

Examen par les pairs du CAD de l'OCDE de la coopération
pour le développement

FRANCE 2018

**UNE REVUE ALTERNATIVE DU BILAN DE LA POLITIQUE
DE DÉVELOPPEMENT ET DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE DE LA FRANCE
ENTRE 2013 ET 2017 PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE**

NOVEMBRE 2017



Coordination SUD
Solidarité Urgence Développement



Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement - est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale.

Fondée en 1994, elle rassemble aujourd'hui 163 ONG dont une centaine via six collectifs associatifs (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, Crid, Forim, Groupe Initiatives) qui mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées mais aussi des actions d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale et de plaidoyer. Coordination SUD anime des commissions de travail thématiques composées de ses membres et partenaires, mobilisées sur des enjeux majeurs de la solidarité internationale. Elle assure une double mission de renforcement organisationnel des ONG françaises de solidarité internationale et de représentation des défis et enjeux communs auxquels elles sont confrontées auprès des institutions publiques et privées en France, en Europe et dans le monde.

Propos liminaires

Coordination SUD remercie le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, représenté par la direction du développement durable (DGM/DDD), qui lui a offert la possibilité de conduire ce travail inédit visant à alimenter les réflexions et analyses des examinateur.trices du CAD de l'OCDE sur la politique de coopération au développement de la France des cinq dernières années.

Pour mener à bien cette mission, Coordination SUD a fait appel à l'expertise de ses membres, de la Coalition Eau, de la Coalition Education et d'Educasol. Nous les remercions pour leurs contributions.

Note aux lecteurs.trices : en cohérence avec son engagement à promouvoir « l'approche genre » au sein des organisations non-gouvernementales de solidarité internationale, Coordination SUD a adopté le mode d'écriture dite inclusive pour ce rapport.

Coordination : Sami Asali (Coordination SUD)

Liste des organisations contributrices :

Action contre la faim, Action Santé Mondiale (GHA), ATD Quart Monde, CCFD – Terre Solidaire, La Chaîne de l'Espoir, Coalition Eau, Coalition Education, Educasol, Etudiants & Développement, Gret/Groupe Initiatives, Handicap International, Oxfam France, Secours catholique – Caritas France

Crédit photo couverture :

© Julie Erceau / UNMFREO



Examen par les pairs du CAD de l'OCDE de la coopération
pour le développement

FRANCE 2018

**UNE REVUE ALTERNATIVE DU BILAN DE LA POLITIQUE
DE DÉVELOPPEMENT ET DE SOLIDARITÉ
INTERNATIONALE DE LA FRANCE ENTRE 2013 ET 2017
PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE**

Novembre 2017

SOMMAIRE

1. page 6

UN CADRE NATIONAL RÉFORMÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE



1. Création du CNDSI en 2013
2. Une première loi d'orientation et de programmation pour le développement et la solidarité internationale (2014)
3. La montée en puissance de la diplomatie économique
4. Opérateurs de l'aide au développement : des réformes inachevées ?
5. Un partenariat renouvelé entre le MEAE et les OSC

2. page 12

LA FRANCE DANS LES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES ET SON BILAN MITIGÉ DANS LA CONCRÉTISATION DES ENGAGEMENTS MULTILATÉRAUX



1. Financer le développement : la France pas à la hauteur des attentes
2. La France est-elle à l'aise avec le développement durable ?
3. Lutte contre le réchauffement climatique : la France à la pointe du combat diplomatique

3. page 16

FINANCER LE DÉVELOPPEMENT : POINT NOIR DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPÉRATION



1. Trajectoire de l'aide publique au développement sur la période étudiée
2. La France championne des financements innovants ?
3. Transparence et efficacité de l'aide
4. Une structure d'APD déséquilibrée au détriment des PMA
5. ...Et de la société civile

4. page 23

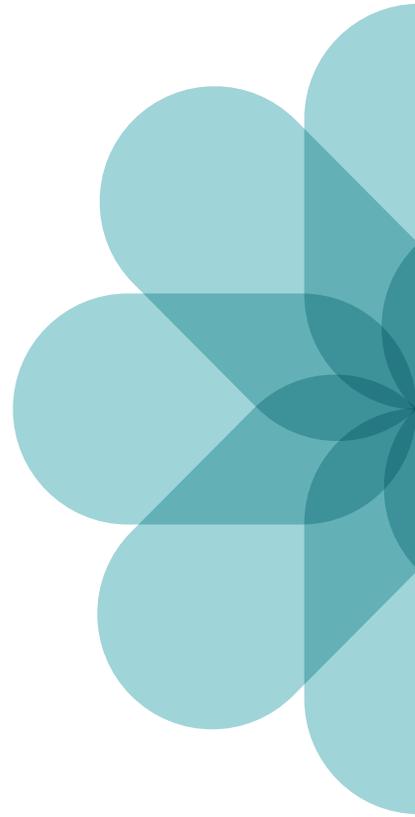
CONTRIBUTION DE LA FRANCE AUX DIFFÉRENTS VOILETS DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AIDE HUMANITAIRE



1. Genre et développement : des cadres ambitieux sans financements adéquats
2. Humanitaire : la France bonne dernière des pays du CAD
3. Climat : pour un rééquilibrage des financements en faveur des plus vulnérables
4. Santé mondiale : un secteur prioritaire de l'aide française qui manque de lisibilité
5. Migrations : un enjeu essentiel du développement instrumentalisé
6. Agriculture, sécurité alimentaire et nutrition : des positions françaises incohérentes
7. Eau et assainissement : secteur important de l'APD française malgré le désengagement de l'État
8. Education mondiale : une aide faible et profondément déséquilibrée au profit de l'influence de la France
9. Education à la citoyenneté et à la solidarité internationale, jeunesse et engagement : des leviers à renforcer pour l'atteinte des ODD
10. Une grande absente : la jeunesse

5. page 33

PERSPECTIVES POUR LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE DE LA FRANCE DANS LES PROCHAINES ANNÉES





1.

Un cadre national réformé pour le développement et la solidarité internationale

1. Création du CNDI en 2013
2. Une première loi d'orientation et de programmation pour le développement et la solidarité internationale (2014)
3. La montée en puissance de la diplomatie économique
4. Opérateurs de l'aide au développement : des réformes inachevées ?
5. Un partenariat renouvelé entre le MEAE et les OSC

« Je souhaite que désormais cette politique soit davantage débattue au Parlement, comme c'est le cas chez nombre de nos partenaires. Aussi, je soumettrai au Parlement une loi de programmation et d'orientation afin qu'il définisse les priorités de notre politique de coopération, qu'il fixe l'effort budgétaire national en faveur du développement et trace un cheminement crédible vers les 0,7 %.

L'adoption de cette loi et son évaluation périodique permettra un travail d'explication, de transparence et d'accessibilité de l'information sur les stratégies et les moyens de notre coopération aussi bien en direction des citoyen.ne.s et des contribuables, que des pays partenaires. Elle contribuera à renforcer la cohésion de l'action en faveur du développement aujourd'hui trop fragmentée entre différentes administrations et opérateurs. Cette loi sera accompagnée d'indicateurs permettant de mesurer les moyens, mais aussi les résultats obtenus dans les pays et les secteurs prioritaires de la coopération française »¹.

Premier jalon concret du quinquennat précédent et concrétisation d'une promesse de campagne de l'ancien président de la République française, des Assises du développement et de la solidarité internationale ont été ouvertes fin 2012. Cette initiative, saluée par la société civile car marquant une volonté de co-construction de la part du – à l'époque – nouveau président, a abouti en mars 2013 à deux promesses dont la réalisation a profondément marqué le contexte institutionnel français dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique de coopération au développement :

1. L'élaboration d'une loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI) de la France ;
2. La création d'une instance pluri-acteurs.trices qui deviendra, nous le verrons, le cadre de concertation privilégié entre les organisations de la société civile et l'État sur ces mêmes questions.

Ces avancées ont permis un dialogue renouvelé et renforcé en matière de développement et de solidarité internationale.

1. CRÉATION DU CNDSI EN 2013

Institué par le décret n°2013-1154 du 11 décembre 2013², le Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI) crée un espace de dialogue multi-acteurs.trices et de mise en cohérence des actions du gouvernement en matière de développement. De compétence interministérielle, le CNDSI est présidé par le secrétaire d'État en charge du Développement. Constitué de tous les types d'acteurs.trices intéressé.e.s par ces enjeux, ceux-ci sont regroupés au sein de huit collègues représentatifs³ dont les membres sont nommés par décret ministériel. Cette décision de créer officiellement un cadre pérenne et officiel de dialogue entre l'État et tous les types d'acteurs a suscité de nombreux espoirs. S'il a sans aucun doute contribué à une amélioration notable du cadre de dialogue entre l'État, et plus particulièrement le ministère des Affaires étrangères, et la société civile, le CNDSI s'est vu confronté à certaines limites pour plusieurs raisons :

- Divergences de vues trop fortes entre les différents acteurs.trices qui le composent (qui a conduit, par exemple, à l'impossibilité de lancer des travaux sur l'enjeu de cohérence des politiques pour le développement en 2016) ;
- Un niveau de prise en compte des recommandations des rapports produits par le Conseil qui demeure faible (à l'exception notable du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de 2016 comme indiqué plus bas) c'est notamment le cas des recommandations du CNDSI sur les migrations ou du rapport de synthèse sur les recommandations sur le financement du développement en 2015 ;
- Une difficulté de fait à percevoir le réel lien entre les travaux du CNDSI et les différents espaces où se déclinent aussi des stratégies de la coopération française (ministère des Finances, AFD) ou autres ministères qui ont des compétences ou des liens avec les questions de solidarité internationale et de développement (Intérieur...).

1. Réponse écrite de François Hollande, alors candidat à l'élection présidentielle de 2012, à une recommandation de Coordination SUD pour plus de transparence et de redevabilité dans la conduite de la politique de coopération internationale de la France.

2. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028323118&categorieLien=id>

3. Parlementaires, collectivités locales, ONG, syndicats, employeurs, acteurs économiques, organismes de recherche, personnalités étrangères qualifiées.

Pour autant, le CNDSI a été saisi formellement par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) en 2016 pour une consultation sur l'ordre du jour et les décisions du Cigid. Pour la première fois depuis que cette instance de coordination interministérielle sous autorité du Premier ministre existe (1998), un véritable processus de consultation transparent a été institué, permettant au CNDSI de jouer son rôle et de contribuer sensiblement aux décisions et orientations retenues par le gouvernement au Cigid du 30 novembre 2016. Ce processus a été salué par les ONG et devrait être renouvelé pour le prochain Cigid annoncé pour février 2018.

Enfin, depuis 2016, le CNDSI est également un espace de suivi des initiatives françaises pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD), au niveau national comme international.

2. UNE PREMIÈRE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE (2014)

En plus du lancement des travaux du CNDSI, 2014 est marquée par l'adoption inédite d'une Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI), concrétisation d'un engagement pris par François Hollande à l'issue des Assises susmentionnées. La LOP-DSI a été publiée au Journal officiel le 8 juillet 2014. C'est la première fois que le Parlement a pu délibérer et débattre aussi longuement sur les choix de la politique de développement française. Le texte final, adopté par les deux assemblées à une très large majorité du fait du relatif consensus au sein de la classe politique française sur l'impératif (et l'intérêt) d'une politique de développement et de solidarité internationale ambitieuse, intègre beaucoup des principes et objectifs portés par les organisations de la société civile (OSC) : lutte contre la pauvreté, les inégalités, et les changements climatiques, promotion de la paix, des droits humains et de l'égalité femmes-hommes, valorisation de l'approche par les droits et de la participation des personnes en situation de vulnérabilité, apparition pour la première fois dans un texte législatif français de l'impératif de cohérence des politiques pour le développement, mécanismes de redevabilité du gouvernement, etc. Coordination SUD et les ONG avaient toutefois regretté que la loi n'interroge pas suffisamment le rôle du secteur privé lucratif en n'allant pas assez loin sur la responsabilité sociale, environnementale et fiscale (RSEF) des entreprises multinationales et que le Parlement n'ait pas pris l'initiative de simplifier l'architecture institutionnelle du pilotage de l'aide au développement en France, connue pour ses lourdeurs administratives, nous y reviendrons⁴. En outre, malgré l'intitulé de ce nouveau cadre réglementaire, l'absence totale de programmation (en termes de trajectoire d'aide publique au développement (APD) comme en termes de calendrier et de moyens de mise en œuvre des dispositions de la loi) laissait craindre que cette loi resterait de l'ordre de la déclaration de bonnes intentions.

De fait, plus de 3 ans après son entrée en vigueur, de nombreux articles de la loi n'ont jamais été respectés, ou n'ont pas conduit au changement de pratiques espéré. La LOP-DSI a certes conduit à plus de redevabilité et de transparence du gouvernement dans la conduite de la politique de développement et de solidarité internationale, notamment par le biais de rapports biennaux au Parlement, présentés également au CNDSI. Le Parlement est toutefois resté, à ce stade, en dehors de cette dynamique. Un observatoire de la solidarité internationale, présidé par un.e parlementaire et incluant toutes les parties prenantes, avait été instauré afin de veiller à l'opérationnalisation de la loi et au suivi des évaluations de la politique française de développement et de solidarité internationale menées par le ministère des Finances, le MEAE ou l'Agence française de développement (AFD). Il s'est réuni une fois et n'a plus été réuni faute d'atteinte du quorum prévu (2 député.e.s et 2 sénateur.trices devaient notamment le composer). Les dispositions les plus transversales et ambitieuses de la loi, comme la participation des personnes en situation de vulnérabilité et la cohérence des politiques pour le développement, sont restées lettres mortes. Aucun mécanisme n'aura été proposé pour avancer sur ces chantiers. En outre, malgré l'émergence de l'impératif de cohérence des poli-

4.

L'analyse de Coordination SUD suite à l'adoption de la LOP-DSI : <https://www.coordination-sud.org/wp-content/uploads/Analyse-de-la-LOP-Coordination-SUD2.pdf>

tiques aux niveaux européen (notamment dans le cadre du Consensus européen pour le développement) et international (recommandations et bonnes pratiques identifiées par la *PCD Unit* de l'OCDE, place de la cohérence des politiques dans l'agenda des ODD), la France ne dispose d'aucune garantie d'étude et de contrôle de celle-ci alors que les ONG le demandent depuis les années 1980.

3. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

Lors du remaniement d'avril 2014, le nom du ministère des Affaires étrangères a été complété par le Développement international, terme sous lequel il faut comprendre le développement économique de la France à l'international. Le commerce extérieur et le tourisme ont alors été intégrés au champ de compétences de ce ministère, et y sont toujours, consacrant ainsi la montée en puissance de la « diplomatie économique » dans le mandat politique que se donne la France à l'international.

Le ministère des Affaires étrangères place désormais les enjeux économiques au premier plan de son action. Dans son document *Le Quai d'Orsay au service des entreprises*⁵, il est noté que les outils diplomatiques et les politiques d'influence seront mobilisés au service des entreprises et de l'attractivité du territoire français. Ce document va jusqu'à stipuler que « *la politique de développement sera mieux articulée avec les intérêts économiques français* ». En mettant les intérêts des acteurs privés nationaux au cœur de la stratégie française à l'international, ce qui suppose un « *redéploiement des ressources et des moyens* » sur certains secteurs ou zones, et prioritairement les pays dits émergents au fort potentiel de croissance, la France prend le risque de faire passer au second plan les impératifs en matière de gestion des biens communs mondiaux, d'amélioration des conditions de vie et de respect des droits des populations des pays du Sud.

Aussi, Coordination SUD n'a cessé de rappeler l'importance de délier totalement ces enjeux de « diplomatie économique » (et son objectif associé de retour sur investissement) de la politique de développement et de solidarité internationale.

Impulsée par Laurent Fabius, alors ministre des Affaires étrangères et du Développement international, la diplomatie économique a été affichée comme devant également être une priorité de l'AFD. Pivot de la politique française d'aide au développement, l'AFD est coupable aux yeux de la ministre du Commerce extérieur de l'époque, de ne pas tenir assez compte des intérêts économiques de la France et de ses entreprises, qualifiant la situation d'« *inacceptable* » et d'« *incompréhensible pour les entreprises françaises* »⁶. Dorénavant, lors de l'examen des projets par l'AFD, mention systématique doit être faite des retombées pour les intérêts économiques des sociétés françaises. Ce critère n'est toutefois pas un critère d'exclusion des projets.

Alors qu'en 2001, l'AFD s'était engagée à « *déliier la totalité de son aide, quel que soit le montant du contrat et aux [pays les moins avancés (PMA)] ainsi qu'à tous les partenaires* », la LOP-DSI entretient également l'ambiguïté. Elle réaffirme l'engagement de la France en faveur du déliement de son aide, mais rappelle dans le même paragraphe que « *les entreprises françaises sont présentes par le biais de leurs filiales et de leurs partenaires économiques dans de nombreux pays en développement* » et que « *l'internationalisation des entreprises françaises peut contribuer au développement économique de la France comme des pays dans lesquels elles sont implantées* ». L'enjeu en la matière devant être celui de la contribution effective des entreprises au développement durable et les conditions pour cela, plutôt que celui de leur internationalisation.

Lier l'aide représente pourtant le marché public le moins efficace. Dans son rapport *Comment mieux dépenser l'aide*⁷, le réseau Eurodad estime que les projets de développement financés par l'aide liée peuvent être 40 % plus onéreux. La Cour des comptes, dans son rapport de juin 2012, a également souligné la « *complexité de l'association des deux objectifs d'aide au développement et d'aide commerciale* ». Il est primordial de déconnecter l'aide à d'autres objectifs que ceux visant à répondre aux besoins des populations. La finalité de l'aide ne doit pas être la recherche de débouchés pour des entreprises françaises, mais bien de privilégier le développement des entreprises domiciliées dans les pays bénéficiaires (PME/PMI locales plutôt que filiales locales de multinationales occidentales).

5. Le Quai d'Orsay au service des entreprises, février 2014

6. http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/05/27/l-agence-francaise-de-developpement-prie-de-miser-francais_4426727_3234.html

7. <http://eurodad.org/files/integration/2011/10/Eurodad-Comment-mieux-dépenser-laide.pdf>

4. OPÉRATEURS DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : DES RÉFORMES INACHEVÉES ?

Le 25 août 2015, le président de la République annonçait, lors de la Conférence des ambassadeurs, une réforme particulièrement importante du dispositif de la politique de développement et de solidarité internationale de la France en souhaitant le rapprochement de AFD, opérateur historique et principal de la France, et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), institution financière publique dont la mission principale est le développement économique sur les territoires français. Cette réforme était suivie de près par Coordination SUD, qui y voyait à la fois un risque de valoriser la diplomatie économique au détriment de l'aide au développement et une opportunité dans le financement des ODD. Les ambitions de cette réforme ont finalement été revues largement à la baisse début 2016, l'État privilégiant simplement de renforcer les fonds propres de l'AFD en conformité avec les annonces présidentielles précédentes (capacité de prêts augmentée de 4 milliards d'euros d'ici 2020, dont 2 milliards pour le climat, et 370 millions d'euros de dons supplémentaires). Et une « charte d'alliance stratégique » a été signée entre les deux institutions afin de renforcer leur connaissance mutuelle et leur rapprochement mais les objectifs finaux attendus restent flous.

Issue de la fusion de 6 opérateurs publics⁸ le 1^{er} janvier 2015 et d'une volonté de rationaliser les dispositifs existants de promouvoir de l'assistance technique et expertise internationale française, Expertise France est aujourd'hui le 2^e opérateur pour l'aide au développement de la France en termes de portefeuille d'activités, sous double-tutelle du MEAE et de Bercy, comme l'AFD. Si elle intervient aujourd'hui sur de nombreux volets (développement durable, finances publiques, gouvernance et droits humains, santé, protection sociale et emploi, stabilité, sûreté et sécurité, etc.), son volume d'activités reste très loin de celui de son homologue allemand (GIZ) et elle demeure faiblement dotée par l'État. Par ailleurs, si ses missions et activités (mise à disposition d'expertises techniques) sont complémentaires de celles de l'AFD (financement de projets), les passerelles (et le dialogue) entre les 2 opérateurs semblent encore aujourd'hui difficiles à mettre en place. Aussi, l'éclatement des stratégies d'intervention entre le MEAE et ses opérateurs contribue à rendre difficilement lisible l'orientation générale des actions portées par la France à l'international, l'AFD disposant par exemple de cadres d'interventions sectoriels ou transversaux (CIS et CIT) sur ces champs de travail dont la temporalité n'est pas calée sur les documents stratégiques de sa tutelle (exemple : les actions en santé de l'AFD sont cadrées par un CIS couvrant les années 2015 à 2019 alors que la France a révisé ses orientations stratégiques en santé mondiale en 2017 sans préciser les incidences attendues sur l'activité de ses opérateurs...).

5. UN PARTENARIAT RENOUVELÉ ENTRE LE MEAE ET LES OSC

8. France expertise internationale (FEI), Assistance au Développement des Échanges en Technologies Économiques et Financières (Adetef), GIP Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau (GIP Esther), GIP International, travail, emploi, formation professionnelle (GIP Inter), GIP Santé protection sociale internationale (GIP SPSI), Agence pour le développement et la coordination des relations internationales (Adecrici - Sécurité sociale).

9. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/161128-releve-de-decisions-cicid-version-longue-propre_cle85fc9d.pdf

10. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/eval_ey_maedi_rapport_final_cle018761.pdf

Suite aux décisions du Cicid du 30 novembre 2016⁹ et à une évaluation commanditée par le MEAE et menée fin 2016 par le cabinet EY de la contribution de la société civile à la politique de développement et de solidarité internationale¹⁰, la délégation pour les relations avec la société civile du ministère des Affaires étrangères (DGM/CIV) a consulté les acteurs du CNDIS pour élaborer le premier document d'orientation politique ayant pour ambition de renforcer le partenariat entre le ministère des Affaires étrangères (ses opérateurs inclus) et les organisations de la société civile. Sa version finale a été lancée officiellement le 17 mars 2017 par Jean-Marc Ayrault, alors ministre des Affaires étrangères. Ce document constitue une avancée réelle dans la reconnaissance du partenariat, du rôle et de l'apport de la société civile à la politique française de développement et de solidarité internationale.

Il reconnaît la plus-value, l'expertise, les capacités d'actions et la qualité du travail des OSC, tout en appelant à un partenariat renforcé entre elles et les pouvoirs publics, no-

tamment dans l'élaboration des politiques en lien avec le développement et la solidarité internationale. En outre, le document reconnaît la faiblesse du soutien de la France aux OSC dans la conduite de la politique de développement et de solidarité internationale (« *Il convient de poursuivre l'effort d'augmentation des flux de l'APD bilatérale française transitant par elles, en vue de se rapprocher progressivement de la moyenne de l'OCDE en la matière* »¹¹). Point noir de la politique de coopération internationale de la France, celle-ci se distingue en effet par son taux extrêmement bas d'APD transitant par les ONG (2,3 % en 2015 contre une moyenne de 12,9 % pour les pays du CAD¹²). Le document fixe ainsi le cap même s'il ne lui donne pas d'échéance dans le temps.

Par ailleurs, ce document politique, que Coordination SUD demandait depuis 15 ans pour donner un cadre plus formel au dialogue entre le MEAE et les OSC, gagnerait à être approprié politiquement au MEAE mais au niveau de l'État dans son ensemble, et systématisé au sein de l'administration. Aboutissement logique de l'ouverture du ministère des Affaires étrangères et de ses opérateurs à de réelles concertations avec les OSC sur les sujets qui les intéressent, il pourrait être généralisé à l'ensemble des ministères impliqués dans la conduite et l'orientation de la politique de développement et de solidarité internationale, à commencer par le ministère des Finances qui joue un rôle prépondérant dans les arbitrages budgétaires et dont l'ouverture aux OSC est loin d'être systématique.

11.
<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/publications/enjeux-planetaires-cooperation-internationale/documents-de-strategie-sectorielle/article/document-d-orientation-politique-relatif-au-partenariat-entre-le-ministere-des>

12.
<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-pu>



2.

La France dans les négociations internationales et son bilan mitigé dans la concrétisation des engagements multilatéraux

1. Financer le développement : la France pas à la hauteur des attentes
2. La France est-elle à l'aise avec le développement durable ?
3. Lutte contre le réchauffement climatique : la France à la pointe du combat diplomatique

L'année 2015 marque un tournant du fait d'une séquence politique internationale inédite sur les enjeux relatifs au développement durable. Si la France a été sous le feu des projecteurs en accueillant notamment la COP21 fin 2015, sa posture dans les négociations internationales relatives au financement du développement a déçu, et son manque de planification dans la mise en œuvre des engagements issus de l'adoption des ODD et de l'Accord de Paris est un facteur de déception régulier des ONG depuis 2 ans.

1. FINANCER LE DÉVELOPPEMENT : LA FRANCE PAS À LA HAUTEUR DES ATTENTES

Appelée à jouer un rôle fondamental, la 3^e conférence sur le financement du développement d'Addis-Abeba, première des trois grandes séquences de l'agenda post-2015, s'est clôturée par un accord décevant pour la société civile française. Elle acte un recul des ambitions et des engagements par rapport aux précédentes conférences de Monterrey et Doha.

Après des scandales financiers tels que Luxleaks et Swissleaks, une des attentes importantes de la conférence d'Addis-Abeba était de progresser dans la lutte contre l'évasion fiscale afin de faciliter la mobilisation des ressources nationales dans les pays en développement. Nombre de pays du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, et notamment la France, en refusant la création d'un comité intergouvernemental au sein des Nations unies, ont ignoré les demandes de nombreux pays en développement en poussant au maintien d'un *statut quo* sur les espaces de traitement de ces questions à échelle internationale.

En matière d'aide publique au développement, la France et l'Union européenne ont vu leurs demandes satisfaites à l'issue des négociations. L'atteinte de la part de 0,7 % de leur RNB consacrée à l'APD est repoussée à l'horizon 2030, ce qui permet aux autorités françaises et à l'UE de se dédouaner une nouvelle fois des engagements et recommandations de l'ONU et de l'OCDE en matière d'APD.

Enfin, la France, comme d'autres pays donateurs, a eu tendance à s'en remettre presque exclusivement au secteur privé lucratif pour financer le développement de façon non-conditionnée. Si le secteur privé fait partie de la solution, seul l'établissement de régulations contraignantes peut garantir sa contribution efficace au développement durable et au respect des droits humains fondamentaux. Or, le traitement de la question de la responsabilité sociale, environnementale et fiscale des entreprises multinationales a été très en-deçà des attentes.

2. LA FRANCE EST-ELLE À L'AISE AVEC LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

Adoptés lors de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) de septembre 2015 après trois ans de négociations, les ODD marquent un succès incontestable du multilatéralisme. Bien que non-contraignant, l'agenda du développement durable adopté est, du fait du nombre d'enjeux couverts, de la reconnaissance de l'interdépendance des piliers du développement durable et de son universalité, l'accord le plus progressiste et ambitieux jamais adopté en termes de développement et de durabilité. Les OSC françaises engagées dans la définition de l'agenda post-2015 se sont félicitées de l'ouverture du ministère des Affaires étrangères dans la conduite des négociations. De nombreuses consultations pluri-acteurs conduites par la sous-direction du développement (MAEDI/DGM) ont permis aux OSC d'exprimer leurs attentes par la suite portées au niveau onusien. La position officielle de la France aux Nations unies, qui reprenait plusieurs de ces recommandations, a été saluée.

Si tous les États sont appelés à décliner les 17 objectifs nationalement, la responsabilité des États donateurs, également invités à repenser leurs cadres de coopération à l'aune

de l'esprit de l'Agenda 2030, est double. En l'absence d'une vision nationale partagée sur la mise en œuvre des ODD (aucun plan d'actions ou feuille de route pour un développement durable n'a été élaboré par le gouvernement depuis l'adoption des ODD), l'implication et la mobilisation des ministères autres que le MEAE ou le ministère de la Transition écologique et solidaire est jugée très insuffisante par la société civile. Leur appropriation politique est demeurée très faible. De fait, l'adoption des ODD n'a pas donné lieu à un débat de fond sur la transformation des pratiques en termes de politiques publiques ni de coopération internationale. Le gouvernement a saisi le Conseil économique social et environnemental sur le sujet en 2016, mais peu de préconisations de l'avis rendu ont été retenues à ce jour que ce soit sur la dimension stratégique, du pilotage ou de la mise en œuvre opérationnelle de l'agenda. Si la direction du MEAE en charge du pilotage de la politique d'aide au développement a changé de nom à la faveur de l'Agenda 2030 (Direction des biens publics mondiaux → Direction du développement durable), les stratégies transversales ou sectorielles relatives aux interventions extérieures de la France n'ont pas toutes été adaptées au cadre des ODD contrairement à ce que le rapport du gouvernement laisse penser. En outre, les manques de transparence dans l'utilisation de l'APD par secteur et de suivi-évaluation de projets financés limitent fortement les possibilités d'évaluation de la contribution française aux ODD à l'étranger, dans un contexte où la France est encore loin de l'atteinte de la cible 17.2 qui reprend l'objectif de 0,7 % du RNB des pays développés consacré à l'APD. Les modes d'interventions de l'AFD qui prennent la forme de prêts dans une large majorité des cas visent à répondre aux besoins identifiés par les gouvernements partenaires sans réelle assurance de prise en compte de l'impératif de « *ne laisser personne de côté* » en luttant contre les inégalités au sein des pays. Si l'AFD dispose aujourd'hui d'un dispositif d'évaluation tenant compte des 3 piliers du développement durable (A2D2 : analyse et avis développement durable) qui vise à éclairer les instances décisionnaires avant octroi, celui-ci se caractérise, de l'aveu même de l'AFD, par : 1. l'absence d'indicateurs mesurables qui laisse libre court aux interprétations subjectives, 2. la non-possibilité d'émettre un avis négatif, le niveau le plus faible étant « avis réservé », ce qui n'oblige pas à réviser un projet.

Enfin, le manque de vision, de traduction politique et stratégique de cet agenda, et l'absence de réelle feuille de route interministérielle et intersectorielle construite autour des ODD et des piliers du développement durable en France contribue au maintien d'incohérences politiques au regard du développement des pays tiers et au *statut quo* sur l'absence de mécanisme de contrôle de la CPD.

Malgré ces faiblesses institutionnelles, la France s'était portée volontaire à la remise d'un rapport constituant une « revue nationale volontaire » des actions mises en œuvre pour l'atteinte des ODD lors du Forum politique de haut niveau (HLPF) des Nations unies sur le développement durable de juillet 2016. Cet exercice constituait un exercice nouveau pour le gouvernement, qui, s'il a eu le mérite de pousser certains ministères à s'intéresser au « cadre ODD », a été jugé décevant en termes de prise en compte de l'interdépendance des enjeux et en l'absence de toute annonce nouvelle, programmatique ou financière visant à amplifier les actions contribuant à l'atteinte des objectifs.

3. LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE : LA FRANCE À LA POINTE DU COMBAT DIPLOMATIQUE

C'est à sa demande que la France a accueilli la 21^e Conférence des Parties (COP21). Au vu de l'urgence des enjeux et des échecs successifs des sommets climatiques précédents, la France avait mis en place un dispositif inédit avec une équipe intergouvernementale de haut niveau dédiée à la COP21 : le ministre des Affaires étrangères, président de la COP21, la ministre de l'Environnement qui représentait la France au sein de l'Union européenne dans les négociations et chargée des relations avec la société civile, le ministre des Finances et la secrétaire d'État au Développement.

Le rôle de la France, en tant qu'hôte de l'évènement mais aussi en tant que facilitatrice des négociations a largement été salué par l'ensemble des participant.e.s du début à la fin de la COP.

L'Accord de Paris sur le climat est adopté le 12 décembre 2015. Son caractère historique et sa portée à ambition universelle ne font aucun doute, seuls les États-Unis n'y souscrivant pas en date d'écriture de ce rapport. En effet, pour la première fois, tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, se sont donnés l'objectif commun de « limiter le réchauffement climatique bien en deçà des +2°C (par rapport à 1880) » et même de poursuivre les efforts pour le limiter à +1,5°C.

L'Accord donne un signal fort aux États et à tous les acteurs non-étatiques quant à l'orientation de leurs actions vers le financement d'une économie bas carbone ne reposant plus sur les énergies fossiles, ainsi qu'au soutien à une société plus résiliente face aux effets des changements climatiques.

Si ses modalités précises de mise en œuvre sont encore en discussion, les pays développés avaient alors promis des financements à hauteur de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 en faveur du climat dans les pays en développement. En tant que présidente de la COP21, la France était très attendue sur la question des financements climat. Le président François Hollande avait annoncé la même année que la France augmenterait d'ici 2020 sa contribution à la lutte contre les changements climatiques de 2 milliards d'euros pour atteindre 5 milliards d'euros 2020, dont un milliard consacré au financement de l'adaptation aux changements climatiques via l'AFD. Il avait complété cet engagement par celui de fournir d'ici 2020, 370 millions d'euros supplémentaires chaque année sous forme de dons uniquement.

Mais derrière ce chiffre honorable, qui semble permettre à la France de faire jeu égal avec des pays comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, la réalité de l'engagement français se révèle moins flatteuse. En 2015, les dons ont ainsi représenté 4 % des financements climat français (133 millions d'euros), soit une baisse de 30 % par rapport à 2014. Sur la période de 2007 à 2015, la part des dons n'a jamais dépassé les 10 %. Ainsi malgré l'engagement inscrit dans l'Accord de Paris d'atteindre un équilibre entre adaptation et atténuation, la France consacre seulement 19 % de ses fonds à des projets d'adaptation. Comme le reste de l'aide publique au développement, les financements climat français sont trop peu tournés vers les pays les plus pauvres et les populations les plus vulnérables qui font déjà face aux impacts des changements climatiques, notamment sur le secteur agricole.

Enfin, se pose toujours la question de la cohérence des politiques et des projets financés par la France, sachant que l'AFD ne dispose d'aucun critère d'exclusion de projets au titre de leur non-compatibilité d'avec la lutte contre les changements climatiques.



3.

Financer le développement : point noir de la politique française de coopération

1. Trajectoire de l'aide publique au développement sur la période étudiée
2. La France championne des financements innovants ?
3. Transparence et efficacité de l'aide
4. Une structure d'APD déséquilibrée au détriment des PMA
5. ...Et de la société civile

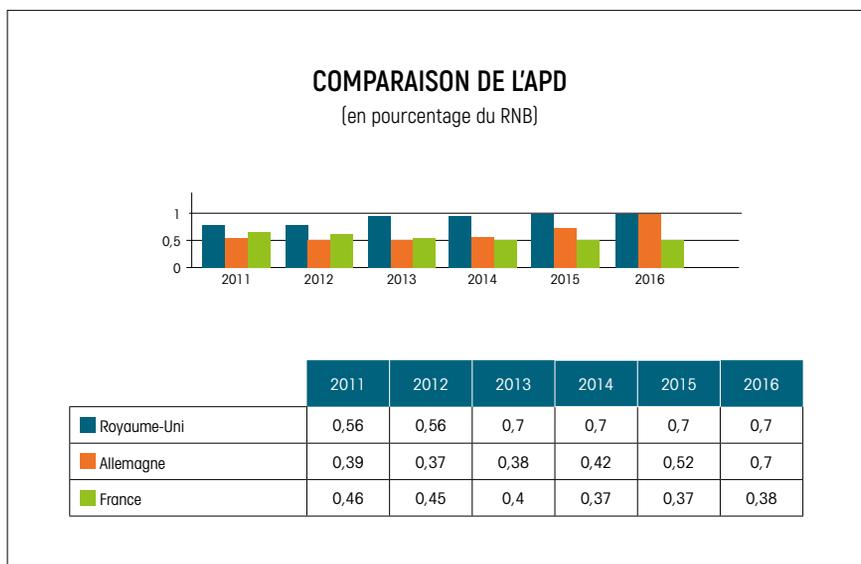
© Coordination SUD

« J'agirai pour une aide accrue aux pays en développement. Je proposerai une taxe sur toutes les transactions financières »¹³.

Malgré les avancées et la dynamique de réforme expliquée en partie 1, les années 2013-2017 sont marquées par un désengagement budgétaire conséquent de la France en matière de développement et de solidarité internationale.

1. TRAJECTOIRE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT SUR LA PÉRIODE ÉTUDIÉE

« La France doit établir une trajectoire réaliste pour atteindre l'objectif de 0,7 % d'APD/RNB dans les meilleurs délais possibles »¹⁴.

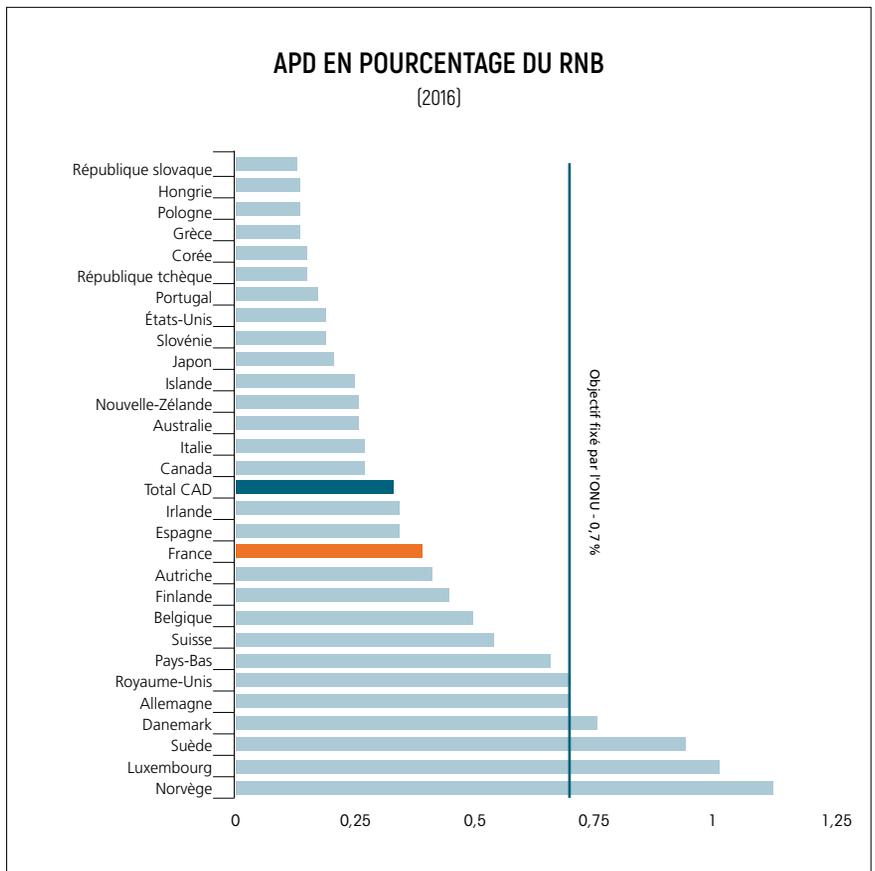
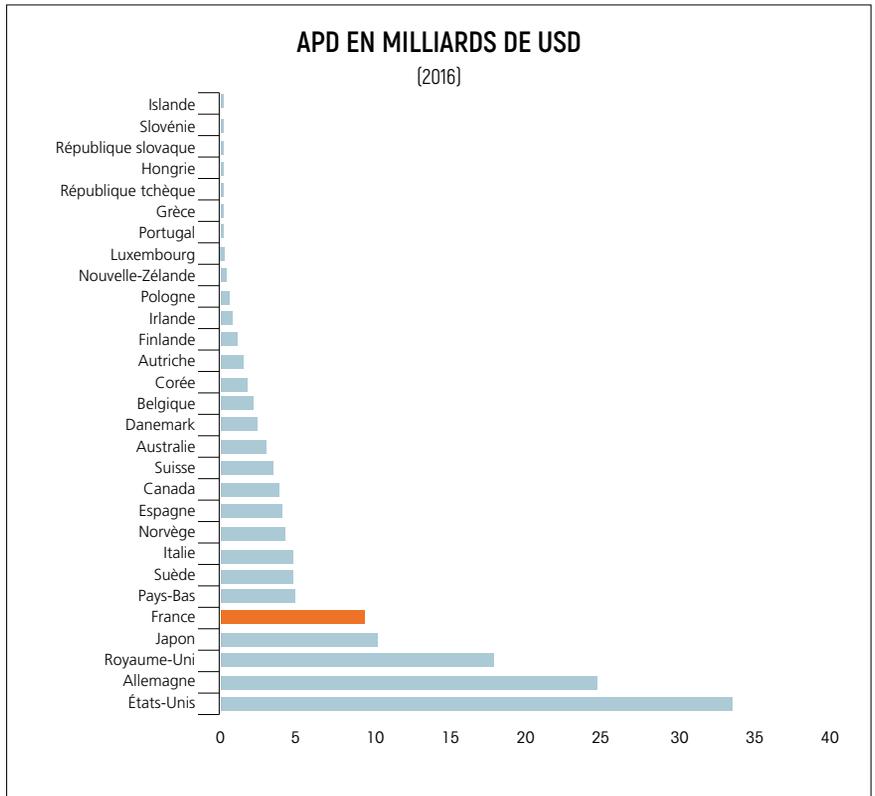


Alors que l'APD dispensée par la France s'élevait à 9,4 milliards d'euros en 2012¹⁵ (4^e donateur mondial, 0,45 % du RNB, déjà en baisse depuis 2010 où l'APD représentait 0,50 % du RNB), celle-ci ne s'élevait plus qu'à 8,6M d'euros en 2016, soit 0,38 % du RNB français. La France tombe alors à la 5^e place en termes de contributeur mondial à l'aide publique au développement exprimée en valeur absolue et se classe seulement 12^e au sein du CAD en termes relatifs (pourcentage du RNB consacré à l'APD) selon l'OCDE (graphiques ci-dessous). Sur la même période, les deux autres principales puissances européennes ont quant à elles atteint l'objectif de consacrer 0,7 % de leur RNB au développement de façon très rapide. L'Allemagne a vu son APD presque doubler pendant le second mandat d'Angela Merkel à la Chancellerie. Le Royaume-Uni a inscrit dans la loi l'impératif du consacrer 0,7% de son RNB à l'APD, ce qui explique la stabilité des montants alloués depuis 2013. La France ferait bien de s'inspirer de ces 2 exemples qui prouvent que les 0,7% pourraient être atteints dans les 4-5 prochaines années si la volonté politique de ses dirigeants le permettait.

13. Engagements 7 et 57 du programme de campagne de François Hollande pour l'élection présidentielle de 2012.

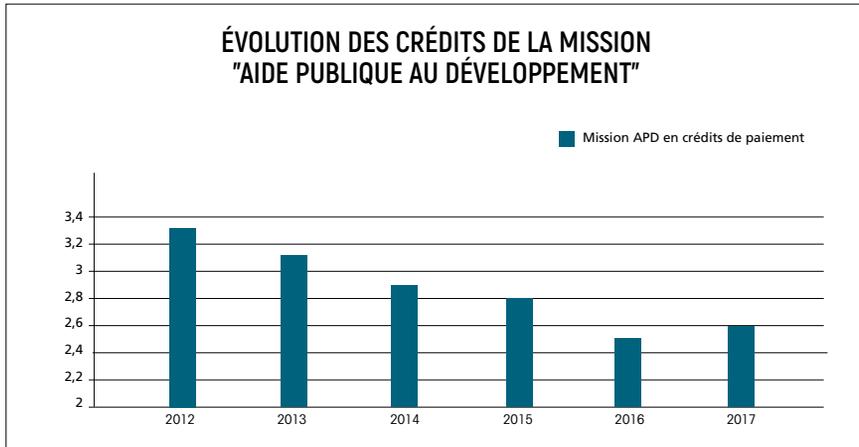
14. Recommandation 3.1 de l'examen par les pairs de l'OCDE de la politique de coopération française, 2013.

15. 12,1 milliards de dollars au taux de conversion 1USD = 0,778€ en 2012 (source : OCDE).

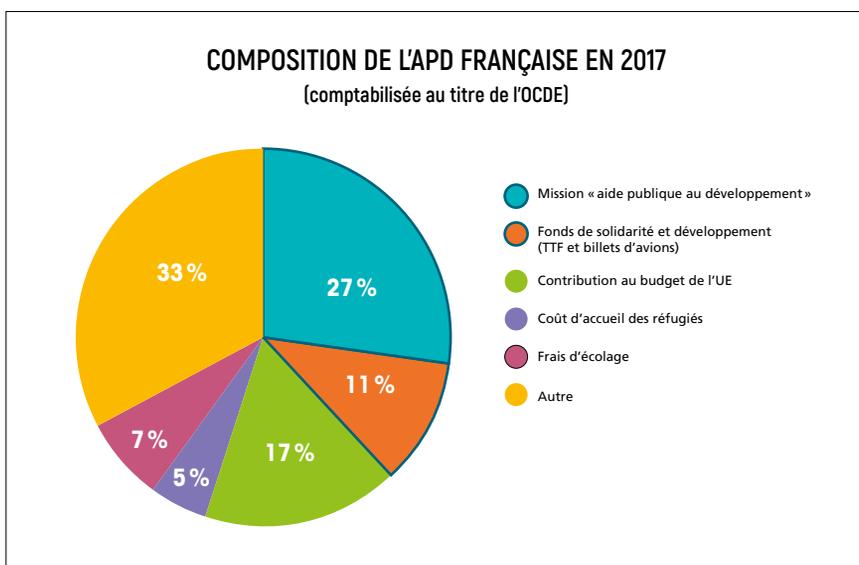


Source OCDE

Comme le montre le graphique ci-dessous, la baisse nette de 800 millions d’euros sur la période étudiée est largement imputable aux coupes franches opérées sur les crédits de la mission APD, votée chaque automne par le Parlement sur proposition du ministre en charge du budget dans le cadre de l’examen des projets de loi de finances (PLF), les crédits de cette mission ayant baissé de plus de 800 millions d’euros entre 2012 et 2016.



Cette baisse de crédits est d’autant plus malvenue que la mission budgétaire APD constitue le cœur du financement français pour le développement aux côtés du fonds de solidarité et développement (FSD) alimenté par les financements innovants. En effet, d’autres données comptabilisées par l’OCDE comme les frais d’écolage ou le coût d’accueil des réfugiés devraient, selon les ONG, être exclues du calcul de l’APD dans la mesure où elles ne constituent pas des flux vers les pays tiers.



Les ONG demandent donc aux pouvoirs publics :

- De respecter l’engagement de la France d’atteindre les 0,7 % d’ici la fin du quinquennat d’Emmanuel Macron ;
- Et par conséquent d’augmenter de 25 % chaque année les crédits de la mission APD ;
- Et enfin de s’assurer que 50 % de l’aide bénéficie aux pays les plus vulnérables, donc les PMA et les pays en crise ou sortie de crise.

2. LA FRANCE CHAMPIONNE DES FINANCEMENTS INNOVANTS ?

Pour compenser la faiblesse structurelle des crédits budgétaires de l'État consacrés à l'APD, la France a été pionnière dans le développement de financements innovants au bénéfice du développement et de la lutte contre les changements climatiques. Ces financements recouvrent plusieurs taxes instaurées au fil des années (taxe sur les billets d'avion dédiés à la lutte contre les pandémies, taxe de 0,3 % sur les transactions financières¹⁶) qui permettent d'alimenter le FSD.

La mise en place de la TTF a été décidée par la France en 2012, et appliquée depuis 2013. Avec un taux relevé à 0,3 % par les parlementaires en 2016, elle a permis de dégager 798 millions d'euros pour le développement et la lutte contre les changements climatiques en 2017, sachant que seulement la moitié des recettes collectées est dédiée à la solidarité internationale. La taxe sur les billets d'avion rapportant 210 millions, les sommes obtenues grâce aux financements innovants sont de l'ordre de 1 milliard d'euros par an aux conditions mises en place sur la TTF actuelle. De fait, depuis la création de cette taxe, la France n'a cessé d'utiliser les revenus de la TTF française afin de combler les coupes successives portées aux crédits budgétaires de la mission APD du fait de leur non-additionnalité.

Les parlementaires de l'ancienne législature avaient également voté en 2016 l'extension de la TTF française aux opérations intra-journalières (*intraday*) à partir du 1er janvier 2018. Cette disposition, pourtant votée démocratiquement, a été supprimée par le président de la République actuel, alors que les études avaient montré que cette extension d'assiette aurait pu permettre de lever près de 4 milliards d'euros supplémentaires par an. Compte tenu des revirements opérés sur la TTF, la société civile appelle aujourd'hui les pouvoirs publics à :

- Relever le montant de la taxe à 0,5 % à l'instar de la *stamp duty* britannique, qui s'est révélée être indolore pour les marchés financiers ;
- Consacrer l'intégralité des recettes à la solidarité internationale et à la lutte et l'adaptation contre les changements climatiques ;
- Renforcer la transparence sur l'utilisation des fonds de la TTF ;
- Relancer les discussions pour l'instauration d'une TTF européenne.

3. TRANSPARENCE ET EFFICACITÉ DE L'AIDE

La France a adhéré fin 2016 à l'initiative internationale pour la transparence de l'aide. Des efforts importants devront être faits pour en respecter les standards. En 2016, un rapport de *Publish What you Fund* classait ainsi le MAEDI et Bercy respectivement aux 36^e et 44^e places en termes de transparence de l'aide sur 46 acteurs internationaux étudiés. A titre d'exemples, le Parlement et la société civile ne disposent pas des informations nécessaires sur l'utilisation du FSD qui représente aujourd'hui 1,6 milliard d'euros, sa gouvernance étant fermée aux acteurs non-gouvernementaux, et la publication des données liées à l'aide reste aléatoire notamment sur la ventilation précise de l'aide par secteur.

Par ailleurs, la complexité du dispositif de pilotage de l'aide française, le peu de visibilité sur le lien entre les lieux d'élaboration des stratégies, leur mise en musique, et leur exécution dans les opérations ne facilitent pas la lecture ni le suivi de l'acheminement de cette aide et sa cohérence avec les orientations données.

Le déséquilibre massif entre prêts et dons dans l'aide bilatérale privilégie certains instruments mécaniquement (mixage prêts/dons par exemple) sans laisser assez de marge pour soutenir des secteurs tout aussi fondamentaux comme la gouvernance et l'État de droit, les politiques de décentralisation, les secteurs sociaux etc. qui constituent des points d'équilibres essentiels quand l'appel au financement privé est de plus en plus plébiscité.

16. La TTF française ne concerne que les sociétés dont le siège social est situé en France et dont la capitalisation boursière dépasse 1 milliard d'euros.

Enfin, l'efficacité de l'aide française souffre de l'absence d'une véritable stratégie multilatérale permettant là aussi de flécher, de prioriser et de suivre les financements en la matière.

4. UNE STRUCTURE D'APD DÉSÉQUILBRÉE AU DÉTRIMENT DES PMA...

En 2016, les subventions ne représentaient que 11 % de l'aide fournie par la France, contre 89 % pour les prêts, garanties et participations. Les prêts ciblant logiquement des pays considérés comme solvables, et donc les pays à revenu intermédiaire, le déséquilibre entre prêts et dons induit que la France n'utilise que très peu son APD au bénéfice des pays les moins avancés et des pays prioritaires qu'elle a elle-même définis. En 2016, un quart seulement de l'aide française était destinée aux pays les moins avancés, soit moins de 0,1 % du RNB alors que la France s'est engagée à y consacrer au moins le double lors de la conférence d'Addis-Abeba. Même la Cour des Comptes, dont les analyses aboutissent souvent à des recommandations de baisse des dépenses publiques, constatait dès 2012 que « *le poids des prêts pesait sur les orientations géographiques de l'aide française* » et recommandait de « *mettre en cohérence la préférence actuelle pour le prêt avec l'objectif de concentration de l'aide vers les pays pauvres* ».

Ainsi, parmi les 10 principaux bénéficiaires de l'aide française, seul le Sénégal fait partie des actuels pays considérés comme prioritaires (cette liste est actualisée par décision interministérielle lors du Cicid).

LES 10 PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE FRANÇAISE (en millions de dollars)	
Maroc :	534
Colombie :	472
Côte d'Ivoire :	307
Sénégal :	223
Brésil :	203
Vietnam :	196
Indonésie :	195
Cameroun :	193
Chine :	184
Afrique du Sud :	170

Source : Données de l'OCDE au titre de l'année 2016, octobre 2017

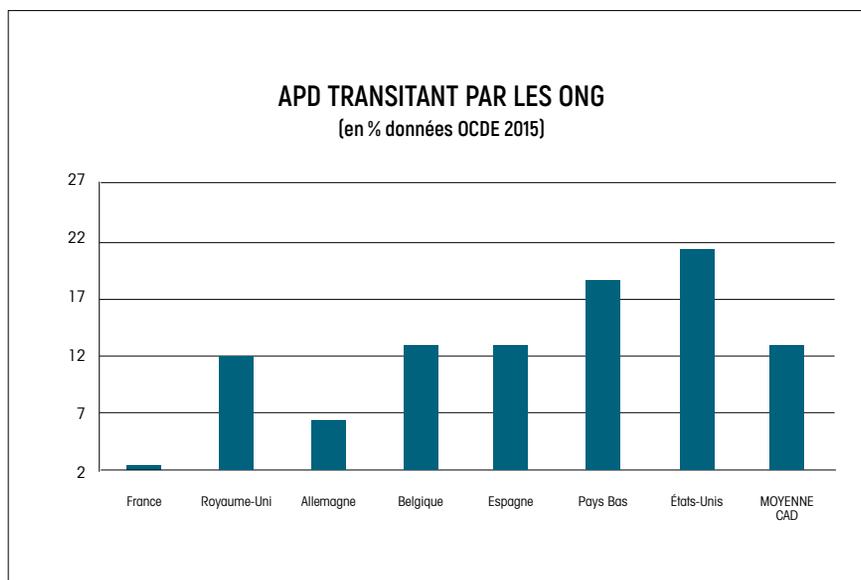
LES 17 PAYS PRIORITAIRES
Bénin
Burkina Faso
Burundi
Comores
Djibouti
Éthiopie
Guinée
Haiti
Madagascar
Mali
Mauritanie
Niger
République centrafricaine
République démocratique du Congo
Sénégal
Tchad
Togo

Source : Décision du Cicid (2016)

4...ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

La France se caractérise au sein du CAD de l'OCDE par la faiblesse chronique de son soutien à la société civile. François Hollande s'était engagé, en cours de mandat, à doubler le montant d'APD transitant par les ONG qui ne s'élevait qu'à 1 % en 2013. Si sa promesse a été tenue, nous rappelons qu'en 2015, ce n'est que 2,9 % de l'APD française qui a transité par les OSC et 2,3 % par les ONG spécifiquement¹⁷, soit environ 200 millions d'euros, alors que les moyennes pour les pays du CAD de l'OCDE se situent à 16,9 % pour les OSC et 12,9 % transitant par les ONG. Tous les pays européens soutiennent davantage les ONG que la France à l'exception de la Grèce.

17. <http://www.oecd.org/fr/cad/finance-mentpourledeveloppementdurable/statistiques-financement-developpement/statistiquesurlesrapportsderessourcesaux-paysendveloppement.htm> (tableau 18)



Des efforts ont été faits depuis 2012, avec l'augmentation de l'enveloppe « Initiatives ONG » de l'AFD et du très faiblement alimenté Fonds d'urgence humanitaire, qui n'a retrouvé son niveau de dotation de 2008 (9 millions d'euros) qu'en 2014 (9,2 millions d'euros, dont 8,6 millions aux ONG, pour atteindre 12 millions d'euros en 2017). Mais ils restent insuffisants et la part des fonds publics français dans les ressources des ONG reste minoritaire. Entre 2012 et 2016, ils ne représentaient qu'environ 12 % des ressources des ONG françaises¹⁸, part qui est en diminution par rapport à la période 2006-2011¹⁹. En effet, les fonds publics que la France alloue à ses ONG augmentent moins vite que leur budget ! A titre de comparaison, le Royaume-Uni alloue plus de 2 milliards d'euros par an aux OSC²⁰.

Les ONG demandent aux pouvoirs publics, pour tenir leur engagement d'atteindre la moyenne des pays du CAD :

- De faire transiter plus d'1 milliard d'euros d'APD par an par les ONG et près d'1,5 milliard d'euros par les OSC plus largement.

La faiblesse des dons enfin réduit les marges de l'aide humanitaire française comme on le verra plus bas.

18. Tendances dégagées de l'enquête *Argent et associations de solidarité internationale 2012-2016*, Coordination SUD, à paraître en 2018

19. Etude *Argent et associations de solidarité internationale 2006-2011*

20. <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/plaidoyer-finance-ment-ong-VF.pdf>



4.

Contribution de la France aux différents volets du développement et de l'aide humanitaire

1. Genre et développement : des cadres ambitieux sans financements adéquats
2. Humanitaire : la France bonne dernière des pays du CAD
3. Climat : pour un rééquilibrage des financements en faveur des plus vulnérables
4. Santé mondiale : un secteur prioritaire de l'aide française qui manque de lisibilité
5. Migrations : un enjeu essentiel du développement instrumentalisé
6. Agriculture, sécurité alimentaire et nutrition : des positions françaises incohérentes
7. Eau et assainissement : secteur important de l'APD française malgré le désengagement de l'État
8. Education mondiale : une aide faible et profondément déséquilibrée au profit de l'influence de la France
9. Education à la citoyenneté et à la solidarité internationale, jeunesse et engagement : des leviers à renforcer pour l'atteinte des ODD
10. Une grande absente : la jeunesse

1. GENRE ET DÉVELOPPEMENT : DES CADRES AMBITIEUX SANS FINANCEMENTS ADÉQUATS

La promotion de l'égalité de genre et du respect des droits des femmes et des filles sont des leviers indispensables pour garantir un développement durable, inclusif et équitable des sociétés. Pour répondre à cet enjeu, la France s'est dotée en 2007 d'un document d'orientation stratégique (DOS) Genre et développement, qui a posé les premiers jalons de la prise en compte du genre dans la politique de développement française. Un deuxième DOS Genre et développement a été adopté en 2013. L'AFD a adopté un CIT Genre en 2013.

Au niveau diplomatique, la France a fait preuve d'un engagement politique certain sur la question des droits des femmes, particulièrement dans les enceintes multilatérales. En 2015, la France a poussé, et obtenu, que le genre soit inclus dans le texte final de l'Accord de Paris et que l'un des 17 ODD soit consacré à l'égalité entre femmes et hommes, dans des contextes européen et international de montée du conservatisme. C'est l'un des États qui défend le plus ouvertement les droits et la santé sexuels et reproductifs (DSSR) dans les négociations onusiennes et européennes (commission population et développement et commission sur le statut des femmes de l'ONU, révision du Consensus européen pour le développement en 2016-2017) malgré les positions de plus en plus réactionnaires de certains pairs. En plus du DOS genre et développement, la France s'est dotée en 2016 d'une stratégie inédite sur les enjeux de populations et de droits sexuels et reproductifs dans sa politique de coopération qui reprend de nombreuses recommandations formulées par la société civile. Le 8 mars 2017, le « Serment de Paris » est venu confirmer ce positionnement au plus haut niveau en appelant la communauté internationale à se remobiliser pour lutter contre les violences faites aux femmes et à garantir l'accès aux services et aux droits en matière de santé sexuelle et reproductive. Enfin, le nouveau quinquennat présidentiel s'est ouvert en 2017 avec une prise en compte de l'égalité femmes-hommes au plus haut niveau, le nouveau Président de la République s'étant engagé à faire des droits des femmes une « cause nationale » et une priorité de la politique de coopération au développement de la France.

Cependant, ces stratégies ne sont assorties d'aucun budget spécifique, les indicateurs de suivi sont flous voire inexistantes et les moyens alloués sont insuffisants au regard des ambitions affichées par la France. Le pilotage de la stratégie dans les différentes institutions est essentiel. Du côté de l'AFD, il faut souligner positivement le renforcement des effectifs « genre » de la division d'Appui environnemental et social (AES), en première ligne de ce processus et l'adjonction d'indicateurs de genre aux projets. Au sein du MEAE, les ressources humaines dédiées à ces enjeux sont malheureusement très limitées en dehors du réseau de « correspondant.e.s genre » en poste dans les missions diplomatiques, mais dont le rôle et périmètre d'action posent question.

La plateforme Genre et Développement, espace pluri-acteur de suivi créé en 2006 pour suivre les politiques et formuler des recommandations, pâtit d'un désinvestissement politique des pouvoirs publics et d'un budget rétréci. Le rôle de la plateforme s'est affaibli sur le long terme aux yeux des OSC qui la composent. L'animation de cet espace a été largement confiée à la société civile, avec un désengagement du MEAE qui doit être le premier pilote de cette initiative. Le budget dédié à l'animation de cet espace a connu des diminutions régulières, et ne représente actuellement que moins d'un équivalent temps plein au total.

En termes financiers, un récent rapport du HCE (Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes)²¹ d'octobre 2017 montrait qu'en 2016, 28 % de l'aide publique au développement en volume intégrait le genre (donnée provisoire) contre seulement 17 % en 2015. Cette augmentation significative de l'APD marquée genre est encourageante mais reste éloignée de l'objectif de 50 % fixé par le DOS qui s'achève en 2017. La France reste en retard par rapport à ses homologues puisque le pourcentage moyen de l'APD mar-

21.

Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie Genre et Développement 2013-2017 http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce_evaluation_finale_seconde_strategie_genre_et_developpement_20171013.pdf

Les chiffres 2016 se basent sur des données provisoires du DG Trésor, qui attendent l'examen et validation du CAD de l'OCDE.

quée genre parmi les membres du CAD s'élevait à 35 % en 2014-2015. Si les montants engagés sur des projets intégrant le genre comme objectif principal (« marqueur 2 ») sont en augmentation (d'une somme dérisoire de 9 millions d'euros en 2015 à 136 millions en 2016), la majorité des projets comptabilisés prend en compte les enjeux d'égalité femmes-hommes comme un « objectif significatif » (ou « marqueur 1 »)²², c'est-à-dire un élément inclus dans un projet mais non-essentiel, autrement dit secondaire. La France doit à la fois garantir plus de transparence sur les chiffres et la traçabilité des financements « genre » mais aussi augmenter de façon plus que significative les moyens qu'elle consacre aux projets intégrant le genre en leur cœur.

AIDE CENTRÉE SUR LE GENRE (en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016
a. Objectif principal (marqueur 2)	36	27	9	136
b. Objectif significatif (marqueur 1)	423	696	923	1183
B bis. Objectifs principal et significatif	459	723	932	1319
c. Examiné, non orienté (marqueur 0)	2125	4030	4536	3337
d. (a+b+c) Total projets examinés	2583	4753	5468	4656
Objectifs 1 et 2 / Total de l'aide examinée ((a+b)/d)	18 %	15 %	17 %	28 %
e. Non examiné	1317	456	775	1 117

données DG Trésor; celles pour 2016 sont provisoires (en cours d'examen et validation par le CAD de l'OCDE), celles de 2013 avaient été reconstruites par le Trésor, pour comparaison, sur la base des critères Gendernet actuels.

Source : HCE, sur la base de données de la DG Trésor (ministère des Finances)

Par ailleurs, le travail de sensibilisation des ministères et de leurs opérateurs devra se poursuivre. Du côté du MEAE, 18 % de l'aide totale en 2016 a été examinée sous le prisme du genre, contre 97 % pour l'AFD. L'objectif fixé en 2013 pour 2017 était qu'il n'en reste plus aucun projet qui ne soit pas évalué selon ce critère (« 100 % de l'APD est évaluée selon le marqueur genre »). Pour les données transmises à l'OCDE au titre de l'année 2016, il faut noter que le chiffre de 28 % de l'APD marquée genre correspond à 28 % des projets parmi les projets examinés selon le prisme genre. En tenant compte de ceux qui ne le sont pas, seulement 23 % de l'aide bilatérale française tient compte du genre.

2. HUMANITAIRE : LA FRANCE BONNE DERNIÈRE DES PAYS DU CAD

Sur le plan politique, la 3^e Conférence nationale humanitaire (CNH) qui s'est tenue en février 2016 quelques semaines avant le 1^{er} Sommet humanitaire mondial d'Istanbul a permis à la France de réaffirmer la nécessité absolue de respecter les principes humanitaires, de faire appliquer le droit international humanitaire, et de protéger les populations civiles et les acteurs de l'humanitaire. Elle a également été l'occasion de souligner le rôle et la valeur ajoutée des ONG françaises ainsi que des organisations locales de la société civile dans les contextes de crise ou de post-crise. La stratégie humanitaire 2012-2017 de la France est le document qui reflète la vision de la France sur les questions humanitaires, mais n'est aucunement accompagnée d'un plan de mise en œuvre des engagements français. Aussi, la France s'est abstenue de s'investir jusqu'à l'automne 2017 dans l'initiative phare du Sommet humanitaire mondial, le *Grand Bargain*, à laquelle des représentant.e.s de 30 des principaux bailleurs de fonds et organisations d'aide humanitaire ont souscrit et dont l'objectif est de rendre l'aide plus efficace.

Sur le plan opérationnel, l'aide humanitaire française est principalement mise en œuvre par le Centre de crise et de soutien du MEAE. Si les ONG saluent l'ouverture de ce centre

22.

Le marqueur genre est un outil statistique qualitatif proposé par l'OCDE pour enregistrer les activités d'aide qui ciblent l'égalité entre les sexes. Il est basé sur un système de notation en trois points:

- Principal (marqué 2) signifie que l'égalité des sexes est l'objectif principal du projet / programme et qu'elle est fondamentale dans sa conception et dans les résultats attendus. Le projet / programme n'aurait pas été entrepris sans cet objectif ;
- Significatif (marqué 1) signifie que l'égalité des sexes est un objectif important et délibéré, mais pas la raison principale pour entreprendre le projet / programme ;
- Non ciblé (marqué 0) signifie que le projet / programme ne cible en aucune façon l'égalité des sexes.

vis-à-vis d'elles et la flexibilité de ses instruments (notamment le fonds d'urgence humanitaire), elles déplorent le décalage entre les discours portés par la France et ses actions concrètes. En effet, l'APD humanitaire s'élève en 2017 à 62 millions d'euros, soit 2,3 % des crédits de la mission APD et 0,7% de l'APD totale (donnée prévisionnelle). Selon les données de l'OCDE pour 2015, seul 0,5 % de l'APD bilatérale française était dédiée à l'aide humanitaire, classant la France dernière parmi les pays du CAD, dont la moyenne se situait à 11,7 %²³. Avec une APD s'élevant à 8,6 milliards d'euros en 2016, il aurait donc fallu que la France consacre 1 milliard d'euros à l'aide humanitaire l'année dernière pour atteindre la moyenne des pays donateurs !

Cette part est dérisoire compte tenu de la place de la France au Conseil de sécurité des Nations unies, du rôle que la France prétend jouer sur les terrains de crises et de conflits et ce malgré les promesses successives des ministres en charge de la question d'augmenter les moyens alloués à l'aide humanitaire, notamment dans les contextes où la France intervient militairement.

3. CLIMAT : POUR UN RÉÉQUILIBRAGE DES FINANCEMENTS EN FAVEUR DES PLUS VULNÉRABLES

L'AFD a mobilisé 3,1 milliards d'euros pour soutenir les pays en développement dans la lutte contre les changements climatiques en 2016, soit une hausse de 17 % par rapport à 2015. Cette augmentation fait suite aux engagements pris par la France dans le cadre de la COP21 d'augmenter ses financements climat de 3 à 5 milliards d'euros par an d'ici 2020. Cet engagement a été réaffirmé par Emmanuel Macron le 19 septembre 2017 devant l'AGNU²⁴. Malgré les engagements en augmentation, le détail des financements climat français montre une réalité moins favorable. En 2016, les dons n'ont représenté que 8 % des financements climat, soit 298 millions d'euros. Si ce montant a doublé entre 2015 et 2016, il reste insuffisant pour contribuer significativement à l'urgence de l'adaptation climatique, les prêts étant plutôt dirigés vers des activités d'atténuation dans les pays à revenus intermédiaire que vers des activités d'adaptation dans les pays les plus pauvres, moins rentables. Ce choix de structure pour les financements limite la capacité de l'AFD à soutenir les populations les plus vulnérables. L'adaptation est de ce fait sous-financée avec seulement 19 % de l'ADP climat. A titre de comparaison, 45 % des financements climat de l'Allemagne sont des dons (2,34 milliards d'euros de 2013 à 2014).

4. SANTÉ MONDIALE : UN SECTEUR PRIORITAIRE DE L'AIDE FRANÇAISE QUI MANQUE DE LISIBILITÉ

Depuis le début des années 2000, la France privilégie l'aide multilatérale en santé et assume cette position afin d'apporter une réponse coordonnée aux défis sanitaires mondiaux. Ainsi, sur la période étudiée, 500 millions d'euros sont annuellement déboursés en moyenne à des fonds multilatéraux en santé, en premier lieu au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Les contributions françaises aux fonds multilatéraux, dont elle est historiquement l'un des principaux contributeurs²⁵, sont largement mobilisées grâce à la taxe sur les billets d'avion (notamment pour financer Unitaid) et la taxe sur les transactions financières qui alimentent le FSD. Cette position a été confirmée dans la stratégie santé mondiale de la France, révisée début 2017 à l'aune notamment des objectifs de développement durable. Si cette stratégie présente des objectifs ambitieux, elle comporte un risque de dispersion de l'action et de manque de lisibilité, notamment du fait de la multiplicité des opérateurs en santé dans le dispositif de coopération français. Outre la lutte contre les pandémies pour laquelle la France privilégie les canaux multilatéraux, la stratégie française recouvre des volets très larges et souvent mal définis : atteindre la couverture santé universelle en renforçant les systèmes de santé, promouvoir la santé des populations, avec un accent mis sur les DSSR, lutter contre la sous-nutrition, etc.

23. <http://www.oecd.org/fr/cad/finance-mentpourledeveloppementdurable/statistiques-financement-developpement/statistiquesurlesapportsderessourcesaux-paysendveloppement.htm> (tableau 18)

24. « Je confirme ici que la France y prendra sa part en allouant cinq milliards d'euros par an à l'action sur le climat d'ici à 2020. »

25. Premier contributeur à Unitaid, 2^e pour le Fonds mondial, 5^e pour GAVI.

Sur le volet DSSR, le rapport du gouvernement indique que la France alloue 74 millions d'euros par an à des projets en santé maternelle et infantile, ce qui n'est plus le cas. La France s'était bien engagée à hauteur de 500 millions d'euros sur 5 ans dans le cadre de l'initiative de Muskoka, mais ces engagements n'ont pas été renouvelés suite à la fin de l'initiative. Aucun moyen financier spécifique n'est alloué au volet DSSR de la stratégie santé mondiale (2017), tout comme au DOS populations et DSSR (2016) mentionné dans le paragraphe relatif au genre. En outre, les ONG ont maintes fois appelé le MEAE et l'AFD à mettre en cohérence leurs concepts de référence qui ne recourent pas la même portée (la tutelle parle de santé sexuelle et reproductive, concept englobant qui va plus loin que la santé maternelle, néo-natale et infantile encore utilisée par l'AFD), et à désagréger les indicateurs par âge et par sexe afin d'évaluer dans quelle mesure la France contribue au bien-être des femmes, des jeunes et des enfants.

Deux ONG, Action Santé Mondiale et MMI (Medical Mission Institute Würzburg), ont piloté un projet de recherche afin de développer des données alternatives d'aide à la santé pour la France en 2014 et 2015. Ce projet est mené en collaboration avec Oxfam France et Equilibres & Populations. L'objectif est d'élaborer une classification alternative²⁶ de l'aide en santé qui puisse permettre d'avoir une lecture plus précise et plus facile d'accès des chiffres que celle de la base de données CRS (*common reporting standard*) de l'OCDE. Le projet permettra ainsi de fournir une vue d'ensemble des financements de la France pour la santé mondiale à la fois selon les différentes modalités (canaux bilatéraux et multilatéraux, recours aux prêts ou aux dons) et selon les différents bénéficiaires (zone géographique, types d'acteurs). Les chiffres fournis pour l'aide en santé par la France dans le mémorandum du gouvernement correspondent globalement aux tendances dégagées par le projet, notamment pour l'aide transitant par le canal multilatéral. Cependant, des interrogations demeurent sur le chiffre avancé par le gouvernement (100 millions d'euros en bilatéral) pour la couverture santé universelle. Le projet a tenté de mesurer la part de l'aide française allouée au renforcement des systèmes de santé, facteur principal d'atteinte de la couverture santé universelle selon l'Organisation mondiale de la santé. Le résultat de l'étude fait émerger une contribution plus modeste : 40 millions d'euros en bilatéral pour 2015. Cela s'explique par le manque de clarté de ce que la France définit en tant que projet participant à la couverture santé universelle compte tenu de l'absence de définition du renforcement des systèmes de santé. De fait, certains acteurs de la coopération ont tendance à estimer que toute l'APD santé peut être comptabilisée sous le chapeau de la couverture santé universelle, ce qui gonfle les chiffres. Les ONG avaient à cet égard demandé à la France de définir clairement une méthodologie de suivi et comptabilisation et de proposer une cartographie précise des projets participant à la couverture santé universelle à l'occasion du lancement de la stratégie en santé mondiale.

Enfin, les ONG constatent que le secteur privé lucratif occupe une place transversale et de plus en plus importante dans la stratégie française en santé mondiale, celle-ci mêlant enjeux de développement et diplomatie économique. La santé est un secteur régalien et la France ne doit pas mettre le soutien aux entreprises françaises au même niveau que l'appui aux États partenaires. En matière de coopération au développement, le soutien au secteur privé ne doit pas se substituer au renforcement du système public de santé.

5. MIGRATIONS : UN ENJEU ESSENTIEL DU DÉVELOPPEMENT INSTRUMENTALISÉ

Si le rôle des migrant.e.s vis-à-vis de leur pays et région d'origine est un enjeu essentiel et émergent que la France a soutenu par plusieurs dispositifs, celui-ci est très peu évoqué par le rapport français alors que le tissu associatif comprend des centaines d'organisations de solidarité internationale issues des migrations (OSIM).

En termes financiers, les transferts vers les pays d'origine des personnes migrantes participent à l'amélioration du niveau de vie des familles et globalement au développe-

26. La méthodologie détaillée pourra être transmise sur demande, le projet étant en cours de finalisation en date d'écriture de ce rapport.

ment économique local, par le soutien à la consommation, aux dépenses de santé et d'éducation, et la stimulation de l'investissement. Selon la Banque mondiale²⁷, les envois de fonds des travailleurs migrants à leur famille dans les pays en développement représenteraient 441 milliards de dollars en 2015, soit trois fois l'APD mondiale (131,6 milliards de dollars en 2015, selon l'OCDE). Réciproquement, les migrants contribuent à la croissance économique dans leur pays d'installation par leur implication dans le marché du travail et leur soutien au système de protection sociale, ce qui est d'autant plus vrai dans des sociétés « vieillissantes » (ce qui est le cas de tous les pays de l'Union européenne).

Alors que toutes les études sérieuses montrent que les personnes migrantes rapportent plus à la France que ce qu'elles ne coûtent, il convient de signaler que le débat et les politiques publiques se sont largement crispés, voire hystérisés en France comme dans toute l'Europe, sur ces enjeux. Cela a des conséquences concrètes sur la politique de coopération au développement. Si la France, en tant que donateur bilatéral, ne conditionne pas son aide à la gestion des flux migratoires, c'est la dimension européenne qui est devenue prépondérante dans le « traitement » de cet enjeu. Or, la France a contribué à construire une approche européenne qui place la gestion des flux migratoires comme une priorité politique majeure et qui influence fortement l'orientation stratégique de la politique extérieure et de développement de l'Union européenne. L'APD européenne est mise au concours d'une approche de fermeture, et est appelée à devenir flexible et alignée avec les intérêts de l'Union européenne au détriment du développement des pays tiers. C'est le cas avec le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, largement financé par le Fonds européen pour le développement, qui vise à répondre notamment à des objectifs sécuritaires et à une volonté de réduire les flux migratoires. Cela contribue à rendre moins efficace une aide au développement déjà sous-financée et qui a pour objectif premier la lutte et l'éradication de la pauvreté, ce qui est d'ailleurs rappelé dans le Traité de Lisbonne. Cette approche est d'autant plus improductive que le développement n'est en rien une réponse à la migration : les études contemporaines et l'histoire montrent 1. que l'amorce du développement favorise les départs : les personnes qui s'engagent dans une mobilité internationale ne sont pas les plus pauvres, mais celles qui en ont les moyens ; 2. que les migrations relèvent de phénomènes complexes et pluridimensionnels dont les causes ne peuvent disparaître à l'aide de mesures « urgentes ».

En outre, les orientations actuelles des politiques européennes relatives aux migrations sont en contradiction d'avec le respect des engagements internationaux en matière de politique de développement et de défense des droits fondamentaux, puisqu'elles contribuent à l'externalisation de la gestion du phénomène migratoire dans des pays connus pour leurs violations systématiques des droits fondamentaux et/ou dans des États faillis. La mise en place de telles stratégies font fi des apports multiples des personnes migrantes à la fois à leur pays d'origine et leur pays de destination, et les OSC françaises et européennes ont maintes fois dénoncé le conditionnement de l'aide aux tentatives de contrôle des flux migratoires.

6. AGRICULTURE, SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITION : DES POSITIONS FRANÇAISES INCOHÉRENTES

Fin 2016, un rapport des ONG sur l'évaluation du CIS sécurité alimentaire 2013-2016 de l'AFD²⁸, comme le rapport indépendant commandité par l'AFD sur le même sujet, concluent que les sommes officiellement attribuées par la France à l'APD agricole (400 millions d'euros par an d'engagements de l'AFD dans le cadre du CIS) sont très surestimées du fait de l'absence de méthodologie claire et transparente de comptabilisation. Une analyse des plus gros projets financés par l'AFD dans le cadre de son CIS a en effet montré que la France comptabilisait dans son APD sécurité alimentaire des projets d'infrastructures (routières, aéroportuaires et d'électrification) et des projets de préservation de la biodiversité. Si des efforts de transparence dans l'accès aux données ont été faits par la France, ils n'ont pas concerné les financements non-souverains (accordés aux acteurs privés). Les cadres d'intervention extérieure de la France (le CIS sécurité alimen-

27. Banque mondiale, Edition 2016 du Recueil des statistiques sur les migrants et les envois de fonds publié par le Knomad.

28. <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/rapport-de-c2a-evaluation-cadre-d'intervention-sectoriel-cis-securite-alimentaire-afrique-subsaharienne/>.

taire de l'AFD et le DOS du MEAE sur le même thème) sont aujourd'hui périmés. A noter que le CIS de l'AFD ne couvrait que l'Afrique sub-saharienne et que l'AFD n'a jamais eu de cadre stratégique pour la sécurité alimentaire des autres pays.

La France a par ailleurs adopté une feuille de route intitulée « Améliorer la nutrition des populations vulnérables » (2016 – 2020) mentionnée dans le mémorandum, mais elle n'a jamais été assortie d'engagements financiers ou de proposition concrète visant à la mettre en œuvre. Le rapport du gouvernement stipule pourtant que la France « *participe activement à l'effort international de lutte contre la pauvreté, la faim et l'insécurité alimentaire* ». Or, l'aide alimentaire apportée par la France est structurellement faible : elle s'élevait à 0,5 % de son APD bilatérale en 2015, contre une moyenne de 3,6 % pour les pays du CAD de l'OCDE²⁹, ce alors que la lutte contre la faim et la malnutrition est une priorité actée par le Cigid de novembre 2016. Pis, en dépit d'un soutien politique affiché à l'agroécologie et l'agriculture familiale comme leviers de développement, il convient de rappeler : i. que cette orientation n'a jamais fait l'objet d'un fléchage financier et prioritaire, ii. que la France, par le biais de l'Union européenne, conduit des politiques commerciales et agricoles (politique agricole commune, accords de partenariat économique, etc.) en contradiction totale d'avec ces objectifs puisqu'ils favorisent les acteurs agricoles et industriels européens au détriment des petits producteurs des pays tiers, iii. que le déséquilibre entre prêts et dons dans la composition de l'aide française limite la crédibilité de la France dans la lutte contre la faim.

	2014	2015
APD bilatérale (millions d'euros)	6225,75	6054,50
Aide à la Nutrition (millions d'euros)	22,83	25,33
Nutrition (% APD bilatérale)	0,37 %	0,42 %

Source : Action contre la faim et MEAE

En matière de politique foncière, le rapport du gouvernement insiste sur le fait que la France défend l'application des VGGT (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security), mais elle est aussi membre d'initiatives internationales qui mettent en péril les droits fonciers en favorisant des processus d'accaparements de terres, comme la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (Nasan) ou la Global Alliance for Climate-Smart Agriculture (GACSA).

La grille d'analyse *ex ante* des projets d'investissements agricoles à emprise foncière est un outil intéressant mais loin d'être appliqué systématiquement à tous les projets pouvant avoir un impact foncier financés par l'AFD. Si les résultats de cette analyse *ex ante* sont mauvais, l'AFD devrait être dans l'obligation de renoncer au projet, ce qui n'est pas le cas. A ce stade, il n'est donc pas impossible de savoir si les interventions de l'AFD préviennent effectivement les accaparements de terres.

7. EAU ET ASSAINISSEMENT : SECTEUR IMPORTANT DE L'APD FRANÇAISE MALGRÉ LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT

Si le rapport met en avant le fait que l'eau et l'assainissement font partie des thèmes prioritaires de la coopération française, il n'analyse que très brièvement l'action de la France dans ce domaine, ce qui est regrettable au regard des montants importants investis par l'AFD pour le secteur (9,5 % de l'APD bilatérale en 2015 selon l'OCDE, faisant de la France le 2e pays du CAD en termes de contribution relative). Ceci est dû au fait que dans la nomenclature des OMD, l'eau et l'assainissement était comptabilisé comme un sous-secteur du développement durable, ce qui n'a pas de sens puisque tous les secteurs sont liés au développement durable. Cette question ne peut pas être abordée uniquement sous un angle « environnement » : l'accès à l'eau et à l'assainissement sont également des enjeux majeurs de développement humain.

29. <http://www.oecd.org/fr/cad/finance-mentpourledeveloppementdurable/statistiques-financement-developpement/statistiquesurlesapportsderessourcesaux-paysendveloppement.htm> (tableau 19)

A l'inverse des autres thèmes étudiés, et de façon contre-intuitive compte tenu de l'importance du secteur dans l'APD française, la France ne dispose pas d'une stratégie actualisée relative à l'eau et à l'assainissement³⁰. Si le Cicid de novembre 2016 a acté que le gouvernement « élaborera une stratégie pluriannuelle promouvant les droits à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement », les travaux n'ont toujours pas commencé pour la construire. L'obsolescence de la stratégie ministérielle dans ce secteur ne permet pas de guider l'action de la France, en particulier celle de son opérateur principal, l'AFD. En définissant son propre CIS Eau et assainissement (2014-2018), l'AFD assume seule le portage stratégique du secteur, ce qui tend à réduire la place de l'eau dans les débats relatifs à la politique de solidarité internationale et la visibilité de la France sur la scène internationale malgré le fait qu'elle soit l'un des principaux bailleurs en la matière.

Comme dans d'autres secteurs, l'accès à l'eau et à l'assainissement est marqué par le déséquilibre entre prêts et dons dans la politique de coopération française. Selon les données de l'OCDE pour la période 2011- 2015, les engagements d'aide bilatérale dans ce domaine s'élevaient en moyenne à 558 millions d'euros, dont 89% en prêts. Si le montant des dons est stable depuis 2010, à hauteur de 60 millions d'euros environ, c'est grâce à l'apport de la coopération décentralisée mise en œuvre par les collectivités territoriales et agences de l'eau qui représente plus du tiers des dons. L'effort de l'État français, lui, ne cesse de diminuer (18 millions d'euros de dons pour les actions eau et assainissement de l'AFD en 2015). Comme pour d'autres secteurs, le recours massif aux prêts a pour conséquence de flécher l'aide principalement vers les gros investissements en milieu urbain dans les pays solvables, au détriment des pays les plus pauvres, des États fragiles et en crise. Ainsi, les PMA ont seulement bénéficié de 23 % des engagements sectoriels entre 2011 et 2015, tandis que les pays à revenu intermédiaire en captaient 70 %. Les pays prioritaires de l'aide française, quant à eux, n'ont perçu que 55 millions d'euros en 2015, soit 7 % des engagements bilatéraux pour l'eau et l'assainissement. Ces orientations vont à l'encontre des priorités géographiques établies par la France elle-même.

En outre, l'assainissement est laissé pour compte alors que 60 % de la population mondiale n'a pas accès à un dispositif d'assainissement sûr (OMS/Unicef 2017). L'accès à l'assainissement est peu finançable par les prêts français car c'est un secteur difficilement rentable.

Enfin, les dons sont indispensables pour financer le renforcement de la gouvernance de l'eau, l'appui aux politiques publiques et aux institutions, la formation et le renforcement des capacités. Autant d'activités indispensables pour assurer la durabilité et l'efficacité des services d'eau et d'assainissement. La loi Oudin-Santini³¹ constitue à cet égard un dispositif innovant, qui a permis en 2016 de mobiliser 23,8 millions d'euros pour des projets d'accès à l'eau et à l'assainissement. Ce mécanisme novateur a fait ses preuves et a été élargi aux domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages, via la mise en place du « 1 % déchets » par la LOP-DSI en juillet 2014. Malheureusement, les ponctions répétées de l'État sur le budget des agences de l'eau menace le dispositif du 1 % solidaire. Le réduire ou l'abandonner alors que des efforts sont encore nécessaires pour le réaliser pleinement constituerait un signal politique néfaste de repli et d'abandon des engagements pris par la France depuis des années en matière de coopération décentralisée.

8. EDUCATION MONDIALE : UNE AIDE FAIBLE ET PROFONDÉMENT DÉSÉQUILBRÉE AU PROFIT DE L'INFLUENCE DE LA FRANCE

L'observatoire de l'aide française à l'éducation dans les pays en développement³², publication annuelle pilotée par la Coalition Education (groupe de 16 associations et syndicats français actifs dans la défense et la promotion du droit à l'éducation), pointe l'insuffisance des investissements français en faveur de l'éducation dans le monde avec une APD éducation faible lorsque les bourses et écolages sont isolés, non-dirigée vers les niveaux, les pays et les populations qui en ont le plus besoin.

30.

La dernière stratégie pluriannuelle date de 2005 et le DOS assainissement des eaux usées remonte à 2008, alors même que l'eau occupe une place centrale dans l'Accord de Paris sur le climat, l'Agenda 2030 et l'Accord de Sendai sur la réduction des risques de catastrophes

31.

Depuis 2005, la loi Oudin-Santini permet aux collectivités territoriales et aux agences de l'eau de consacrer jusqu'à 1 % de leurs budgets « eau » et « assainissement » à des actions de solidarité internationale.

32.

<http://www.coalition-education.fr/depotWeb/Observatoire-de-l-aide-de-la-France-a-l-education-pdf.pdf>

Sur le plan bilatéral, les volumes alloués à l'éducation de base demeurent trop insuffisants : 16 % du budget de l'APD éducation soit 2,5 % du budget de l'APD totale de la France sous forme bilatérale en 2015, alors que les études montrent que c'est au niveau primaire que les interventions sont les plus efficaces. 72 % de l'aide de la France en éducation sont alloués aux bourses et aux écolages, investissement utile pour l'influence de la France mais qui ne profite pas aux systèmes éducatifs des pays les plus pauvres et qui ne représente pas un transfert direct vers les pays en développement. A ce titre, leur comptabilisation intégrale dans l'APD éducation paraît contestable. En outre, les 17 pays prioritaires de l'aide française (liste du Cigid) n'ont reçu que 18,5 % de l'aide en éducation.

Sur le plan multilatéral, la France a joué un rôle actif dans la création du Partenariat mondial pour l'éducation et en a été un contributeur historique, avant de lui retirer son soutien financier. La contribution française sur la période 2003-2016 représente seulement 2.34 % des contributions des donateurs et est marquée par son irrégularité (23 millions de dollars en 2013, rien en 2014, 1,1 million en 2015, 8,4 millions en 2016).

Le nouveau Président de la République a affiché sa volonté de faire de l'éducation une des priorités de la politique de coopération internationale, notamment par sa décision de co-présider avec le Sénégal la conférence du financement du Partenariat mondial pour l'éducation le 8 février 2018 à Dakar. La France n'a toutefois pas encore pris d'engagement financier à la hauteur des ambitions affichées, tant sur les plans multilatéral que bilatéral que sur l'enjeu du rééquilibrage de l'APD éducation en faveur des dons qui permettrait de réorienter plus d'aide vers les pays prioritaires. A ce titre, l'une des décisions du dernier Cigid « *(La France) s'attachera à accroître significativement et durablement le financement international de l'éducation de base et augmentera progressivement sa contribution à ce secteur* », reste à réaliser.

9. EDUCATION À LA CITOYENNETÉ ET À LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE, JEUNESSE ET ENGAGEMENT : DES LEVIERS À RENFORCER POUR L'ATTEINTE DES ODD

Les acteurs associatifs investis sur l'ECSI³³ saluent la place accordée à l'enjeu fondamental de sensibilisation de l'opinion publique dans le mémorandum français, même s'il faut noter que les actions d'éducation et de sensibilisation vont au-delà des enjeux environnementaux et climatiques sur lesquels le rapport insiste davantage (production et consommation responsables, migrations, droits humains, à titre d'exemples). Bâtir un récit collectif autour des questions de solidarité internationale apparaît en effet, pour la société civile, comme un élément indispensable au renforcement des ambitions en matière d'aide publique au développement et à leur réalisation, et constituera un levier puissant pour atteindre les ODD.

Si la volonté de la France d'accroître le soutien aux missions de sensibilisation de l'opinion publique est présente dans ses cadres et stratégies (l'importance de l'éducation au développement est reconnue par la LOP-DSI, décision d'y consacrer une feuille de route interministérielle actée lors du CIGID de 2016³⁴, défense de la place de l'ECSI par la France dans le cadre de la révision du Consensus européen pour le développement, etc.), elle ne consacre que 3,5 millions d'euros par an aux projets d'ECSI, soit 0,04 % de son APD en 2016. Si la part de l'ECSI dans l'APD a augmenté depuis 2012, où elle atteignait 0,02 %, elle reste inférieure à son niveau absolu de 2009 (4,4 millions d'euros). Le PNUD recommande depuis plusieurs années que 3 % de l'APD soient dédiés à la sensibilisation de l'opinion publique.

33.

Les pouvoirs publics français ont tendance à utiliser les signes éducation au développement-durable (EAD-D) que les acteurs de terrain jugent trop restrictif.

34.

« *Le gouvernement décide de lancer, avec l'ensemble des parties prenantes, une feuille de route interministérielle, afin de mieux coordonner les initiatives et donner aux citoyens, notamment les plus jeunes, les clés pour comprendre les enjeux du développement durable et de la solidarité internationale et de contribuer à bâtir un consensus national autour de la politique de développement* ».

10. UNE GRANDE ABSENTE : LA JEUNESSE

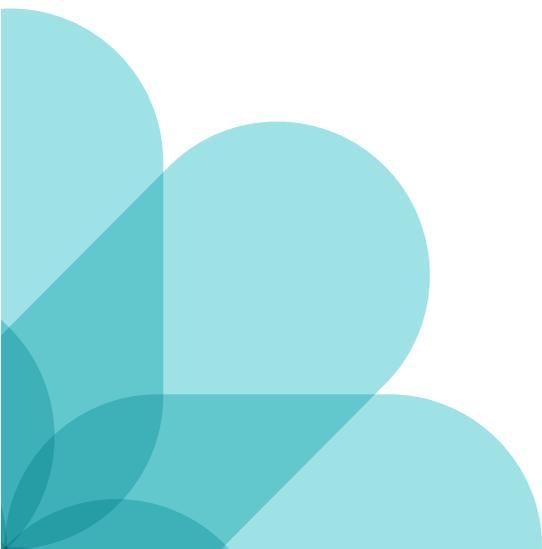
Paradoxalement, la jeunesse est une grande absente du rapport du gouvernement français, alors que le Président de la République précédent en avait fait une priorité de son quinquennat. Mentionnée seulement deux fois dans le rapport, elle ne fait l'objet d'aucun paragraphe alors que le MEAE dispose pourtant d'une stratégie consacrée à la jeunesse depuis 2015, que l'AFD en a fait une thématique transversale et qu'il soutient plusieurs dispositifs de soutien à l'engagement des jeunes sur les fonds APD (volontariat de solidarité internationale, service civique, etc.). Pour le reste, les difficultés rencontrées pour désagréger les indicateurs d'impact limitent fortement la possibilité d'évaluer la contribution de la France à des projets améliorant les conditions de vie des jeunes dans les pays d'intervention.



©ACTED

5.

Perspectives pour la politique de
solidarité internationale de la France
dans les prochaines années



« Je veux que la France soit au rendez-vous de l'aide publique au développement. C'est pourquoi j'ai décidé que la France jouerait son rôle en fixant l'objectif de consacrer 0,55 % de notre revenu national pour l'APD d'ici 5 ans »³⁵.

Dans des déclarations précédentes, notamment aux représentant.e.s de Coordination SUD le 5 septembre 2017, le nouveau président avait renvoyé la cible de 0,7 % du RNB consacré à l'APD à 2025, donc après la fin de son mandat, comme tous ses prédécesseurs. Faut-il rappeler qu'il s'agit d'un engagement de plus de 35 ans pris devant la communauté internationale ?

Alors que l'aide publique au développement n'a jamais fait l'objet d'un consensus national aussi puissant³⁶ avec seulement 19 % des Français.e.s s'y déclarant opposés, force est de constater que les pouvoirs publics français sont plus timorés. Pourtant, l'Allemagne qui avait en 2013 un niveau d'APD comparable à la France actuellement a atteint les 0,7 % en seulement 3 ans. Quant au Royaume-Uni, il avait atteint cet engagement dès 2013 en l'inscrivant dans la loi grâce au consensus transpartisan créé autour des impératifs de développement humain et de lutte contre les changements climatiques. La France ferait bien de s'inspirer de l'exemple de ses deux voisins qui montrent que le respect de la cible internationale de 0,7 % n'est qu'une question de volonté politique, alors que les présidents français l'ont toujours conditionnée au contexte budgétaire, et donc aux résultats des politiques qu'ils ont impulsées au niveau national.

Les premiers pas du quinquennat d'Emmanuel Macron à cet égard ont fortement inquiété la société civile. Pour la première fois sous la Vème République, les mots « coopération internationale » ou « développement » ont totalement disparu de l'organigramme du gouvernement à l'issue d'une campagne électorale pendant laquelle les candidat.e.s n'ont que peu parlé des grands enjeux mondiaux. Le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères est aujourd'hui assisté d'un secrétaire d'État sans attribution précise pour le portage de tous les sujets relevant de l'action extérieure de la France : coopération politique bilatérale, contribution de la France aux espaces multilatéraux, commerce extérieur, diplomatie économique, tourisme, etc. S'il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de ce dispositif « à deux têtes », force est de constater que la France se démarque des Britanniques qui disposent depuis 1998 d'un ministre de plein exercice en charge de la coopération internationale (et d'un dispositif de coopération beaucoup moins complexe que le système français) ou des Allemands dont la coopération au développement relève également d'un ministère de plein exercice. Coordination SUD et ses membres avaient d'ailleurs recommandé aux candidat.e.s de suivre cet exemple en nommant un.e ministre de plein droit en charge de la solidarité internationale, condition pour garantir un portage politique de haut niveau et une stratégie d'actions cohérente et faciliter l'atteinte des engagements financiers de la France³⁷. Il est à noter que le Sénat dans son rapport de 2014 « L'Afrique est notre avenir », ainsi que le CESE dans son rapport du 12 octobre 2016 sur la politique française de coopération dans le cadre des ODD, ont produit la même recommandation à ce sujet. Cela dans un enjeu de mise en cohérence, de simplification, de lisibilité politique renforcée, d'efficacité.

Sur le plan des moyens, en juillet dernier, le ministre en charge des comptes publics a décidé, de façon unilatérale, de couper à hauteur de 136 millions d'euros les crédits de la ligne APD pour 2017, sans concertation interministérielle et au prétexte de la mauvaise gestion budgétaire du gouvernement précédent.

³⁵. Discours d'Emmanuel Macron devant l'AGNU, 19 septembre 2017.

³⁶. Baromètre annuel « Les Français et la politique d'aide au développement de la France ». http://www.ifop.com/?option=com_publication&type=poll&id=3575

³⁷. Seul.e.s les ministres de plein exercice sont en mesure de défendre eux-mêmes leur budget.

au développement et à la lutte contre le réchauffement climatique (ce qui aurait garanti 800 millions d'euros en plus par an à la solidarité internationale) et de maintenir l'élargissement de son assiette aux opérations intra-journalières.

Grâce à l'augmentation attendue des engagements de l'AFD sur l'année (liée à la promesse de l'ancien Président d'augmenter ses capacités de financement sous forme de prêts de 4 milliards d'euros d'ici 2020) et aux autres postes comptabilisés par le CAD, l'APD de la France en 2018 devrait péniblement atteindre 9 milliards d'euros en 2018, soit 0,4 % de son RNB. Aussi, la structure de la hausse attendue pour 2018 ne permettra en aucun cas de résoudre les problèmes structurels de l'aide française (déséquilibre entre prêts et dons, manque cruel de soutien aux OSC, faiblesse du fonds d'urgence humanitaire). Ils ne pourront être résolus que par une augmentation massive des crédits de la mission APD qui sont les seuls à permettre de dégager des subventions.

A titre de comparaison, la défense verra son budget annuel augmenter de 1,8 milliard d'euros pour atteindre 32,4 milliards, suite au vote du Parlement. C'est 12 fois plus que la mission APD alors qu'Emmanuel Macron a à plusieurs reprises exprimé son souhait de construire sa politique étrangère autour du triptyque défense, diplomatie, développement.

Le prochain Cigid (5 février 2018), qui devrait acter d'une trajectoire budgétaire permettant d'atteindre les promesses présidentielles, devra donc aboutir à l'engagement d'augmenter l'APD d'au moins 1,5 milliard d'euros par an sur les 4 prochaines années.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFD : Agence française de développement

AGNU : Assemblée générale des Nations unies

APD : Aide publique au développement

CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement

CIS/CIT : Cadre d'intervention sectoriel/transversal (de l'AFD)

CNDSI : Conseil national du développement et de la solidarité internationale

CNH : Conférence nationale humanitaire

COP : Conférence des parties sur les changements climatiques

CPD(D) : Cohérence des politiques pour le développement (durable)

CSU : Couverture santé universelle

DGM : Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international

DOS : Document d'orientation stratégique

DSSR : Droits et santé sexuels et reproductifs

ECSI : Education à la citoyenneté et à la solidarité internationale

FSD : Fonds de solidarité et de développement

HCE : Haut-Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes

LOP-DSI : Loi d'orientation et de programmation pour le développement et la solidarité internationale

MEAE / MAEDI : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (depuis mai 2017), ministère des Affaires étrangères et du Développement international auparavant (2012-2017).

MTES : Ministère de la Transition écologique et solidaire (depuis mai 2017)

ODD : Objectifs de développement durable

ONG : Organisations non-gouvernementales

OSC : Organisations de la société civile

OSIM : Organisations de solidarité internationale issues des migrations

PLF : Projet de loi de finances

PMA : Pays les moins avancés

PNUD : Programme des Nations unies pour le développement

RNB : Revenu national brut

RSEF : Responsabilité sociale, environnementale et fiscale (des entreprises)

Coordination SUD

Solidarité Urgence Développement



14, passage Dubail 75010 Paris

Tél. : +33 1 44 72 93 72

Site web : www.coordinationsud.org