de l'Union européenne, dans son article 208, précise que l'objectif principal de la politique de coopération est la réduction et à terme, l'éradication de la pauvreté. La France est tenue par ses engagements européens, de même que par la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale promulguée le 7 juillet 2014. Ces cadres rappellent que la vocation première de l'APD est la lutte contre les injustices économiques et sociales, contre la dégradation de l'environnement, contre les problèmes de gouvernance et contre les violations des droits humains.

#### ***La gestion des migrations et de surcroît, la lutte contre l'immigration irrégulière, est de ce fait en dehors du champ d'action de la politique de développement.***

Par ailleurs, il faut noter que les migrations ne demandent pas à être combattues : la mobilité demeure un droit fondamental et les personnes migrantes sont des vecteurs puissants de développement des pays d'origine, de transit et de destination.

L'aide publique au développement, si elle a un rôle à jouer dans la dynamique migratoire, est celui de servir à créer les conditions de vie satisfaisantes permettant aux femmes et aux hommes de sortir d'une migration contrainte pour exercer pleinement leur droit fondamental à la mobilité. Dans tous les cas, l'APD doit être attribuée sur la base des besoins des pays partenaires en matière de développement et être alignée sur leurs plans nationaux de développement.

Cela signifie que la coopération en matière de migrations ne doit pas venir s'ajouter aux critères d'octroi de l'aide. Cela risquerait notamment de dévier l'aide des régions les plus pauvres vers celles qui sont sur les routes migratoires.

#### ***L'APD doit être attribuée sur la base des besoins des pays partenaires***

## L'EXEMPLE DU FONDS FIDUCIAIRE D'URGENCE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR L'AFRIQUE (FFU)

Les conclusions du Cicid rappellent également le soutien de la France au Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique. Lancé en 2015 à La Valette par les institutions européennes, avec des représentant-e-s des pays africains, ce nouvel instrument de financement vise à apporter une réponse rapide à l'accroissement des déplacements forcés dans certaines zones fragiles du continent africain et à la hausse des arrivées de migrant-e-s irréguliers-ères en direction de l'Europe. Les promoteurs du FFU feignent ainsi de croire qu'il est possible de désamorcer les causes profondes des migrations contraintes dans une logique de court-terme.

Conçu comme un instrument d'urgence, le FFU est pourtant financé à plus de 90% par l'aide publique au développement<sup>8</sup> : en priorité par le Fonds européen de développement mais aussi par l'instrument de coopération pour le développement, compris dans le budget de l'UE. Or, à ce jour, le pilotage et la mise en place du FFU ne respectent pas les principes de l'efficacité de l'aide, qui reposent pourtant sur un consensus mondial. Deux de ces principes sont particulièrement mis à mal dans le cadre du FFU : ceux de l'appropriation et de l'alignement. Le premier prévoit que les pays bénéficiaires de l'aide puissent maîtriser leurs politiques et stratégies de développement et assurer la coordination de l'action à l'appui de leur propre développement. Le deuxième exige des donateurs qu'ils respectent, dans la mise en œuvre de leur aide, les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires.

De récentes études développées par les organisations de la société civile ont démontré que le FFU servait davantage d'outil de réponse à la question migratoire qu'aux besoins des pays partenaires. L'un des axes prioritaires est celui de la gestion des migrations, qui sert, entre autres, à financer le renforcement des capacités des gardes-frontières, à rendre effectifs les retours et les réadmissions, à mener des projets centrés sur la sécurité. En résulte un détournement des fonds de l'aide publique au développement pour d'autres objectifs que ceux de la lutte contre la pauvreté, s'éloignant ainsi des personnes qui en ont le plus besoin.

---

8. Pour une analyse de ce fonds, voir : *Concord, 2018, Partenariat ou conditionnalité ? Analyse des Pactes migratoires et du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, Bruxelles, 40 p.*

## **Aide et sécurité**

Coordination SUD s'inquiète de la montée en puissance du lien sécurité-développement au sein de la politique française de coopération internationale ces dernières années, en particulier depuis l'élection d'Emmanuel Macron. L'aide au développement doit avoir pour seul objectif de lutter contre la pauvreté, les inégalités et les changements climatiques dans les pays partenaires et non de soutenir les intérêts de défense nationale de la France, en particulier en matière de lutte anti-terroriste.

La politique des 3 D (défense, diplomatie, développement) tant prônée par la France demeure très déséquilibrée : 300 milliards d'euros ont été promis au ministère de la Défense d'ici 2025 contre seulement 15 milliards d'euros pour l'aide au développement d'ici la fin du quinquennat. Malgré le faible budget de l'APD française par rapport à celui de la Défense, certains projets mis en œuvre par les opérateurs français de l'aide témoignent par ailleurs d'un détournement de l'aide à des fins sécuritaires (prévention de l'extrémisme violent, formation des personnels militaires, sécurisation des frontières, assistance technique dans le domaine de la piraterie maritime ou de la lutte anti-terroriste etc.). Enfin, les mesures sécuritaires promues, notamment au Sahel, peuvent avoir des conséquences désastreuses sur l'accès des populations aux services essentiels, à la préservation de leurs moyens de subsistance et à la protection de leurs droits fondamentaux, y compris en matière de liberté d'expression de la société civile. Coordination SUD restera vigilante sur les dérives sécuritaires de la politique française d'aide au développement.

## **Aide et secteur privé**

Dans un contexte où l'AFD compte doubler ses financements alloués au secteur privé d'ici 2020, des garde-fous sont indispensables. D'une part pour s'assurer que l'APD utilisée pour soutenir le secteur privé apporte une réelle additionnalité financière. De plus pour vérifier qu'elle ait un impact avéré pour lutter contre l'extrême pauvreté, les inégalités et les changements climatiques. Alors que la mobilisation du secteur privé est de plus en plus présentée comme la solution miracle pour atteindre les objectifs du développement durable (ODD), il y a un risque majeur que l'aide publique soit détournée pour subventionner les activités du secteur privé français à l'étranger. Ceci au mépris des principes de transparence et d'alignement de l'aide sur les priorités des pays partenaires, avec des conséquences environnementales, sociales et fiscales potentiellement néfastes pour les populations les plus vulnérables.

## ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■ *Recommandations* ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■

L'aide humanitaire et l'aide au développement doivent rester basées sur leurs principes respectifs et répondre aux besoins des populations et non aux intérêts politiques des États bailleurs. En particulier, l'aide au développement doit garder pour but d'éradiquer la pauvreté et de toucher les plus vulnérables en premier, comme indiqué dans le Traité de Lisbonne (article 188D), dans le Traité du fonctionnement de l'Union (article 208) et dans l'Agenda 2030.

Ainsi, l'aide au développement et humanitaire ne doit pas être conditionnée à la mise en place de mesures de contrôle migratoire par les États récipiendaires de l'aide ni détournée vers des intérêts sécuritaires ou économiques français. Les politiques d'aide publique au développement doivent être totalement dissociées des politiques de contrôle des flux migratoires et de sécurité. Si la politique de développement et de solidarité internationale devait servir un objectif migratoire, c'est avant tout pour contribuer à créer les conditions pour que chacun-e puisse librement faire le choix de rester dans son pays d'origine, s'il-elle le souhaite, ou de le quitter.

### **4. FINANCER L'ÉGALITÉ DE GENRE**

La promotion de l'égalité de genre est avant tout un enjeu de justice sociale et de respect des droits inaliénables de toute personne humaine. Mais c'est aussi une condition de l'efficacité du développement et de l'action humanitaire. L'inclusion des femmes et des filles constitue un facteur avéré de croissance économique, d'innovation sociale, de stabilité et de pérennité du développement humain. L'égalité entre les femmes et les hommes relève donc d'une politique transversale – et non pas d'une priorité sectorielle. Alors que la France a présenté en mars dernier sa stratégie en faveur d'une diplomatie féministe, il apparaît d'autant plus essentiel qu'elle figure parmi les premières défenseuses des droits des femmes, notamment *via* des financements ambitieux sur le sujet.

Si la France affiche depuis plusieurs années une prise de parole forte dans les enceintes multilatérales sur les enjeux de genre, qu'elle a d'ailleurs inscrits comme une priorité du quinquennat, elle est moins exemplaire en matière d'aide au développement prenant en compte l'égalité femmes-hommes. L'APD bilatérale consacrée au genre est de 28 %<sup>9</sup>, contre une moyenne de 40 % pour les pays du G7.<sup>10</sup>

9. Données 2016 du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEf/h).

10. Cf. OCDE, 2017, *Gender equality Donor Charts 2017*.

### **Le suivi de l'aide marquée genre**

L'OCDE assure un suivi de l'aide en faveur de l'égalité femme-homme et des droits des femmes à travers le marqueur genre du comité d'aide au développement (CAD). Un projet marqué 2 signifie que l'égalité femmes-hommes en est l'objectif principal, marqué 1 signifie que l'égalité en constitue l'un des objectifs sans être le principal, marqué 0 qu'il ne prend pas en compte l'égalité dans ses objectifs.

Le premier Cicid du quinquennat a introduit, pour la période 2018-2022, une cible de 50 % des volumes annuels d'engagements de l'AFD destinés aux projets ayant un objectif de genre principal ou significatif selon le marqueur genre de l'OCDE. Un engagement encore plus ambitieux est inscrit dans la stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes, couvrant la même période, qui vise à atteindre 50 % d'APD bilatérale programmable. Il faut noter que l'objectif de 50 % de financements dédiés au genre était déjà mentionné dans la stratégie précédente, 2013-2017, sans jamais avoir été atteint. Le rapport du député Hervé Berville sur la modernisation de l'APD présenté au président de la République en août 2018 préconise notamment une augmentation des moyens dédiés à l'action humanitaire, afin de favoriser le financement de priorités telles que la situation des femmes et des filles.

En matière d'ambition et dans un souci de cohérence, la France devrait s'aligner sur les cibles du plan d'action genre 2018-2021 de l'Union européenne (*Gender action plan* ou GAP), auquel elle souscrit. L'UE s'est engagée à ce que 85 % de son APD intègre le genre (marqueurs 1 et 2), un niveau d'ambition qui devrait être égalé par la France. Il est nécessaire que la France se dote d'une action double d'intégration du genre : l'intégration de manière transversale dans l'ensemble des projets qu'elle porte mais aussi l'augmentation des projets qui sont spécifiquement dédiés aux enjeux d'égalité femmes-hommes.

Ainsi, un objectif spécifique devrait être ajouté : 20 % de l'APD bilatérale doit intégrer le genre comme objectif principal (marqueur 2). A noter que, parmi les 28 % d'APD bilatérale qui contribuent à l'heure actuelle à l'égalité de genre en France, seulement 3 % sont marqués 2. Les projets qui ont comme objectif principal l'égalité entre les femmes et les hommes sont ainsi très largement minoritaires.

## ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■ *Recommandations* ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■

- S'assurer, *a minima*, que la France respecte, dès 2019, l'objectif de 50 % de son aide bilatérale consacrée au genre, notamment en augmentant considérablement la part des financements intégrant le genre comme un objectif principal (marqueur 2) ;
- Dédier un budget spécifique à la mise en œuvre de la Stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2022), qui permette de réaliser les ambitions en matière de sensibilisation, formation, élaboration d'outils, animation des espaces de concertation et d'intégrer efficacement le genre dans tous les instruments de l'aide publique au développement ;
- Viser un alignement des engagements français avec le Plan d'action Genre de l'Union européenne en 2022, en se dotant d'une cible de 85 % de l'APD dédiée à l'égalité de genre (marqueurs 1 et 2), dont 20 % aux projets qui ont un objectif principal sur le genre (marqueur 2) et allouer davantage de moyens afin de rattraper l'écart avec les engagements pris au niveau européen ;
- Établir un système de redevabilité pertinent et largement approprié et augmenter la transparence financière afin qu'un suivi précis puisse être effectué par le Haut conseil à l'Égalité, les parlementaires et la société civile ;
- Veiller à l'application du DOS III genre au travers d'une prise en compte transversale des droits, besoins et intérêts spécifiques des femmes et des filles dans le PLF, notamment en s'assurant de la présence de financements spécifiques dans le domaine de l'éducation, de l'autonomisation économique et de la garantie des droits de santé sexuels et reproductifs ainsi que de leur participation aux espaces décisionnels politiques, économiques et sociaux.

## CHAPITRE 3

# DÉFINIR UNE VÉRITABLE TRAJECTOIRE DE FINANCEMENTS POUR LES ONG FRANÇAISES



La France fait pâle figure au regard des autres pays donateurs en matière d'aide publique au développement transitant par les ONG françaises de solidarité internationale, elle reste, en pourcentage dans les derniers pays de la liste du CAD de l'OCDE (à la 31<sup>e</sup> position avec 2,8%), juste devant la Corée du Sud, le Japon, la Hongrie et la Grèce, et bien loin de la moyenne : 14,9%<sup>11</sup>.

Même si le Cicid de février 2018 parle d'un doublement des fonds transitant par les organisations de la société civile entre 2017 et 2022, cette augmentation ne permettrait pas d'atteindre cette moyenne des pays du CAD. Mais surtout, elle serait loin de pouvoir couvrir les besoins croissants des populations vulnérables auxquelles répondent les ONG françaises et leurs partenaires. Au travers d'interventions sur le terrain (actions humanitaires, projets de développement), mais également par des actions d'éducation à la solidarité internationale, les ONG françaises savent agir pour plus de justice et de paix. Elles peuvent contribuer à l'atteinte des objectifs de développement durable. Encore faut-il qu'on leur en donne les moyens !

Les compétences et la valeur des ONG sont largement reconnues par les pouvoirs publics. La pertinence de l'action des ONG et leur efficacité ont été démontrées : elles obtiennent des impacts réels auprès des populations parmi les plus vulnérables, elles utilisent efficacement leurs moyens financiers, elles défendent une société civile forte pour promouvoir la paix et la démocratie, elles développent des capacités d'analyse et d'innovation, elles informent les citoyens français, suscitent et permettent leur engagement solidaire, etc. Récemment, la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale indiquait dans son rapport :

***« Les ONG (...) apparaissent comme un potentiel quelque peu sous-exploité [et] constituent un vivier de compétences important et mobilisable que l'aide française gagnerait à mieux employer ».***

Coordination SUD demande davantage de soutien de la France aux ONG françaises en rejoignant *a minima* la moyenne des pays de l'OCDE dans la part d'APD transitant par ces dernières. Pour cela, Coordination SUD a défini une trajectoire portant le montant annuel d'APD transitant par les ONG françaises à, au moins, un milliard d'euros d'ici 2022 pour atteindre 1,5 milliard d'euros d'ici 2027. Cette trajectoire n'est pas fantaisiste. Elle a d'ailleurs été reprise dans les propositions du rapport du député Hervé Berville sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale commandité par le Premier ministre. Quand va-t-on passer des constats aux actes ? Il faut agir de manière significative dès 2019.

---

11. Cf. OCDE, 2018, *Aide aux organisations de la société civile, statistiques basées sur la notification des membres du CAD au système de notification des pays créanciers (SNPC) 2015-2016*.

Outre la croissance progressive des moyens transitant par les ONG, Coordination SUD demande également à ce que ces moyens soient engagés très majoritairement (au moins 850 millions) *via* des dispositifs promouvant le droit d’initiatives des ONG. C’est-à-dire que ces moyens servent principalement à des projets identifiés, conçus, mis en œuvre par des ONG françaises et leurs partenaires, présents ensemble directement auprès des populations et des acteurs et actrices locaux.

L’ambition affichée par le chef de l’État, son gouvernement et bon nombre de députés a besoin de se traduire concrètement. Coordination SUD demande que le PLF 2019 inscrive une APD transitant par les ONG françaises d’un montant de 500 millions d’euros incluant au minimum 300 millions d’euros dédiés aux initiatives des ONG.

■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■ *Recommandation* ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■

Coordination SUD demande pour une mise en application dès le PLF 2019 : 500 millions d’euros au titre de l’APD transitant par les ONG dont 300 millions d’euros aux initiatives ONG.

## CHAPITRE 4

# LIRE LE BUDGET DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

L'aide française est composée, d'une part, des dépenses budgétaires de l'État (celles-ci regroupent l'ensemble des crédits des missions de la politique transversale française, dont la mission APD) et de la contribution française au budget communautaire, mais également des dépenses extrabudgétaires, dont les financements innovants.

## 1. LA MISSION APD ET SES DEUX PROGRAMMES

Représentant environ un quart de l'APD française, la mission aide publique au développement représente le cœur du dispositif.

Cette mission est composée de deux programmes :

### a. Le programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement »

Géré par la direction générale de la Mondialisation, de la Culture, de l'Enseignement et du Développement international (DGM) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), ce programme se compose principalement de la contribution française au système des Nations unies et au Fonds européen de développement, de l'aide humanitaire d'État et des dons-projets pilotés par le MEAE et l'AFD, dont une partie transite par les ONG.

### b. Le programme 110 « aide économique et financière au développement »

La direction générale du Trésor du ministère de l'Économie et des Finances gère ce programme qui comprend les participations françaises aux institutions financières internationales, les aides budgétaires globales mises en œuvre par l'AFD et le traitement de la dette des pays en développement.

## Les financements innovants, des ressources additionnelles pour l'APD

Les financements dits « innovants » sont constitués de deux ressources principales : la taxe sur les billets d'avion, mise en place en 2006 par la France et la taxe sur les transactions financières (TTF) instaurée en 2012. Développés pour mettre à contribution des secteurs économiques et financiers ayant largement profité de la mondialisation, ils sont conçus comme des prélèvements indolores sur ces activités mais générant des ressources importantes destinées à défendre les biens publics mondiaux. Actuellement ils soutiennent notamment l'action de la France en faveur de la santé mondiale en alimentant la contribution française à Unitaïd et au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

Conçus pour dégager des ressources additionnelles à l'effort budgétaire, ces financements innovants constituent aujourd'hui une part essentielle de l'APD française. En 2017, la taxe sur les billets d'avion et la TTF représentaient environ un milliard d'euros soit 10 % de l'aide totale.

<i>Part des recettes affectée à l'APD (en milliards d'euros)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe sur les billets d'avion	0,185	0,204	0,210	0,210	0,210	0,210
Taxe sur les transactions financières	0,060	0,100	0,140	0,497	0,798	0,798
Total financements innovants	0,245	0,304	0,350	0,707	1,008	1,008

Source : commission des Finances du Sénat, 2018

Si le montant des recettes de la taxe sur les billets d'avion affecté à la solidarité internationale est stable depuis 2015, la TTF constitue un levier majeur permettant de dégager une part croissante de ressources pour la solidarité internationale et le climat. Pourtant, aujourd'hui, les recettes de la TTF ne sont que, pour moitié, affectées à l'APD. Le taux de cette taxe, actuellement de 0,3 % pourrait également être rehaussé à l'image de ce qui se fait en Grande-Bretagne où une taxe similaire atteint 0,5 %. Concernant l'assiette de la taxe, elle ne s'applique pas aux opérations intra-journalières, alors même que les parlementaires avaient voté en faveur de cette évolution lors du PLF 2017, qui aurait permis de récolter deux à quatre milliards d'euros supplémentaires.

Les financements innovants sont des mécanismes qui gagneraient à être répliqués autant que possible. La France, pionnière en la matière, a un rôle de leadership à jouer pour que davantage de pays mettent en place des outils similaires afin de dégager des ressources supplémentaires pour la solidarité internationale. En particulier, la TTF européenne doit continuer à être défendue au plus haut niveau des instances européennes, en accord avec l'engagement pris par le Président Macron depuis le début de son quinquennat.

### ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■ *Recommandations* ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■

- Affecter l'intégralité des recettes de la TTF à l'APD ;
- Relancer le processus européen pour aboutir à une TTF européenne ambitieuse et solidaire ;
- Relever le taux de la TTF à 0,5 % comme au Royaume-Uni ;
- Appliquer la taxation des opérations intra-journalières.

## 2. UNE AIDE PEU LISIBLE ET GONFLÉE ARTIFICIELLEMENT

L'APD française se caractérise par un éparpillement de ses sources. En plus des vingt-quatre programmes budgétaires qui contribuent à l'APD, gérés par différents ministères, on retrouve également une partie de la contribution française au budget européen ainsi que des ressources extra-budgétaires. Cette dispersion rend ardu le pilotage, le suivi et l'évaluation de l'APD, tant pour la société civile que pour le contrôle parlementaire.

### *Ces difficultés sont encore renforcées par le manque de transparence de l'aide française.*

Régulièrement pointée du doigt dans les classements internationaux de l'ONG Publish What You Fund ou par les examens par les pairs de l'OCDE de la coopération française pour le développement, la France maintient une certaine opacité sur des pans entiers de son APD, tant au niveau du processus décisionnel que de la mise en œuvre des projets. A titre d'exemple, le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) n'est soumis à aucune transparence dans son fonctionnement, malgré des ressources exponentielles. Géré par l'AFD sous les instructions d'un comité de pilotage interministériel, le fonds n'est pas suffisamment ouvert au contrôle parlementaire. Aucune information n'est rendue publique sur le calendrier, la répartition et le décaissement des montants versés aux organismes bénéficiaires du Fonds – dont la liste s'est pourtant allongée depuis sa mise en place en 2006.

Les contrats de désendettement et de développement (C2D) souffrent également d'un cruel manque de transparence. Ils constituent un mécanisme de reconversion de dette par lequel la France met en œuvre l'engagement qu'elle a pris en 1999 d'annuler la totalité de ses créances d'APD pour les pays engagés dans l'Initiative pays pauvres très endettés. Ils sont en outre comptabilisés dans l'APD française. Une Revue de la politique du C2D<sup>14</sup> publiée en 2016 par les ministères des Affaires étrangères et des Finances et l'AFD eux-mêmes a souligné ce manque de transparence et de redevabilité des C2D, notamment envers la société civile. La revue recommandait ainsi la formalisation du rôle de la société civile dans le dispositif, qui n'a à ce jour pas été réalisée<sup>15</sup>. Cette revue avait également souligné que l'additionnalité théorique des C2D sur laquelle s'était engagée la France n'était pas établie et recommandé que ce concept soit plus précisément défini afin de permettre son évaluation<sup>16</sup>. Là encore, cette recommandation n'a à ce jour toujours pas été mise en œuvre.

Si le pilotage de l'APD française doit être amélioré, rappelons toutefois que les financements extra-budgétaires ont permis de dégager des ressources significatives pour la

---

14. Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, ministère de l'Économie et des Finances, Agence française de développement, 2016, *Revue de la politique du contrat de désendettement et de développement (C2D)*, 140 p.

15. *Ibid.* recommandation n°4.

16. *Ibid.* recommandation n°5.

solidarité internationale. Ces ressources ont la particularité d'être sanctuarisées pour les bénéficiaires de l'aide que sont notamment les grands fonds multilatéraux pour la santé mondiale et le climat. En l'état, la budgétisation des ressources de ces taxes remettrait en cause la pérennité de financements essentiels pour les secteurs prioritaires du gouvernement.

D'autre part, telle que comptabilisée aujourd'hui, l'APD comprend également des dépenses qui ne bénéficient pas directement au développement car elles n'impliquent pas de véritable transfert de ressources aux pays à revenu faible ou intermédiaire. Les frais d'écolages et le coût d'accueil des réfugiés entrent dans cette catégorie. Ces dépenses s'effectuent en effet sur le territoire de l'État bailleur et ne devraient en conséquence pas être prises en compte dans le calcul de l'APD, comme le recommande le rapport Ber-ville sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale<sup>17</sup>.

### ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■ *Recommandations* ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■

- Augmenter la transparence du Fonds de solidarité pour le développement (FSD), en ouvrant notamment le comité de pilotage interministériel au contrôle parlementaire et en publiant régulièrement un état des lieux des décaissements réalisés et à venir ;
- Ouvrir la gouvernance du FSD aux parlementaires et aux ONG ;
- Mettre en œuvre les recommandations n°4 et n°5 et de la Revue de la politique du C2D publiées en 2016, afin d'améliorer la transparence du dispositif en formalisant le rôle de la société civile dans le mécanisme et de définir le principe d'additionnalité afin de pouvoir l'évaluer ;
- Défendre auprès du CAD de l'OCDE l'abandon de la comptabilisation des frais d'écolages, des coûts d'accueil des réfugiés ainsi que de toute autre dépense bénéficiant directement au pays bailleur comme de l'aide publique au développement.

---

17. *Opcit.*



14, passage Dubail 75010 PARIS

Tél.: 01 44 72 93 72

[sud@coordinationsud.org](mailto:sud@coordinationsud.org) – [www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org)