

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

PROJET DE LOI
DE FINANCES

2015

REDONNONS À LA FRANCE LES MOYENS
DE TENIR SES ENGAGEMENTS
DANS LES PAYS LES PLUS PAUVRES

Coordination SUD

Solidarité Urgence Développement



PRÉSENTATION DE COORDINATION SUD ET DE LA COMMISSION APD ET FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

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

Fondée en 1994, elle rassemble aujourd'hui plus de 140 ONG, dont une centaine via six collectifs (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 solidarité internationale et de plaidoyer. Coordination SUD anime des commissions de travail thématiques composées de ses membres, mobilisées sur des enjeux majeurs de la solidarité internationale.

La commission Aide publique au développement et Financement du développement de Coordination SUD

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

Coordination : *Christian Reboul (Oxfam France) et Gautier Centlivre (Coordination SUD)*

Contribution : *Action contre la Faim, CCFD-Terre Solidaire, Coalition eau, Coordination Humanitaire et Développement, Forim, Geres, Global Health Advocates France, One France, Oxfam France, Rac-France, Secours Catholique - Caritas France, WWF*

Design graphique : *Céline Kern, agence Relations d'utilité publique*

PAGE 4 →	<i>Édito</i>	
PAGE 8 →	PARTIE 1	Pourquoi cette politique publique est-elle si importante ?
	INTRODUCTION	2015 : Une année cruciale pour le financement du développement
PAGE 14 →	PARTIE 2	Après 4 ans de baisse des crédits, la France doit respecter ses engagements en matière d'APD
	LE BUDGET	Le développement des pays les plus pauvres doit être le premier objectif de l'APD française
		Maximiser le rôle catalyseur des crédits d'APD en investissant dans la gouvernance financière
		La France doit participer au maintien des budgets de l'aide européenne
PAGE 42 →	PARTIE 3	Au-delà des crédits budgétaires : Coordination SUD se prononce pour une APD française efficace et de qualité
	EFFICACITÉ ET TRANSPARENCE DE L'AIDE	Au-delà des crédits budgétaires : Coordination SUD se prononce pour une APD transparente
		Avancer concrètement sur la cohérence des politiques pour le développement
PAGE 58 →	PARTIE 4	Face aux nouveaux enjeux, les TTF française et européenne doivent être plus ambitieuses
	LES FINANCEMENTS NOUVEAUX ET ADDITIONNELS	Mobiliser des financements additionnels à l'APD pour la lutte contre le changement climatique
PAGE 66 →	PARTIE 5	Revoir la composition de l'aide française
	LES NOUVEAUX ENJEUX AU SEIN DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	Diplomatie économique, la place du secteur privé dans l'aide au développement et la tentation du retour à l'aide liée



Édito

L'année 2014 est marquée par l'adoption d'une Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Pour la première fois de la V^e République, le Parlement et la société civile ont pu participer à la définition des orientations de la politique française de développement.

Durant tout le processus législatif, les membres de Coordination SUD ont souligné l'importance d'une politique de développement ambitieuse, fondée à la fois sur un appui au développement renoué, une mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques avec les objectifs de développement, le respect des droits humains, et la régulation des acteurs économiques et financiers.

En engageant cette démarche législative, la France a marqué sa volonté et son ambition d'inscrire sa politique dans une nouvelle dynamique. Force est de constater que cette dynamique est sans cesse contredite sur le plan budgétaire. Le Projet de Loi de finances pour 2015 prévoit une baisse de 2,78 % des crédits de la mission APD et une baisse de 7,3 % jusqu'en 2017, soit 7 ans de baisse continue des crédits d'APD.

Baisser les crédits de la politique d'aide au développement revient à renoncer aux engagements de la France, et à priver les populations des pays les plus pauvres d'accès à l'école, à la santé et au développement économique. Ce sont aussi de nouveaux reculs sur le front de la lutte contre la pauvreté, les inégalités et le changement climatique.

D'ores et déjà, on sait que les besoins de financement pour la réalisation des objectifs du développement durable (ODD) qui seront adoptés par les Nations unies en 2015 seront immenses. La ressource « traditionnelle » de l'aide publique au développement ne représentera qu'une part limitée de ce financement. Pour autant, la pour-

suite du processus de baisse de l'aide publique française apparaît simplement stupéfiante. D'autant plus que l'effort d'explication de la politique suivie et des priorités retenues reste encore insuffisant. La question se pose de façon particulièrement aigüe pour les pays les plus pauvres et les pays en crise, dont les ressources domestiques peineront à réaliser pleinement les ODD dans les années à venir.

De plus, des efforts importants doivent encore être réalisés pour améliorer la transparence de l'utilisation des fonds mobilisés au titre de l'APD afin d'accroître la redevabilité vis-à-vis des citoyens français et des bénéficiaires finaux. Il est également indispensable de revoir la composition de l'aide française, de sortir d'une logique de rentabilité financière, de redonner la priorité au financement d'actions d'intérêt général et à la définition et la mise en œuvre de politiques publiques de qualité. A ce titre, l'importance donnée par le Gouvernement à la « diplomatie économique » ne peut qu'inquiéter sur les risques de dévoiement de l'aide publique, mise au service des intérêts commerciaux de la France.

Pour Coordination SUD, le budget 2015 sera celui de la mi-mandat : il doit traduire la volonté politique exprimée par le président de la République et les engagements de la France en matière d'aide au développement. Ceci d'autant plus que la France, pays-hôte de la Conférence climat en 2015, se devra d'être particulièrement exemplaire en cette année d'échéances internationales majeures pour le développement durable et équitable de la planète.

Jean-Louis Vielajus, président de Coordination SUD

PARTIE 1

INTRODUCTION



POURQUOI CETTE POLITIQUE PUBLIQUE EST-ELLE SI IMPORTANTE ?

.....

Les fonds publics consacrés à l'aide publique au développement (APD) sont l'un des moyens privilégiés de donner corps à la politique française de lutte contre la pauvreté, les inégalités et le changement climatique dans le monde.

Les récentes crises malienne, syrienne et centrafricaine, comme les catastrophes naturelles de plus en plus meurtrières auxquelles nous assistons, les pandémies et les épidémies, telles qu'Ebola en Afrique de l'Ouest et les conséquences déjà palpables du changement climatique nous rappellent que les populations du Sud, en particulier les

plus pauvres, sont les premières victimes des déséquilibres mondiaux.

Ces crises, réelles et visibles, s'accompagnent dans le monde actuel d'une violence plus discrète, une violence structurelle d'inégalités sociales et économiques croissantes.

Laisser se creuser la fracture sociale renforce une mondialisation créatrice de pauvreté et d'inégalités pour l'ensemble des pays. La solidarité internationale, exprimée par des politiques justes et cohérentes, contribue à combattre durablement ces problématiques.

L'ACTION D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT RESTE DONC AUJOURD'HUI INDISPENSABLE.

Pour répondre à l'ensemble de ces défis, la France doit se doter d'une aide publique au développement renouvelée, plus transparente, recentrée sur les objectifs de développement et d'intérêt général, et débarrassée de ses « vieux démons ».

En effet, force est de constater que l'aide publique au développement a trop souvent été mise au service de l'influence économique, culturelle, militaire ou géopolitique, qu'elle est trop souvent soumise aux aléas budgétaires, qu'elle ne peut en aucun cas se substituer à la priorité d'un développement endogène

fondé sur la mobilisation de ressources domestiques et une meilleure répartition des richesses entre et au sein des pays afin d'écarter le risque de placer les pays en développement dans une situation de dépendance.

Cependant, quand l'aide publique est réellement mise au service du développement, les fonds mobilisés peuvent concourir à un avenir meilleur pour tous, a fortiori dans un monde aussi interdépendant qu'aujourd'hui.

L'APD peut permettre de favoriser la concrétisation et l'universalisation des droits humains, d'appuyer les pays les plus pauvres face aux dommages économiques, d'alimenter des politiques contra-cycliques de sortie de crise, tout en protégeant les biens publics mondiaux. Il s'agit par exemple d'investir dans la lutte contre le réchauffement climatique, dans la lutte contre les maladies infectieuses, la préservation de la biodiversité ou la prévention des conflits.

Pour que l'APD soit véritablement un outil au service du développement, elle doit être prévisible, transparente et soumise à des règles strictes en matière d'efficacité. Les politiques publiques doivent être construites de manière cohérente afin de ne pas donner d'une main et reprendre de l'autre.

2015 : UNE ANNÉE CRUCIALE POUR LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Assurer le financement du développement durable dans le cadre de l'Agenda post 2015

Les objectifs de développement durable (ODD) prendront, à partir de 2015, le relais des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Le processus de leur construction et la question de leur financement sont entamés depuis mars 2013, alors que s'ouvrait la première session des Groupes de travail ouverts sur les ODD. La dernière session, close en juillet 2014, a permis d'élaborer un document présentant 17 objectifs clefs, base de travail de la rédaction du rapport de Ban-Ki Moon, présenté durant la 69^e

Assemblée générale de l'ONU en novembre 2014. En parallèle, le Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable, composé de 30 membres, rédige un rapport proposant des options de financement en vue de la réalisation des futurs ODD. La troisième Conférence sur le financement du développement qui se tiendra en juillet 2015 à Addis-Abeba sera cruciale pour déterminer les moyens mis en œuvre pour le financement des ODD.

MARS 2013 - JUIL. 2014

**RÉUNIONS DES GROUPES DE TRAVAIL
OUVERTS SUR LES ODD**

JUILLET 2014

**17 OBJECTIFS CLEFS
DE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

SEPTEMBRE 2014

**69^e ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
DES NATIONS UNIES**

**RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DES NATIONS UNIES SUR LES ODD**

L'Agenda post-2015 représente ainsi une opportunité formidable de repenser les objectifs internationaux pour lutter efficacement à la fois contre la pauvreté et les inégalités, le changement climatique et pour la promotion des droits humains.

Des besoins en financement accrus

Il est difficile de mesurer de manière précise les montants nécessaires pour atteindre les ODD. En 2005, entre 135 milliards et 195 milliards de dollars par an étaient requis pour éradiquer l'extrême pauvreté. Dix ans plus tard, au vu des nombreux défis qui restent à affronter (hausse des inégalités, dégradation de l'environnement, augmentation des risques liés aux marchés financiers, etc.), les besoins se sont fortement

accrus. Pour la transition énergétique seule, par exemple, 1000 milliards de dollars par an seraient nécessaires. Il est donc indispensable que les décideurs politiques, du Nord et du Sud, restent mobilisés et fournissent des efforts accrus pour être à la hauteur du défi des ODD. **Dans l'après 2015, l'aide publique au développement reste une source de financement cruciale.**

Des financements additionnels pour le climat

A Copenhague en 2009, les pays industrialisés, dont la France, se sont engagés à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020, via le Fonds vert, pour aider les pays en développement à lutter contre le changement climatique. En 2015, tous les regards se tourneront vers la France, pays d'accueil de la COP21. Pourtant, celle-ci se montre timide dans le respect de cet engagement. Les

premiers financements ne sont ni nouveaux ni additionnels à l'APD. Si 1,24 milliards d'euros ont été engagés sur 2010-2012, le volume global de l'aide n'a pas augmenté, ce qui signifie que les investissements en faveur du climat se font au détriment d'autres secteurs.

1 Sachs Jeffrey, 2005, The End of Poverty, New York

2 Report of the Intergovernmental Committee of Expert on Sustainable Development Financing, 1st Draft 1 July 2014

PARTIE 2

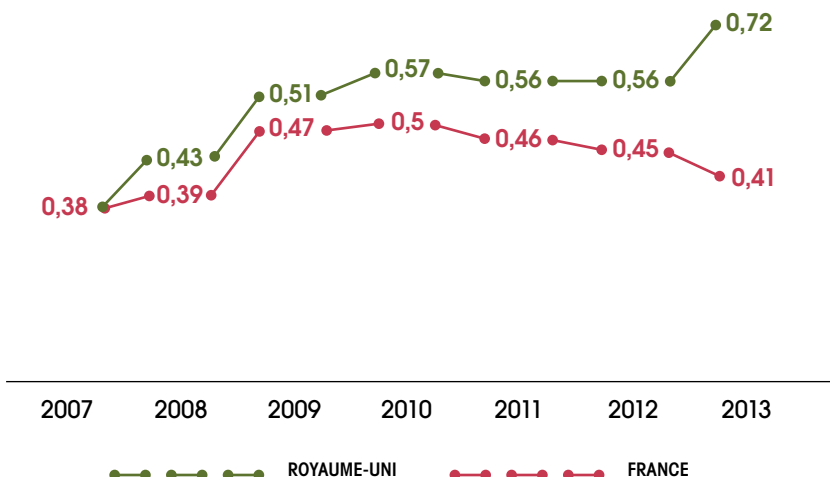
LE BUDGET

APRÈS 4 ANS DE BAISSSE DES CRÉDITS, LA FRANCE DOIT RESPECTER SES ENGAGEMENTS EN MATIÈRE D'APD

.....

LA FRANCE S'ÉLOIGNE DE L'OBJECTIF DES 0,7 %

(COMPARAISON AVEC LE ROYAUME-UNI)



« Que s'est-il passé pour que, malgré tous ces efforts, malgré tous ces engagements, toutes ces promesses, nous n'atteignons pas encore nos objectifs ? »

Extrait du discours du président de la République pour la clôture des Assises du développement et de la solidarité internationale, 1er mars 2013

Un an avant l'échéance des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), les crédits engagés en APD suivent une tendance à la baisse depuis 2010 et ont fortement chuté en 2013, de 9,8 %.

Cette contraction de l'APD française, à contre-courant de l'évolution de l'APD mondiale (+6 %), contredit le discours officiel du Gouvernement, évoquant depuis plus de deux ans une stabilisation des montants de l'APD.

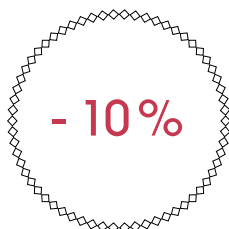
Le 31 mars 2013, le président de la République s'était engagé, lors de la clôture des Assises du développement et de la solidarité internationale_« **dès que nous [aurions] retrouvé la croissance (...) à reprendre la trajectoire ascendante vers les objectifs internationaux que nous nous sommes fixés** ».

Force est de constater que le décrochage constaté en 2013 est en totale contradiction avec les propos du président de la République tenus lors de la clôture des

Assises. **La faible croissance (+0,3%) se traduisant par une baisse de près de 10% de l'aide publique au développement française !**

La contraction de l'APD n'est pas une fatalité : le Royaume-Uni, tout autant affecté par la crise économique s'est donné les moyens budgétaires d'atteindre son engagement en faveur de la solidarité internationale, en augmentant son aide de 27,8% en 2013.

**IL S'AGIT AVANT TOUT
D'UNE QUESTION DE VOLONTÉ POLITIQUE.**



2013



PLF 2014



PLFR 2014



PLF 2015



TRIENNAL 2015 - 2017

SUR L'ENSEMBLE DU TRIENNAL, LES CRÉDITS DE LA MISSION APD SERONT 13 FOIS PLUS IMPACTÉS QUE LES AUTRES MISSIONS BUDGÉTAIRES !

L'enveloppe de la mission APD sera, en effet, amputée de près de 210 millions d'euros sur le triennal budgétaire 2015-2017, soit une baisse de 7,32 %. Cette baisse est disproportionnée par rapport à la baisse totale des crédits des missions qui n'est que de 0,54 % sur la même période. Ces nouvelles baisses sont les secondes de l'année, puisque le Projet de Loi de finances rectificatives pour 2014 avait déjà amputé l'enveloppe de 73 millions d'euros, durant l'été».

RECOMMANDATIONS

- ~ Le PLF 2015 et le budget triennal doivent venir traduire les engagements internationaux pris par le président de la République de consacrer 0,7% de son revenu national brut à l'aide au développement
- ~ Le PLF doit également venir traduire, sur le plan budgétaire, les priorités de la politique de développement énoncé dans la Loi d'orientation relative à la politique de développement et de solidarité internationale à destination des pays les moins avancés et les populations les plus vulnérables.

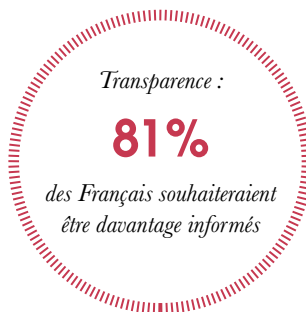
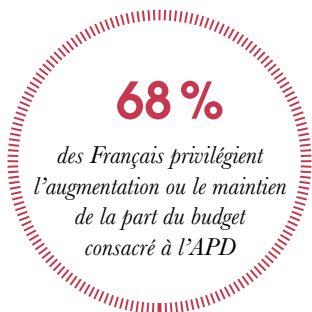
La France reléguée en cinquième position des pays donateurs

D'après les statistiques de l'OCDE, la France se place désormais en cinquième position des bailleurs, après les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Japon. Elle était deuxième au milieu des années 1990. Non seulement, la

France s'éloigne du respect de ses engagements internationaux mais la qualité de son aide, son efficacité et sa structure sont également sujettes à caution.

1. EN DÉPIT DE LA CRISE FINANCIÈRE, L'OPINION PUBLIQUE RESTE MAJORITAIREMENT FAVORABLE À L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

La 8^e édition du sondage de l'AFD³ sur les Français et l'aide au développement confirme l'attachement des Français à l'aide aux pays en développement.



Pour mieux juger de l'efficacité de cette politique, les Français sont en quête d'informations sur la mise en œuvre et l'impact de la politique d'aide au développement. Les Français continuent à avoir le sentiment d'être mal informés sur la politique d'aide au développement de la France (90 %, +4 pts) et souhaiteraient l'être davantage (81 %, +3 pts).

3. <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PRESSE/communiqués/PDF/rapport-francais-aide-developpement-2013.pdf>

2. DÉNONCER UNE PRATIQUE QUI S'OPÈRE HORS DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE : LA PRATIQUE DU GEL DES CRÉDITS

Au moment de la Loi de finances, les parlementaires votent des budgets d'APD qui, un mois plus tard, ne ressemblent que peu aux crédits qu'ils ont adoptés.

Est passée par là la pratique du « gel » budgétaire, autrement appelée « la mise en réserve ». **Fixée à 6 % en 2013, elle a été fixée à 7 % en 2014 par la circulaire du ministre du Budget du 22 novembre 2013.** Cette même circulaire précise que « le 'dégel' des crédits mis en réserve revêt un caractère excep-

tionnel et doit être dûment justifié ». Ainsi, dans le PLF 2014, **les crédits APD votés déjà en baisse de près de 6 % par rapport à 2013, se sont vus appliqués aux dépenses « non obligatoires » un gel supplémentaire de 7 %** – qui n'a pas vocation à être dégelé – qui entraîne de fait une baisse supplémentaire des crédits budgétaires dédiés à d'importants programmes de développement et de lutte contre la pauvreté, notamment bilatéraux.

LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE EN MATIÈRE DE SANTÉ : LA SANTÉ GLOBALE AVANCE, LA FRANCE RECULE

Grâce aux OMD, les progrès réalisés relatifs à la santé mondiale ont été évidents. Si la loi du 7 juillet 2014 sur le développement et la solidarité internationale réaffirme la santé en tant que secteur d'intervention prioritaire de la France, les moyens qui lui sont alloués sont pourtant en danger.

La santé en première ligne des coupes budgétaires

Une évaluation de modernisation de l'action publique (Map) a été initiée par le ministère des Affaires étrangères et du développement international pour juger « la cohérence, l'impact et les modalités » de la politique de coopération en santé. Cette évaluation, dont le but officiel est de rationaliser le dispositif d'aide se révèle, dans la réalité, être une légitimation de coupes budgétaires, sans évaluations spécifiques d'efficacité et d'impact.

Une vision binaire et dépassée de la relation bi/multi-latérale

La Map préconise, à juste titre, une articulation efficace entre l'aide multilatérale et bilatérale. Pourtant les recommandations restent dans une logique binaire d'opposition et non de synergie sans proposer de pistes d'améliorations pour un meilleur pilotage. Sous le prétexte d'un manque de visibilité du drapeau français, certains fonds multilatéraux sont la cible des coupes. Cette réaffectation ne permettra pas d'améliorer la cohérence et la coordination entre les différents acteurs ni même la visibilité de la France au-delà de ses frontières.

Un désengagement de la France au risque de renverser les progrès accomplis

La politique de solidarité internationale et les crédits d'APD jouent un rôle crucial pour les populations les plus vulnérables, dans les Etats dont les ressources sont encore insuffisantes pour mener des politiques en santé à la hauteur des besoins. Il est indispensable de rappeler que les conséquences des baisses préconisées par la Map sont synonymes sur le terrain d'arrêt de traitements vitaux pour des dizaines de milliers de personnes et du ralentissement des programmes et des progrès que la France a elle-même initiés. L'accès à la santé est une condition sine qua non du développement des populations et des pays et doit donc rester une priorité absolue.

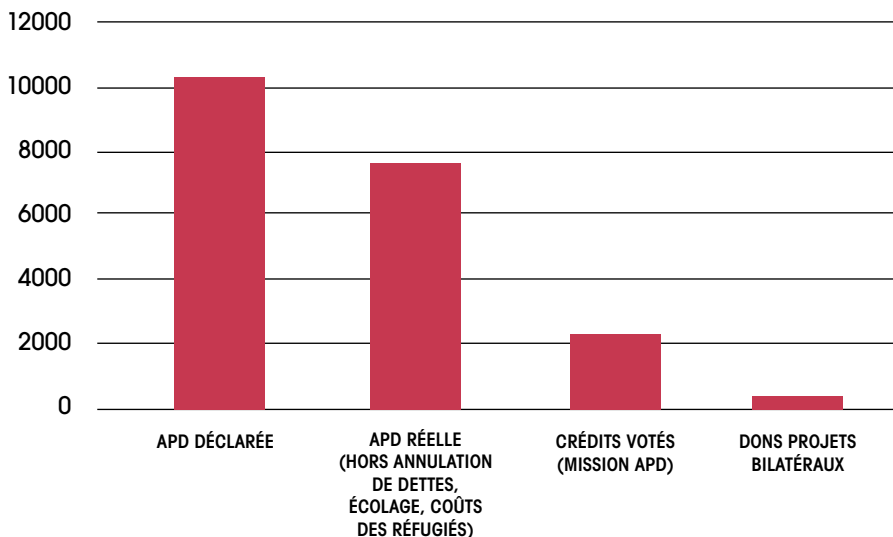
RECOMMANDATIONS

- ~ **Elargir le champ des « dépenses obligatoires » et ainsi exclure de la « mise en réserve » les crédits de financement de programmes, projets et fonds sectoriels concourant à l'APD.**

LE DÉVELOPPEMENT DES PAYS LES PLUS PAUVRES DOIT ÊTRE LE PREMIER OBJECTIF DE L'APD FRANÇAISE

1. EN FINIR AVEC LE MYTHE DE 10 MILLIARDS

DE L'APD DÉCLARÉE À LA FAIBLESSE DES DONNS PROJETS BILATÉRAUX
(EN MILLIONS D'EUROS)



L'architecture éclatée du budget, combinée au fait que certaines sommes déclarées en APD correspondent à des dépenses qui ne sont pas inscrites au budget de l'Etat, rendent difficiles l'appréhension de l'ensemble des moyens engagés. Ainsi, une part significative des dépenses que la France déclare en APD comprend des allègements de dettes, la quote-part de l'APD financée sur le

budget communautaire, et échappe au débat et au vote parlementaire.

De plus, certaines dépenses comptabilisées en APD ne procurent pas de ressources nouvelles au financement du développement. Aussi, Coordination SUD a entrepris, depuis plusieurs années, de dissocier l'aide « officielle » et l'aide « réelle ». En effet, certaines dépenses comptabilisées en APD ne procurent pas

de ressources nouvelles au financement du développement. Cela comprend 90 % des allègements de dettes, les dépenses d'écolage et d'accueil des réfugiés en France. Ces dépenses représentent près de 2,7 milliards d'euros en 2014.

L'OCDE utilise le terme « d'aide-pays programmable » (APP). L'APP représente la part de l'aide que les donateurs programment pour chaque pays et sur laquelle les pays partenaires pourraient avoir leur mot à dire. L'APP est calculée à partir de l'aide bilatérale brute de laquelle sont déduits un certain nombre de postes qui correspondent à des dépenses non

programmables, soit parce qu'elles sont imprévisibles (aide humanitaire, annulation de dettes), soit parce qu'elles n'entraînent pas de flux transfrontaliers (écolages, coûts des réfugiés), soit parce qu'elles n'entrent pas dans les accords entre gouvernements (aide aux ONG, aide allouée par les collectivités locales), soit parce qu'elles ne peuvent pas être ventilées (PED non ventilés).

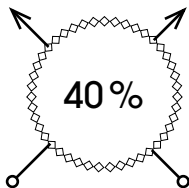
Sur 10,3 milliards déclarés par la France pour 2014, seuls 4 milliards sont « programmables ». La France est l'un des pays où cette part est la plus faible.

LES CONTRATS DE DÉSENDETTEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT (C2D)

Les contrats de désendettement et de développement (C2D) sont des mécanismes de refinancement par dons mis en place au début des années 2000 par la France pour annuler la dette bilatérale des pays pauvres très endettés.

Bien qu'ils soient peu connus, ils sont loin d'être marginaux dans l'APD française : en 2013, les conversions de dette (511 millions d'euros) ont représenté plus de 40% de l'aide budgétaire versée par l'AFD dans le monde et plus de la moitié en Afrique subsaharienne⁴. Pour autant, il est important de rappeler que ces sommes aujourd'hui comptabilisées comme aide ne sont en fait que la restitution sous forme de dons des créances que continuent de rembourser certains pays de l'initiative PPTE. Un choix original fait par la France au début des années 2000 alors que les autres pays du G7 avaient opté pour une annulation sèche de leur dette bilatérale et qui s'avère fort utile en ces périodes de pénurie budgétaire.

4. Calculs réalisés à partir du rapport annuel de l'AFD 2014



En 2013, les conversions de dettes ont représenté 511 millions d'euros, soit 40 % de l'aide budgétaire versée par l'AFD

Cependant, la tutelle que ces contrats font *de facto* perdurer et le droit de regard que continue d'avoir la France sur l'utilisation de ces fonds posent question. De plus, leur gestion n'est guère optimale : lourdeur du processus, mauvaise appropriation par les pays bénéficiaires, nouveaux prêts consentis sans mesures spécifiques pour éviter les risques de ré-endettement. En dépit des promesses, ce processus lancé en 2001 et qui concerne aujourd'hui 18 pays, n'a à ce jour jamais été évalué.

Plus grave encore, la promesse de participation et de consultation de la société civile, française comme des pays concernés, n'a quasiment jamais été tenue. En Côte d'Ivoire, la situation est particulièrement inquiétante : les représentants légitimes de la société civile ivoirienne n'ont jamais été invités aux instances où ils ont pourtant un siège de droit. En réaction, en juin 2014, les organisations membres de la Plateforme dette et développement ont demandé la suspension du C2D ivoirien le temps qu'une solution soit trouvée à ces graves dysfonctionnements.

Pour plus d'informations, voici le lien vers la plateforme dette et développement : www.dette2000.org

2. LE FINANCEMENT PAR DONS DOIT REDEVENIR LE MOYEN D'ACTION PRIORITAIRE DE LA FRANCE

Seul le déploiement de moyens conséquents pour le financement sur dons garantit la cohérence des instruments de l'APD avec l'objectif de lutte contre les inégalités dans les pays pauvres prioritaires. Or le décalage est croissant entre les besoins de financement dans ces

secteurs prioritaires et l'effort public français.

Cette diminution réduit les possibilités d'appui dans les secteurs sociaux et dans les domaines concourant à la stabilité et à l'Etat de droit, qui sont

pourtant considérés comme des enjeux stratégiques de la politique de développement. En effet, ces secteurs (eau, assainissement, éducation, santé) n'appartiennent pas à la sphère directement productive et appellent des financements sous forme de dons.

L'OCDE fait le même constat, dans sa revue par les pairs de l'OCDE en 2013 :

« La baisse des dons, en valeur absolue et relative, menace sérieusement la capacité d'intervention de la France dans les pays pauvres ou en crise et la met en marge des efforts de la communauté internationale qui ciblent la lutte contre la pauvreté ».

3. UNE BAISSÉ CONSTANTE DES DONNS POUR LES PROJETS BILATÉRAUX

Les membres de Coordination SUD tiennent à rappeler que seul le déploiement de moyens consistants pour le financement sur dons garantit la cohérence des instruments d'aide publique au développement avec les objectifs de lutte contre les inégalités, lutte contre la pauvreté et lutte contre le changement climatique.

Or, la part de dons dans le budget global de l'aide publique au développement est modeste et tend à se réduire. **En 2013**, sur les 9,8 milliards d'euros comptabilisés par la France au titre d'aide publique au développement, **seulement 305 millions relevaient de dons pour des projets bilatéraux, soit 3,2 % du budget français consacré à l'aide au développement.**



305 millions de dons pour des projets bilatéraux de développement, soit 3,2 % du budget APD

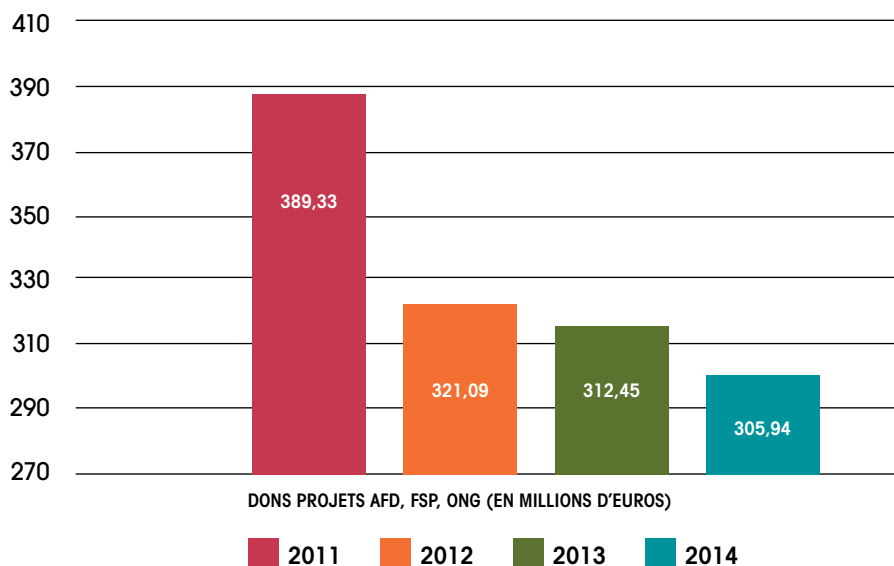
En 2014, chacun des 16 pays pauvres prioritaires n'aura reçu en moyenne que 10 millions d'euros de subventions de l'AFD.

Déjà modeste, **les crédits de paiement des subventions sont en baisse constante depuis 2011**, alors qu'elles constituent pourtant le cœur de l'APD. Cette baisse est encore plus prononcée sur les lignes du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) pour l'aide-projet du

ministère des Affaires étrangères dans le programme 209 qui a baissé de 35 % depuis 2011 en crédits de paiements et les subventions de l'AFD pour l'aide projet qui sont en baisse de 10 millions d'euros, soit **6 % en 2013**.

POURTANT, PENDANT LA CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE DE 2012, FRANÇOIS HOLLANDE S'ÉTAIT ENGAGÉ À REVALORISER LE NIVEAU DES SUBVENTIONS BILATÉRALES.

UNE BAISSÉ CONSTANTE DES DONS POUR DES PROJETS BILATÉRAUX



COORDINATION SUD SOUTIENT LA PROPOSITION DES PARLEMENTAIRES DE REVERSER LES BÉNÉFICES RÉALISÉS PAR LE GROUPE AFD DANS LES LIGNES DE L'APD SOUS FORME DE DONS

La proposition faite par certains parlementaires à l'occasion de l'examen de la Loi d'orientation sur la politique de développement de reverser les bénéfices réalisés par le groupe AFD dans les lignes de l'APD sous forme de dons, mérite d'être approfondie.

En effet, l'Agence française de développement octroie un nombre conséquent de prêts aux pays en développement. Une activité bancaire dont elle tire un bénéfice. Actuellement, l'immense majorité des dividendes de l'AFD sort de la sphère du développement, ce que Coordination SUD regrette, tout en soulignant que le Gouvernement devrait renforcer la part des dividendes de l'Agence réaffectée sous forme de dons. Dans le contexte actuel, comment justifier que les bénéfices sur les prêts réalisés sur le dos des pays en développement ne soient pas réinjectés sous forme de dons pour les pays les moins avancés ?

RECOMMANDATIONS

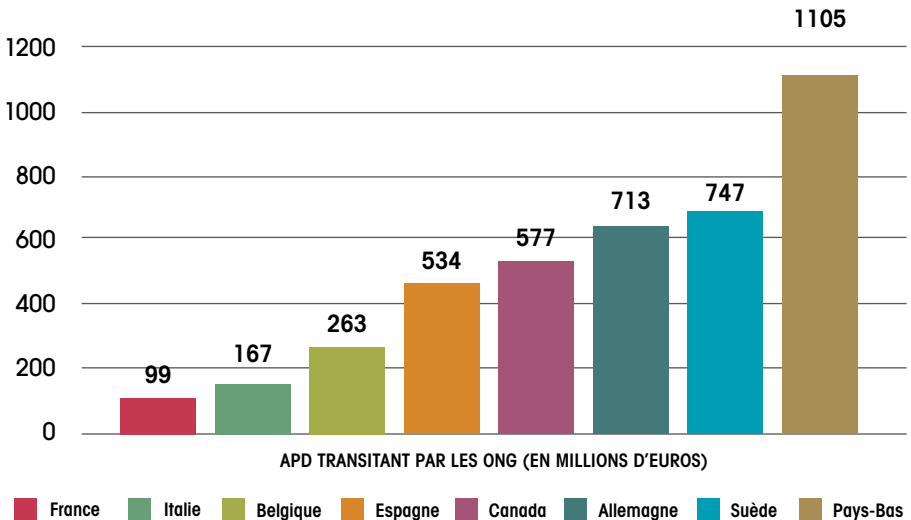
- ~ Une attention particulière doit être apportée aux lignes dons et subventions bilatérales de l'APD, en particulier l'aide-projet de l'AFD, le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) et le Fonds de solidarité prioritaire (FSP). D'une rare faiblesse, elles doivent être revalorisées de manière continue afin d'atteindre leur doublement à la fin de la mandature. La lisibilité, la qualité des données et la transparence des documents budgétaires doit être réaffirmées.

4. POUR LE DOUBLEMENT DE L'APD TRANSITANT PAR LES ONG

2013 et 2014 ont été des moments privilégiés d'échange et de réflexion avec les pouvoirs publics. Les Assises du développement et de la solidarité internationale, la réactivation du Cigid (Comité interministériel de la coopération internationale et du développement) et l'élaboration de la Loi d'orientation relative à la politique de développement et de solidarité internationale sont des marqueurs du renouvellement du dialogue entre les ONG et les décideurs publics.

Les ONG s'appuient sur des démarches, participatives et partenariales dans leurs actions de renforcement des sociétés civiles du Sud. Les premiers critères de qualité de l'action des ONG sont ainsi la qualité et la pérennité du partenariat et leur capacité à contribuer au renforcement de la société civile. Leurs atouts résident également dans la mise en œuvre d'une coopération de proximité, dans leur rapidité d'intervention, et dans leur capacité d'innovation qui leur permet de faire évoluer rapidement leurs

APD TRANSITANT PAR LES ONG



interventions et de les adapter aux contextes changeants.

Les autorités publiques ont depuis longtemps reconnu l'apport de la société civile.

Cette situation se traduit pourtant, au niveau budgétaire, par un faible montant de crédits publics transitant par les ONG. La coopération non gouvernementale reste le parent pauvre de la coopération française. D'après le rapport publié en octobre 2013 par l'OCDE, **la France reste dernière des Etats membres du CAD en part d'APD transitant par les**

ONG, avec 1 %, alors que la moyenne OCDE est de 13 %.

Le président de la République s'est engagé à doubler la part de l'aide française transitant par les ONG, d'ici la fin du quinquennat. Il convient de concrétiser les engagements pris. Certes, l'engagement de doublement du financement des ONG a été effectif depuis deux ans pour la part des financements transitant par l'AFD mais il reste toutefois à concrétiser cet engagement sur l'ensemble des lignes de l'aide française et notamment pour l'aide humanitaire et pour le volontariat.

RECOMMANDATIONS

- ~ Rendre effectif le doublement de la part de l'aide française transitant par les ONG, autant le soutien aux actions de développement que l'humanitaire et le volontariat.

LA STABILISATION DES PAYS, LA RECONSTRUCTION POST-CRISE ET LA FAIBLESSE DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE, AU RENFORCEMENT DES ADMINISTRATIONS ET DES SOCIÉTÉS CIVILES

Les interventions françaises – Mali, RCA – ne peuvent en rester à un premier aspect militaro-sécuritaire. Les actions de développement et de renforcement de l'Etat nécessitent des moyens pour venir stabiliser les pays et créer les cadres d'un développement durable.

Alors qu'il s'agit d'un aspect crucial du relèvement des Etats, la France se désengage des programmes bilatéraux de renforcement institutionnel et de gouvernance.

Le renforcement des Etats, la coopération en matière de gouvernance institutionnelle et financière mais aussi le soutien à la société civile, la résilience, la prévention et réduction des risques liés aux crises, la prévention des conflits sont particulièrement importants dans les situations de reconstruction post-crise.

Un intérêt marqué des parlementaires pour ces enjeux

La commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale a décidé en décembre 2013 de la création d'une mission d'information parlementaire sur « La stabilité et le développement de l'Afrique francophone ». Il s'agira notamment pour elle de voir comment un pays comme la France peut définir une politique africaine qui contribue à la fois à la stabilité, à la prévention durable des crises et contribue à conforter le développement. Coordination SUD sera auditionnée pour ces travaux. Ces échanges seront l'occasion de réaffirmer l'importance de se doter d'une politique et des crédits correspondants, pour les Etats fragiles d'Afrique de l'Ouest.

Or, l'instrument financier du MAE dédié à cette coopération bilatérale – le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) - ne représente que 22 millions d'euros pour 2014, et a été amputé d'un tiers depuis 2010 (en crédits de paiement).

Cette faiblesse des fonds induit une compétition entre service de l'administration française pour faire financer leurs projets de coopération. Le ministère est amené à gérer la pénurie des crédits. Au moment des arbitrages interministériels, entrent en concurrence des projets de renforcement de la justice, de la gouvernance financière (pour éviter la déperdition de fonds et venir renforcer les administrations fiscales), ou de renforcement de la société civile dans les pays partenaires.

La France face aux crises et dans les périodes de reconstruction post-crise, se trouve démunie au moment de participer à la stabilisation et au développement des pays. Au moment de mobiliser des crédits lors des conférences des donateurs, la France se livre à des acrobaties comptables pour afficher des contributions importantes devant la communauté internationale, comme cela a pu être fait pour Haïti, le Niger ou encore le Mali.

RECOMMANDATIONS

- ~ Doubler sur la fin de la mandature le montant des crédits alloués au FSP
- ~ Doubler les montants du FUH destinés aux ONG
- ~ S'assurer qu'il existe des outils financiers flexibles adaptés au contexte post-crise et permettant le financement de projets entre l'urgence et le développement.

MAXIMISER LE RÔLE CATALYSEUR DES CRÉDITS D'APD EN INVESTISSANT DANS LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE

.....

1. L'ENJEU DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES POUR LE DÉVELOPPEMENT

Les pays les moins avancés (PMA) et Etats fragiles connaissent une faiblesse structurelle des ressources internes (collecte des impôts et taxes). L'ONU estime que pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), les ressources internes doivent atteindre au moins 20% du PIB du pays⁵. Or ce taux est, pour la moyenne des Etats fragiles, de 14%. Le Niger, par exemple, s'inscrit dans ce très faible taux de fiscalisation, l'Afghanistan est à 9%.

En cause, le poids du secteur informel, l'incivisme fiscal, notamment de la part d'acteurs économiques locaux, mais

plus encore, les pratiques des multinationales - qui entre fraude, évasion fiscale, pressions des acteurs privés sur les pays en développement (PED) - pour les obliger à enlever les retenues à la source sur les chiffres d'affaires des multinationales et autres exonérations négociées, sont passées maitresses dans l'art d'éviter l'impôt. Selon un rapport de Christian Aid, **le manque à gagner en recettes fiscales dû à la fraude fiscale des entreprises multinationales se chiffre pour les PED à 125 milliards de dollars.**

Contribuer au renforcement du contrat social et démocratique et la stabilisation des pays

Source de financement plutôt prévisible et durable, les ressources internes contribuent à construire le contrat social, améliorer la légitimité des institutions publiques, à la seule condition que les citoyens en retour perçoivent une amélioration dans les services dits essentiels, dans l'exercice par l'Etat de ses missions

régaliennes.

Ainsi, le pacte social et démocratique se consolide à la condition que la gouvernance s'améliore et que les revenus générés ne soient pas captés au profit d'un petit nombre qui détient les leviers de l'Etat.

5. OECD (2014) 'Fragiles States 2014. Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States'

<http://www.oecd.org/dac/incaf/FSR-2014.pdf> page 44

La mobilisation des ressources « domestiques » est un enjeu en soi

Cette source de financement est donc essentielle au fonctionnement de l'Etat, mais aussi des collectivités locales. La mobilisation des ressources internes est le principal moyen pour assurer le financement de politiques publiques de qualité, autonomes, indépendantes et prévisibles. Cela constitue un objectif en soi, pour permettre d'augmenter les moyens de financement du pays et venir renforcer le pacte social et démocratique entre pouvoir public et citoyens.

Force est de constater que la France s'est emparée du discours, sans en faire une priorité réelle, parfois pour venir masquer un défaut de volonté politique en matière d'aide publique au développement.

Les projets de gouvernance financière doivent alors intervenir à plusieurs niveaux, et de manière concomitante :

- pour renforcer les administrations fiscales et promouvoir le civisme fiscal y compris par les fonctions de contrôle et de coercition ;
- pour tracer les fonds une fois perçus et en contrôler l'exécution budgétaire au profit de politiques justes et équitables, notamment de redistribution pour les populations les plus vulnérables ;
- pour former les parlementaires afin qu'ils exigent d'exercer un contrôle beaucoup plus strict sur les exonérations fiscales distribuées par les diffé-

rents ministères et calculent la dépense fiscale correspondante ;

- pour renforcer les organisations de la société civile dont les activités consistent à sensibiliser les citoyens afin que ces derniers se perçoivent comme contribuables (même s'ils ne payent que de la TVA) et à exercer un contrôle citoyen sur le budget des Etats. Ces organisations de plus en plus nombreuses sont essentiellement soutenues par des coopérations étrangères, notamment Norad avec une forme de dépendance qui constitue une fragilité. La France si elle tient à être active sur le sujet, doit y prendre sa part.

Si la mobilisation des ressources « domestiques » reste le meilleur des financements, cette mobilisation ne se décrète pas. Il convient d'abord de créer ou renforcer les cadres administratifs, législatifs et politiques pour qu'elle puisse s'opérer, *a fortiori* dans les Etats faibles, fragiles ou en sortie de crise. Les crédits d'APD utilisés pour les projets de gouvernance financière devraient contribuer à structurer ce cadre politique et administratif, renforcer les OSC actives dans ce domaine et ainsi à jouer un rôle important pour la mobilisation des ressources dans les pays, pour *in fine* avoir un effet de levier intéressant sur le financement du développement des pays⁶.

6. Des études empiriques montrent cet effet démultiplicateur de l'aide. Certaines suggèrent un effet démultiplicateur de 10. Pour une unité monétaire investie dans les systèmes fiscaux, 10 unités monétaires sont collectées.

2. LE RÔLE CATALYSEUR DE L'APD DANS LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES

En développant les projets de gouvernance financière soit via l'appui aux administrations fiscales dans ses fonctions de contrôle et de promotion du civisme fiscal, soit via les OSC, les crédits d'APD constituent un puissant levier de financement de développement.

Autant d'actions qui peuvent créer les cadres d'une lutte plus efficace contre l'évasion fiscale mais aussi le blanchiment d'argent et la corruption.

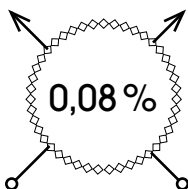
Il s'agit donc d'agir selon une double dynamique financière. L'une a pour but d'élargir la base fiscale, l'autre celui de contrer l'évasion de flux financiers qui ont vocation par leur taxation à venir abonder le budget des institutions.

La lutte contre l'évasion fiscale suppose de veiller à ce que l'ensemble des mesures prises par la communauté internationale pour lutter contre l'évasion fiscale, notamment des multinationales, bénéficient aux pays en développement et pas seulement aux pays riches comme aujourd'hui. La France qui a été en pointe sur le sujet doit absolument s'y intéresser à nouveau et recréer les conditions pour développer des positions internationales cohérentes sur le sujet, notamment via la réactivation d'un groupe de travail interministériel associant la société civile et des chercheurs sur la fiscalité et le développement.

Renforcer l'Etat de droit et la gouvernance démocratique dans des pays fragiles

Ces actions de coopération doivent avoir pour but de favoriser l'émergence d'un double cercle vertueux entre l'amélioration de la gouvernance et en particulier financière et d'une part la progression du civisme fiscal, et d'autre part le renforcement de la légitimité des institutions publiques.

Seul 0,08 % de l'APD destinée aux pays en développement vient renforcer la gouvernance financière et les systèmes fiscaux⁷. 0,07 % pour le sous-groupe des Etats dits fragiles, Etats dont les administrations concernées sont les plus faibles.



0,08 % de l'APD mondiale vise au renforcement de la gouvernance financière et des systèmes fiscaux.

Le Niger, la Mauritanie, Madagascar n'ont reçu qu'un très faible soutien. Toujours selon l'OCDE, la République Centrafricaine, le Tchad et le Mali n'ont bénéficié que d'une aide marginale en matière de gouvernance financière.

Il convient de noter que ces 6 derniers pays font partie de la liste des 16 pays considérés par la France comme prioritaires pour son aide.

Depuis l'établissement de ces statistiques, la situation a toutefois quelque peu évolué au Mali et au Niger avec le retour à un ordre constitutionnel qui a permis une reprise plus intense des coopérations, et notamment, l'arrivée d'une expertise technique française dans les administrations de ces pays.

**UNE PRIORITÉ ANNONCÉE PAR LA FRANCE MAIS QUI PEINE
À TROUVER UNE TRADUCTION EN MATIÈRE D'ARBITRAGES
POLITIQUES ET DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES.**

7. OECD (2014) 'Fragile States 2014. Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States'
<http://www.oecd.org/dac/incaf/FSR-2014.pdf> page 66

3. INSTRUMENT FINANCIER DANS LE SYSTÈME D'AIDE FRANÇAISE : LE FONDS DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE (FSP) GÉRÉ PAR LE MAE

Les projets FSP « fiscalité » passent difficilement les fourches caudines des comités de sélection interministériels.

Cette préoccupation pour le renforcement des Etats et de ses missions régaliennes, notamment pour les pays Sahéliens, est partagée entre la société civile, certaines administrations et les parlementaires⁸. Ainsi, **le récent rapport sénatorial « L'Afrique est notre avenir » de fin 2013 recommande le doublement de ce Fonds**

afin de se donner les moyens de répondre aux enjeux.

Cette augmentation des crédits permettra de venir financer différents aspects de l'appui à la gouvernance démocratique (système financier, judiciaire, appui aux parlements, la société civile, etc.) et d'éviter la concurrence actuelle dans l'attribution des financements de projets FSP qui sévit tant au niveau de la DGM qu'au niveau interministériel.

8. PLF 2014 - Sénat <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131125/etr.html#toc12>

RECOMMANDATIONS

- ~ Doubler les crédits budgétaires « aide projet » sous forme de dons géré par le MAE, dès les arbitrages pour le PLF 2015, afin d'arriver au doublement en 3 ans des crédits de paiement du Fonds de solidarité.
- ~ Financer des OSC locales actives sur ces sujets (contrôle budgétaire, etc.) et renforcer l'expertise des parlementaires des pays sur les questions d'exonérations fiscales.
- ~ Réactiver le groupe de travail interministériel Fiscalité et Développement avec la société civile et des chercheurs.
- ~ Le renforcement des administrations fiscales passe aussi par la présence des experts techniques internationaux (ETI) « fiscalité » dans chacune des administrations en charge de la perception des taxes et impôts (Direction des impôts, Douanes, etc.) des pays dits prioritaires de l'aide française, des pays « fragiles » et en reconstruction post-crise.
- ~ Développer les activités de formation des Instituts régionaux des finances publiques (Adetef).
- ~ Venir abonder les facilités financières d'appui à la renégociation des contrats (en particulier miniers) afin qu'elles puissent avoir le volume de fonds nécessaire pour les rendre réellement effectives pour les pays en phase de (re)négociation des contrats dans le secteur extractif.
- ~ Intensifier l'appui de la France à l'initiative « Inspecteurs des finances sans frontières ».

LA FRANCE DOIT PARTICIPER AU MAINTIEN DES BUDGETS DE L'AIDE EUROPÉENNE

.....

Les 28 États membres de l'Union européenne et les institutions de l'UE maintiennent des systèmes parallèles et complémentaires de coopération au

développement. L'UE dispose ainsi de son propre budget pour le développement, de sa propre politique et de ses propres programmes.

Les engagements de l'Union européenne

Le traité de Lisbonne engage l'Union européenne à s'inscrire dans la lutte contre la pauvreté et fait donc de la coopération au développement une priorité de son action extérieure (article 208). Ce principe, inspiré par les valeurs de solidarité fondatrices de l'UE, a ensuite été développée dans le Consensus européen sur le développement, par

lequel l'Union européenne et ses États membres se sont engagés à consacrer collectivement 0,7% de leur RNB au financement du développement ; et dans le Programme pour le changement qui met la lutte contre la pauvreté et les inégalités au cœur de l'action européenne.

Les instruments de l'aide extérieure de l'UE pour 2014-2020

Le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 définit les montants des dépenses pluriannuelles de l'UE dans chaque secteur. Ces montants sont des plafonds qui sont ensuite renégociés chaque année :

Les instruments financiers « l'Europe dans le monde » figurent au titre 4 du CFP

- Budget pour la programmation 2014-2020 : 58 704 millions d'euros pour l'aide au développement et l'aide humanitaire.
- Contribution de la France : environ 1 727 millions par année (OCDE, 2013).

La France est le 2^e contributeur au budget européen (contribution totale de la France est d'environ 20 milliards pour 2014), mais sa contribution est à relativiser en solde net car elle est un important bénéficiaire de la politique agricole commune.

En addition au budget général et alimenté par les contributions volontaires des Etats membres :

Le Fonds européen de développement (FED) est le principal instrument d'aide au développement communautaire pour les 79 pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique et pour les pays et territoires d'Outre-mer.

- Budget pour la programmation 2014-2020 : 34,2 milliards d'euros
- Contribution de la France : deuxième contributeur au FED (19,55%).

Cependant sa contribution est en baisse et la budgétisation (intégration au budget communautaire) du FED prévue en 2020 pourrait accentuer cette tendance.

Ces instruments sont programmés selon les principes préconisés dans l'Agenda pour le changement.

- **Différenciation** : fin des programmes bilatéraux dans certains pays à revenu intermédiaire, focus particulier sur les Etats fragiles, l'Afrique subsaharienne et les pays voisins de l'UE ;
- **Diversification** des formes de coopération, incluant la coopération avec le secteur privé : en particulier le développement du mixage des subventions de l'UE avec les prêts des institutions financières internationales, ou encore des partages de risque et des mécanismes de garantie, ceci dans le but de générer un levier financier substantiel des ressources ;
- **Concentration** des dépenses pour éviter la fragmentation de l'aide et la dispersion sectorielle (un maximum de trois priorités sectorielles par programme bilatéral) ;
- **Simplification** des règles et des procédures de programmation et de mise en œuvre de l'aide communautaire : les lignes directrices de programmation pour l'ICD et le 11^e FED ont été harmonisées, les périodes de programmation devraient théoriquement être alignées sur les cycles des documents de stratégie nationaux ;
- **Accentuation du focus** sur les « enjeux transversaux » (*cross-cutting issues*), considérés comme des catalyseurs de développement inclusif et durable : droits humains, la démocratie et la bonne gouvernance, y compris la promotion de l'égalité des sexes et des droits des femmes.

Des perspectives peu encourageantes pour 2015

2015 est une année charnière pour l'UE comme pour la France : date butoir pour atteindre les OMD et l'atteinte des 0,7 %. C'est également en 2015 que se tiendra la Conférence internationale pour le financement du développement. Au cours de l'année à venir, l'UE devra, en accord avec ses valeurs et les engagements pris, faire preuve de volonté politique et de leadership dans la définition du futur cadre mondial de développement, un cadre qui répondra à la nécessité d'assurer la durabilité économique, environnementale et sociale au niveau global. 2015 sera aussi l'année européenne pour le développement.

Pourtant, les discussions en cours sur le budget annuel 2015 laissent craindre des réductions supplémentaires à un projet de budget d'ores et déjà contraint, y compris pour le développement. Les Etats membres proposent de réduire les crédits d'engagement pour le développement de 45 millions d'euros. Ces coupes pourraient affecter l'ICD, instrument principal de l'aide extérieure de l'Europe après le FED, à hauteur de 30 millions d'euros. En 2013, la direction générale Développement et coopération de la Commission euro-

péenne (Devco) avait terminé l'année avec 300 millions d'euros d'impayés, reportés sur 2014. Pour 2014, Devco a déjà utilisé 70% de ses crédits de paiement pour l'année. La Commission a même pris des mesures pour retarder les paiements.

La situation de l'Office d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne (ECHO) est plus alarmante encore. ECHO avait déjà manqué de crédits de paiements en 2013 pour couvrir tous ses engagements. Début 2014, le déficit cumulé 2010-2013 atteint 466 millions d'euros. Ce déficit a mis en danger la continuité des interventions humanitaires. Un amendement au budget 2014 a permis un transfert de crédits de paiement additionnels au profit de l'aide humanitaire (150 millions d'euros). Cela ne règle évidemment pas les difficultés structurelles d'ECHO. Alors que les crises humanitaires se multiplient et que les besoins sont grandissants, il est crucial que le budget d'ECHO soit « sanctuarisé ». Pour 2015, il est donc extrêmement important que les crédits de paiement restent au même niveau que les crédits d'engagement.

RECOMMANDATIONS

La France, en tant qu'Etat membre doit :

- ~ s'engager au sein des institutions de l'Union européenne pour le maintien des budgets du développement et de l'aide humanitaire.

L'Union européenne doit :

- ~ préserver les flux d'APD sous forme de dons vers les pays à revenu limité. Le mixage prêt/don ne doit pas être une manière de gonfler artificiellement le volume global d'APD ;
- ~ améliorer l'articulation entre les différents programmes thématiques et géographiques des instruments, notamment pour soutenir la société civile dans les pays dits « gradués » (sortis de l'aide bilatérale) ;
- ~ garantir la mise en œuvre d'un éventail approprié de modalités de financement pour assurer un financement des organisations de la société civile dans les différents pays ciblés, adapté à leurs rôles et à leurs besoins.

A photograph of two women standing outdoors in a lush green setting. The woman in the foreground is wearing a blue headwrap and a blue patterned top with white circles containing red and black designs. She is also wearing a necklace of green and yellow beads. The woman in the background is wearing a brown headwrap and a brown top, with a blue beaded necklace. The background is a blurred green field.

PARTIE 3

EFFICACITÉ ET TRANSPARENCE DE L'AIDE

AU-DELÀ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES : COORDINATION SUD SE PRONONCE POUR UNE APD FRANÇAISE EFFICACE ET DE QUALITÉ

La question de l'efficacité et de la qualité de l'aide occupe depuis quelques années une place croissante au sein de l'agenda du développement. Indissociable des engagements pris sur l'augmentation des

ressources dédiées au financement du développement, l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de de l'aide est évidemment indispensable pour atteindre les grands objectifs de développement.

La progressive mise en place d'un cadre de coopération sur l'efficacité de l'aide

Le concept d'efficacité de l'aide a fait son apparition au début des années 2000, suite à l'adoption par la communauté internationale des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Alors que le débat relatif à l'accélération du développement s'était jusque-là centré sur le volume d'aide disponible, la conférence de Monterrey sur le financement du développement (2002) a élargi les discussions à l'efficacité de l'aide et entériné la nécessaire complémentarité des deux approches : augmentation des ressources consacrées au développement d'une part et renforcement de la gestion de l'aide de l'autre.

Dans les années qui ont suivi, les divers forums de haut niveau organisés par l'OCDE sur cette question ont débouché

sur l'adoption de plusieurs textes de référence. La Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide (2003) et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'Aide (2005) ont ainsi introduit les notions d'alignement, de coordination, de transparence et prévisibilité, de redevabilité mutuelle et de gestion axée sur les résultats.

Ces premiers pas ont par la suite été approfondis par le programme d'Action d'Accra (2008) et la Déclaration finale du Forum de haut-niveau de Busan (2011), qui ont insisté sur le rapport coût-performance des programmes et marqué la volonté des parties prenantes de porter la question de l'efficacité de l'aide à un niveau politique.

Le Partenariat mondial : un engagement politique de haut-niveau

Le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, annoncé lors du Forum de Busan et lancé en 2012, concrétise la nouvelle dynamique politique en faveur d'une plus grande efficacité de l'aide. Il inclut pour la première fois l'ensemble des acteurs impliqués dans le développement, les pays membres du CAD de l'OCDE mais aussi les pays émergents, les OSC, les collectivités locales.

Coprésidé par trois ministres (issus respectivement d'un bailleur de fonds traditionnel, d'un pays bénéficiaire et d'un pays émergent), le Partenariat réunit bi-annuellement les ministres des Etats ayant adopté la déclaration finale de

Busan, ainsi que de nombreux autres acteurs du développement.

Lors de la première réunion ministérielle du Partenariat, tenue à Mexico les 15 et 16 avril 2014, plus de 1500 chefs d'Etat et de gouvernement, ministres, parlementaires et dirigeants d'organisations internationales, de la société civile et du secteur privé se sont réunis pour évaluer les progrès réalisés depuis Busan, et s'accorder sur les prochaines actions à mettre en œuvre. Cette rencontre de haut niveau a également permis de réaffirmer l'importance de l'efficacité de l'aide pour l'atteinte des OMD et la mise en œuvre de l'agenda post-2015.

Accroître l'efficacité de l'aide : un impératif

Dans le contexte actuel de contrainte budgétaire, la nécessité de promouvoir l'efficacité de l'aide se fait d'autant plus sentir que des arbitrages ont nécessairement lieu entre les différentes dépenses auxquelles l'Etat doit faire face. En garantissant la qualité de l'aide au développement et en optimisant son impact, l'Etat français peut s'assurer du soutien continu de ses citoyens pour sa politique de développement. La défense des crédits de l'APD passe donc en partie par l'attention portée à la qualité des actions

mises en œuvre pour le développement.

Les principes de transparence et de prévisibilité de l'aide requièrent une attention particulière dans ce contexte.

L'enjeu est donc double pour le prochain Projet de Loi de finances, qui ne pourra traiter séparément la question du volume de ressources consacrée à l'aide au développement et celle de son efficacité.

RECOMMANDATIONS

- ~ Rendre des comptes au niveau national sur la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du Forum de Busan et du Partenariat mondial, ainsi que sur les retombées de ce processus.
- ~ Rendre effectif le suivi du plan d'action de la France pour l'efficacité de l'aide.
- ~ Promouvoir une coopération et un dialogue renforcés avec l'ensemble des acteurs nationaux impliqués dans l'aide au développement (société civile, secteur privé) en les associant aux réflexions en cours sur la qualité et la transparence de l'aide.
- ~ Favoriser une meilleure coordination entre les différents acteurs et les différentes problématiques du développement par la promotion d'approches intégrées et d'interventions ayant fait les preuves de leur efficacité.
- ~ Assurer la prévisibilité et l'efficacité de l'aide en mettant fin aux coupes arbitraires des budgets d'APD et aux gels de crédits.

PROMOUVOIR LES APPROCHES MULTISECTORIELLES POUR RENFORCER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Les approches multisectorielles constituent une solution efficace pour optimiser les ressources investies dans l'aide au développement et améliorer le rapport coût-performance des interventions. Elles sont particulièrement indiquées pour répondre aux problématiques de développement multi-causales, requérant la mobilisation d'acteurs issus de divers secteurs.

C'est le cas de la sous-nutrition, fléau responsable de 45 % des décès d'enfants de moins de 5 ans dans le monde, dont l'éradication repose sur une combinaison d'interventions dans des secteurs aussi variés que la santé, la sécurité alimentaire, l'accès à l'eau-assainissement-hygiène, l'éducation ou l'amélioration du statut des femmes.

Dans son rapport de 2013 intitulé «Improving Nutrition Through Multi-sectoral Approaches», la Banque Mondiale montre que les approches multisectorielles ont un effet positif sur l'efficacité des programmes et préconise l'intégration de la problématique nutritionnelle dans une large gamme d'interventions relevant de différents secteurs.

Alors qu'elle figure dans les documents de stratégie de la France pour la lutte contre la sous-nutrition, cette dimension multi-causale reste, en réalité, insuffisamment prise en compte dans la mise en œuvre des programmes. Ainsi, l'aide française pour la nutrition se restreint essentiellement aux programmes d'aide alimentaire, qui représentent 79 % du volume total de l'APD bilatérale dédiée à la nutrition. Ce faisant, elle fait l'impasse sur toute une palette d'interventions pouvant contribuer significativement à l'éradication de la sous-nutrition et qui serait susceptible de renforcer l'efficacité de son action à moyen et long terme.

AU-DELÀ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES : COORDINATION SUD SE PRONONCE POUR UNE APD TRANSPARENTE

La transparence est un élément essentiel de l'efficacité de l'aide

Des informations et données accessibles, aisément compréhensibles et actualisées sont les éléments qui permettent un contrôle effectif de l'aide tant de la part des parlementaires que des citoyens, des sociétés civiles dans les pays partenaires mais aussi au Nord.

Une information transparente sur les flux d'aide, les projets et programmes est un vecteur de valorisation et donc de légitimation de la politique d'aide au développement, aussi vis-à-vis des contribuables.

Œuvrer à la transparence de l'aide permet en outre d'améliorer sa gouvernance et lutter contre d'éventuels actes de corruption.

L'initiative internationale sur la transparence de l'aide (IITA) a développé un standard internationalement reconnu pour la publication des données de l'aide. Ce standard permet ainsi une publication de l'information de manière uniformisée qu'il est possible d'agréger par secteur/région/etc. C'est un format ouvert (« open data ») qui facilite l'accès de tous à cette information. Pour les pays partenaires, une publication sous standard IITA de l'aide en provenance des différents bailleurs peut contribuer à mieux budgéter, programmer et contrôler les ressources issues de l'aide internationale.

L'engagement présidentiel du G8 du 18 juin 2013

La France s'est engagée politiquement et de manière résolue sur la voie de la transparence.

Déjà engagée par les Accords de Busan de 2011 sur l'efficacité de l'aide, la France a renouvelé son engagement de mettre en œuvre la norme commune sur la transparence de l'aide d'ici à 2015 et acté celui de mettre en place le standard IITA, partie intégrante de cette norme commune, par le communiqué final du G8 de Lough Erne en juin 2013 :

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

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

A noter que cet engagement s'étend « aux flux internationaux de financements publics pour le climat ». Au moment où se prépare la constitution du Fonds vert, l'annonce d'une contribution française et

la préparation de la COP21 à Paris, l'affirmation de cet engagement devant la communauté internationale prend un sens particulier.

Un engagement présidentiel très partiellement rempli

Cet engagement présidentiel a été en parti acté dans la Loi d'orientation et de programmation votée en début d'année 2014, et mis en œuvre partiellement par les administrations concernées et notamment l'Agence française de développement (AFD).

En début d'année, le Gouvernement a mis en ligne le premier site transparence sous le standard international pour son aide au Mali. Puis début septembre 2014, le Gouvernement a commencé à publier les données pour le Burkina Faso, le Niger et la Mauritanie sous format IITA. Force est de constater que la qualité des données publiées est pour l'instant inférieure à celles publiées sur le site transparence Mali.

Outil intéressant qui se doit d'être géné-

ralisé sans s'accompagner d'une baisse de la qualité des données. Ce site constitue un premier outil sur lequel il est possible de développer une véritable politique de transparence concernant les principaux flux d'aide (subventions et prêts). Une autre avancée permise par ce site est l'ouverture d'un espace de dialogue via la rubrique dite de « contrôle citoyen » qui selon l'administration a favorisé les échanges sur différents projets entre des praticiens/citoyens et les personnels en charge de ces projets.

En revanche, nous nous inquiétons très fortement de la qualité des données qui seront mises en ligne pour les projets développés dans les autres pays prioritaires dans lesquels l'initiative doit être répliquée, notamment en ce qui concerne les données fournies par l'AFD.

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

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

Inquiétudes suscitées, d'une part, par la volonté affichée de certaines administrations de publier moins de données, d'autre part, par la volonté de maintenir un seuil dit de « matérialité » en-dessous duquel les informations ne sont pas

publiées. Ce seuil est aujourd'hui fixé à 100 000 euros. Il a pour conséquence de faire échapper à l'obligation de publication nombre de projets - en particulier de proximité - empêchant ainsi un véritable « contrôle citoyen ».

L'indice 2014 sur la transparence de l'aide, réalisé par Publish what you fund (PWYF), évalue, chaque année, la transparence des 68 plus grands organismes d'aide des pays, dont ceux de la France. L'Index classe trois agences d'aide françaises : le ministère des Affaires étrangères et du développement International (Maedi), l'Agence française pour le développement (AFD) et le ministère de l'Economie et des finances (Minefi). Parmi ces agences, les progrès sont mitigés mais le message est clair : la France est loin de respecter ses engagements pris lors du G8 de publier ses informations sur l'aide aux normes internationales communes.

En effet, les résultats en termes de transparence de la France sont maigres du fait du manque d'information sur les activités de l'AFD et du Minefi, placés respectivement au 44^e et 58^e. Seul le Maedi a progressé passant du 52^e rang au 28^e.

La transparence de l'aide garantit l'efficacité du développement. De ce fait, le Gouvernement français doit intensifier ses efforts en termes d'efficacité de la transparence de l'aide en lien avec la communauté internationale, et tirer des leçons sur les bonnes pratiques en matière de publication et d'utilisation des données.

Pour plus d'informations : <http://ati.publishwhatyoufund.org>

RECOMMANDATIONS

- ~ La publication des données de l'aide française sous le standard de l'IIITA doit être étendue aux autres pays pauvres prioritaires avant la fin de l'année 2014 et doit s'accompagner à l'abaissement du « seuil de matérialité » à 10 000 euros pour permettre une publication complète des données d'aide et un « contrôle citoyen » efficient ;
- ~ Poursuivre l'initiative initiée par Pascal Canfin d'aboutir à un site transparence multi-bailleurs au Mali publiant l'ensemble des flux d'aide sous le format de l'IIITA permettant au gouvernement malien, aux citoyens et aux bailleurs, d'avoir une vue précise des flux d'aide internationale et des projets développés dans le pays ;
- ~ Étendre la publication des données sous le format de l'IIITA aux financements publics pour le climat.

L'AFD doit s'engager pleinement dans une démarche de transparence et commencer à développer un site rassemblant des informations précises sur l'ensemble de ses flux d'aide (prêts et subventions), au-delà des 16 pays prioritaires ;

L'AFD doit publier l'ensemble des fonds d'investissements dans lesquels elle investit et leur portefeuille.

Les fonds correspondant aux C2D décaissés chaque année et les projets financés sur ces lignes doivent être rendus public par pays.

L'AFD doit venir repenser sa politique qui date de 2007 pour venir développer une véritable politique de transparence. Le Contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour les années 2014-2017 doit venir prendre en compte les engagements de la France en la matière et fixer les modalités de réalisation.

EAU ET ASSAINISSEMENT : AMÉLIORER LA TRANSPARENCE ET LE CIBLAGE DE L'AIDE

Des efforts de transparence à confirmer

L'Agence française de développement, plus gros bailleur de l'aide bilatérale française pour l'eau et l'assainissement, a initié en 2013 une démarche pilote de redevabilité dans le secteur en publiant un bilan de son Cadre d'intervention sectoriel Eau et Assainissement (CIS) 2010-2012. Cette expérience est désormais pérennisée avec la publication annuelle d'un bilan de l'action de l'AFD, permettant d'obtenir un panorama de l'orientation des fonds, des pays bénéficiaires, des types de projets soutenus dans le domaine de l'eau et l'assainissement. Cet effort de redevabilité doit être étendu à l'action des autres bailleurs français du secteur.

En revanche, la traçabilité des financements par projet est difficile. On observe des décalages importants entre les montants annoncés par l'AFD, et les financements notifiés dans les bases de l'OCDE. Les pratiques de reporting de la France sont lacunaires.

Par exemple, un des points noirs de la transparence est le suivi de l'affectation de 40 millions d'euros à l'Initiative pour l'alimentation en eau et assainissement en milieu Rural (IAEAR) de la Banque africaine de développement. Issus de la taxe sur les transaction financières, ces financements sont impossibles à tracer, tant leur versement que leur utilisation, puisqu'aucune information n'est communiquée publiquement. L'opacité globale de l'initiative IAEAR de la BAD rend impossible toute évaluation de l'impact réel de cette affectation financière sur l'accès à l'eau des communautés rurales d'Afrique.

Une réorientation nécessaire des fonds

Le secteur de l'eau et l'assainissement est emblématique du déséquilibre entre prêts et dons. Selon l'étude de la Coalition Eau, l'aide bilatérale pour l'eau et l'assainissement s'élève en moyenne à 423 millions d'euros par an entre 2008 et 2012. En 2012, 90 % des engagements d'APD sont des prêts bancaires.

Ces prêts orientent très majoritairement l'aide vers les pays ayant des capacités d'emprunt. En 2012, les 17 pays pauvres prioritaires perçoivent seulement 48 millions d'euros, soit 7 % de l'aide bilatérale pour l'eau et l'assainissement. Les prêts ciblent également des projets de grosses infrastructures, dans les zones urbaines, laissant à la marge les petits investissements nécessaires en zones rurales.

L'assainissement, bien qu'il soit l'OMD le plus en retard – 2,5 milliards de personnes n'ont toujours pas de sanitaires, avec des conséquences importantes en matière de santé publique – ne perçoit qu'une faible part de l'aide (environ 28 % des financements annuels de l'AFD pour le secteur, selon le bilan du CIS 2010-2012). Ce domaine, qui nécessite des investissements importants et où l'action publique est indispensable, repose largement sur les aides en subventions.

RECOMMANDATIONS

- ~ Publier un bilan global de l'aide dans le domaine de l'eau et l'assainissement. Etendre cet exercice à l'ensemble des domaines d'intervention de la France.
- ~ Assurer une meilleure traçabilité des flux, via un reporting plus complet auprès de l'OCDE et la publication d'informations sur les projets au standard IATI.
- ~ Assurer la transparence dans l'affectation des financements issus de la TTF au secteur de l'eau et l'assainissement.
- ~ Augmenter l'APD sous forme de subventions pour redonner les moyens aux opérateurs de l'aide d'intervenir dans les pays les plus pauvres, auprès des populations les plus démunies en eau et assainissement.

AVANCER CONCRÈTEMENT SUR LA COHÉRENCE DES POLITIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT

La cohérence des politiques en faveur du développement (CPD) est souvent résumée de la manière suivante : éviter que les objectifs de développement ne soient contrecarrés par d'autres politiques (sécuritaires, agricoles, commerciales, fiscales, etc.) dans les pays en développement. En d'autres termes, la CPD doit faire en sorte que les politiques françaises renforcent la poursuite des objectifs de développement.

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

Les flux financiers illicites et l'évasion fiscale qui siphonnent les ressources des pays en développement ; l'absence de régulation sur les activités des entreprises multinationales qui impactent négativement les populations les plus vulnérables des pays du Sud ; le développement de la filière d'agro-carburants industriels qui pèsent sur les agricultures familiales et la sécurité alimentaire mondiale ; le manque d'ambition face au

changement climatique qui affecte en premier lieu les populations rurales des pays du Sud, etc.

Plusieurs étapes importantes ont été franchies. Suite au Traité de Lisbonne, **la CPD est en effet devenue une obligation pour tous les Etats membres de l'UE.** La Revue par les pairs de l'OCDE en 2013, avait donc appelé la France à concrétiser ces obligations dans ce domaine.

La CPD est devenue un pilier de la politique de développement de la France. **La LOP-DSI la met en avant dès l'article 3** : « Une cohérence est recherchée entre les objectifs de la politique de développement et de solidarité internationale et ceux des autres politiques publiques susceptibles d'avoir un impact dans le domaine du développement, en particulier les politiques commerciale, agricole, fiscale, migratoire, sociale ou les politiques relatives aux droits des femmes, à la recherche et à l'enseignement supérieur, à l'éducation, à la culture, à la santé, à l'environnement, à l'énergie et à la lutte contre le changement climatique, à la paix et à la sécurité, à l'économie sociale et solidaire ou aux outre-mer ».

IL FAUT MAINTENANT AVANCER CONCRÈTEMENT POUR METTRE FIN À CES INCOHÉRENCES EN METTANT EN PLACE UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL STRUCTURÉ.

RECOMMANDATIONS

Des propositions ont été portées en ce sens par Coordination SUD durant le processus législatif de la LOP-DSI : études d'impact, évaluations, rapports, mécanisme de recours et plan d'action français.

Coordination SUD demande à l'AFD d'être plus transparente sur les fonds dans lesquels elle investit, et d'encadrer les entreprises multinationales avec lesquelles elle travaille.

LES POLITIQUES PUBLIQUES ET L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN PARTICULIER DOIVENT ÊTRE TOTALEMENT DISSOCIÉES DES POLITIQUES DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES

En Europe et en France, les politiques publiques d'immigration s'inscrivent dans une logique de gestion à court-terme des flux migratoires et font régulièrement l'amalgame entre migration, codéveloppement, situation des réfugiés et des personnes en situation irrégulière et la sécurité des frontières. C'est une vision simpliste.

En Europe, l'aide au développement reste conditionnée à la création de zones de contrôle des candidat-e-s à l'immigration. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté en octobre 2008 durant la présidence française en est l'illustration : les accords passés avec des pays du Sud ont pour objectif le contrôle des frontières, instrumentalisant ainsi l'aide au développement à des fins de gestion des flux migratoires et de retour des personnes en situation irrégulière.

Réduire la question des migrations au contrôle des frontières et à des mesures d'expulsion revient à nier les contributions sociales et économiques majeures des migrant-e-s aussi bien dans leur pays d'accueil que dans leur pays d'origine. L'apport des migrant-e-s, citoyen-ne-s de doubles espaces Nord-Sud, est indéniable.

Lors des Assises du développement et de la solidarité internationale, les autorités françaises ont clairement exprimé la dissociation entre l'aide au développement et la gestion des flux migratoires, traduisant ainsi leur reconnaissance du rôle essentiel des migrant-e-s en matière de développement. Ce positionnement de la France, salué par la société civile française, trouve très peu d'échos au niveau des autres pays européens.

Les impacts positifs des apports macro-économiques des migrant-e-s à travers les flux financiers ne sont plus à démontrer dans la lutte contre la pauvreté : ces flux représentent d'importants soutiens aux familles et communautés dans le pays d'origine ; par ailleurs l'argent envoyé au pays d'origine forme l'une des principales sources de devises de plusieurs pays du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne.

Il est également important de souligner que les apports des migrant-e-s ne

se limitent pas aux transferts financiers. Ils constituent surtout d'importants vecteurs de transformation sociale, de compétences et savoirs-faire et des leviers politiques.

Ici, les OSIM contribuent à une meilleure intégration des migrant-e-s et à la cohésion sociale. Au Sud, l'apport collectif des migrant-e-s au développement local, à travers des milliers de micro-projets, gagne en importance. Ce sont les organisations de solidarité internationale issues de l'immigration (OSIM) qui forment la cheville ouvrière de cette dynamique.

Les OSIM agissent en tant qu'actrices du développement de leur région d'origine, sans que cela ne s'inscrive nécessairement dans un projet pour le retour. Les politiques publiques peuvent soutenir ces actions de développement des migrant-e-s. Pour ne pas réduire l'impact positif des migrations sur le développement, les efforts des pays devraient être portés sur une meilleure inclusion sociale et professionnelle ainsi qu'un appui aux initiatives de développement portées par les migrant-e-s, à leur mobilité, et non sur le contrôle des frontières et de la gestion des flux migratoires. Pour ne pas être en contradiction avec les objectifs d'intégration dans les pays d'accueil, ces politiques doivent être totalement dissociées des politiques de contrôle des flux migratoires.

RECOMMANDATIONS

- ~ Les politiques publiques et l'aide publique au développement en particulier doivent être totalement dissociées des politiques de contrôle des flux migratoires.
- ~ Valoriser les expériences menées par les OSIM et les reconnaître comme des partenaires incontournables.
- ~ Traduire désormais cette reconnaissance des OSIM dans la programmation et la mise en œuvre des politiques de développement de la France.
- ~ Apporter/augmenter le soutien financier, humain, technique et logistique pour une capacité d'intervention plus forte des OSIM et leurs partenaires.

A young girl with dark hair, wearing a white tank top, is drinking water from a public tap. She is looking up at the water with her mouth open. The tap is mounted on a wooden post. The background is a blurred natural setting with trees and foliage. The overall tone is warm and focused on the theme of water access.

PARTIE 4

LES FINANCEMENTS NOUVEAUX ET ADDITIONNELS

FACE AUX NOUVEAUX ENJEUX, LES TTF FRANÇAISE ET EUROPÉENNE DOIVENT ÊTRE PLUS AMBITIEUSES

.....

Pendant longtemps, l'idée même d'une taxe sur les transactions financières (TTF) était considérée par les institutions et les gouvernements, au mieux, irréaliste, et au pire, néfaste pour l'économie.

Grâce à la mobilisation des sociétés civiles, la réalité est aujourd'hui tout autre et il faut s'en féliciter.

Toutefois, de nombreux risques pèsent encore et les dispositifs français et européens qui demeurent largement perfectibles. En effet, la taxe sur les transactions

financières devait répondre à deux objectifs initiaux. Le premier, inédit et ambitieux, ne doit pas être dévoyé : il s'agit de mettre en place un embryon de fiscalité internationale dédié au service des biens publics mondiaux. Le second vise à limiter la spéculation financière abusive en taxant le plus largement possible les actions, obligations, devises et produits dérivés. Or, ces deux objectifs sont loin d'être remplis tant au niveau français qu'à l'échelon européen.

1. UNE TAXE FRANÇAISE PEU AMBITIEUSE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

En mars 2012, par l'article 5 de la première Loi de finances rectificative pour 2012, la France a mis en place, à compter du 1^{er} août 2012, une taxe sur les transactions financières (TTF) qui comprend trois mesures distinctes . Si elle a le mérite d'exister, les OSC lui reprochent son périmètre peu ambitieux :

En matière d'assiette, d'autres pays font déjà mieux que la France

- La taxe française, établie à 0,2 %, s'applique uniquement aux actions, exempte les obligations et les produits dérivés, pourtant reconnus comme les plus spéculatifs. Elle ne rapporte que 800 millions d'euros par an.
- Or, selon deux rapports publiés par le FMI en 2011, plus de 40 taxes nationales sur les transactions financières existent aujourd'hui, notamment les produits dérivés, à des taux et des degrés divers. **A titre d'exemple, la Stamp Duty britannique dont est inspirée la taxe française, s'applique aux actions à hauteur de 0.5 % et rapporte 3 à 4 milliards d'euros par an.**
- La faiblesse de la collecte française s'explique par les exemptions existantes sur les transactions sur actions françaises, l'exemption des obligations et des produits dérivés financiers, et l'inefficacité du dispositif visant à taxer les transactions à haute fréquence.

Une affectation dédiée au trésor public

La France est le premier pays à avoir consacré une part des revenus de la TTF, actuellement 15 %, à la solidarité internationale. Toutefois, 85 % de ses revenus bénéficient au trésor public. Ainsi la contribution de la TTF à la solidarité internationale qui reste minime, sera de 100 millions d'euros en 2014 et devrait atteindre 160 millions d'euros en 2015. Ces recettes permettent de financer l'amélioration de l'accès à l'eau et aux soins médicaux dans des pays en développement, mais ne sont pas additionnelles au budget d'aide au développement de la France qui, malgré ce financement innovant, était en baisse de près de 10 % en 2013.

2. UNE TAXE EUROPÉENNE SUR LES TRANSACTIONS RÉDUITE ... PAR LA FRANCE

Contexte. Le 6 mai 2014, en marge de la réunion des 28 ministres européens des finances, 10 pays membres de la procédure de coopération renforcée, dont la France, ont abouti à un accord sur la taxe européenne sur les transactions financières, mais qui s'avère là encore peu ambitieux Seul élément concret de l'accord : cette taxe sera mise en place en plusieurs étapes, la première intervenant au 1er janvier 2016. En revanche, le flou est maintenu sur les deux enjeux principaux du dispositif :

- Tout d'abord, la première étape sera appliquée aux actions et à « certains » produits dérivés, sans aucune précision sur ces derniers alors qu'ils sont reconnus comme les instruments financiers les plus spéculatifs. Aucune précision n'a été donnée sur le contenu de la seconde étape. Selon l'accord, d'ici à fin décembre 2014, les ministres des Finances devront préciser le champ des produits dérivés couverts et les modalités techniques de taxation des actions et des produits dérivés.
- Ensuite, le projet présenté ne fait aucune mention de l'affectation des recettes de cette taxe.

La France est responsable de la faiblesse de cet accord sur l'assiette. En effet, le président de la République s'était engagé à faire mieux que ses prédécesseurs en mettant en place une véritable TTF européenne sur l'ensemble des transactions financières. Le Gouvernement, sous l'influence du secteur financier, a renié ses engagements, souhaite désormais mettre en place une taxe uniquement limitée aux actions et exempter les produits dérivés connus pour être les plus spéculatifs.

11. La première taxe (article 235 ter ZD du code général des impôts) s'applique à hauteur de 0,2 % depuis son doublement par le Gouvernement, sur les acquisitions de titres de capital de sociétés cotées ayant leur siège social en France et dont la capitalisation boursière est supérieure à 1 milliard d'euros. Une deuxième taxe concerne les transactions dites « à haute fréquence » portant sur les titres de capital (article 235 ter ZD bis). Une troisième taxe concerne les contrats d'échange sur défaut (credit default swaps – CDS) d'un État détenus « à nu » (article 235 ter ZD ter).

RECOMMANDATIONS

Au niveau de la TTF française, les parlementaires devront :

- ~ Augmenter son taux à 0.5%, comme l'a fait le gouvernement britannique, afin d'augmenter ses revenus et réguler la spéculation ;
- ~ Affecter, de manière additionnelle à l'APD existante, au moins 50% des nouveaux revenus dégagés au développement, à la solidarité internationale et au changement climatique ;
- ~ Engager la réflexion sur le déplafonnement des fonds issus de la TTF à destination de l'aide.

Au niveau de la TTF européenne, les parlementaires devront appeler le gouvernement à respecter l'accord du 6 mai et les engagements du président de la République en :

- ~ garantissant un accord sur les actions et tous les produits dérivés, d'ici à décembre 2014, afin que la TTF européenne participe à la régulation financière et augmente les revenus de la TTF française ;
- ~ usant de son influence pour convaincre les pays membres de la coopération renforcée à affecter au moins 50% de ses revenus, de manière additionnelle à l'APD, pour le développement, la solidarité internationale et le changement climatique.

MOBILISER DES FINANCEMENTS ADDITIONNELS À L'APD POUR LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Il est indispensable et urgent de mobiliser des financements significatifs pour appuyer la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Les derniers rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) soulignent en effet un sous-investissement alarmant dans ce domaine. Les besoins au niveau de l'adaptation sont notamment estimés à 70-100 milliards d'US dollars par an alors que les financements existants étaient inférieurs à 400 millions d'US dollars en 2012.

Sans financements additionnels, les pays les plus affectés par le dérèglement climatique ne pourront faire face à des catastrophes naturelles de plus en plus violentes et imprévisibles, constituant ainsi un obstacle à la lutte contre la pauvreté et la sécurité alimentaire, et ne pourront investir dans les énergies renouvelables et tendre à l'efficacité énergétique, des objectifs pourtant essentiels à leur adaptabilité au changement.

Malgré l'engagement pris au plus haut niveau à la Conférence de Copenhague fin 2009 de mobiliser 30 milliards d'US dollars de financements précoces d'ici à 2012 et 100 milliards d'US dollars par an d'ici à 2020, les efforts financiers restent non seulement insuffisants, mais aussi difficilement lisibles, du fait de la multiplicité des canaux de financements. Les pays récipiendaires ont ainsi le

sentiment que les promesses financières ont trop souvent méprisées, alimentant une dynamique de méfiance qui rend difficiles les progrès nécessaires à la signature d'un accord mondial universel et ambitieux fin 2015 à Paris.

Dans ce contexte, la capitalisation initiale du Fonds vert - premier fonds multilatéral dédié à la lutte contre le changement climatique et coquille vide depuis plusieurs années – représente une opportunité unique pour renforcer la confiance entre les Etats et permettre aux pays les plus affectés d'agir face au dérèglement climatique.

La 7^e réunion du Conseil d'administration du Fonds vert au mois de mai dernier, a déclaré le Fonds prêt à recevoir et déboursier des financements internationaux et fixé novembre 2014 comme échéance pour une première capitalisation. Depuis, l'Allemagne a déjà annoncé sa contribution de 750 millions de dollars et plusieurs autres pays, dont certains grands émergents (Mexique, Afrique du Sud, Corée du Sud), leur intention de contribuer.

De nombreuses voix – celles de la directrice du Fonds vert, du G77 et de la société civile, se sont élevées pour défendre une capitalisation initiale d'au moins 15 milliards de dollars pour le Fonds vert sur les trois prochaines années.

En tant que présidente de la COP21 et bailleur majeur de la lutte contre le changement climatique, la France se doit de montrer l'exemple et d'inciter les donateurs traditionnels à contribuer de façon significative. Nous attendons de la France une contribution financière d'au moins 1 milliard d'euros (1,5 milliards d'US dollars) sur trois ans, correspondant à la part française dans l'APD globale. Cette contribution doit essentiellement être constituée de dons et être additionnelle aux engagements déjà pris par ailleurs.

Une capitalisation réussie du Fonds vert sera essentielle pour créer les conditions d'un accord suffisamment ambitieux à Paris fin 2015. Le montant de la contribution financière française sera déterminant pour relever l'ambition d'autres bailleurs, et permettra de juger de la crédibilité de la France en tant que future présidente de la COP21. A l'inverse, une capitalisation trop faible du Fonds vert serait contre-productive politiquement, renforçant la méfiance des partenaires de la France sur la question des financements et mettant en doute le niveau d'ambition de l'accord de Paris.

LE FONDS FRANÇAIS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL (FFEM)

Compte tenu de restrictions budgétaires (recherche de 50 milliards d'économies d'ici à 2017), des arbitrages sont à venir pour la prochaine Loi de finances, venant peser fortement sur la reconstitution du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) pour la période 2015-2018. Or, le FFEM joue un rôle unique dans le paysage de l'aide bilatérale française pour le financement de la protection de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques au Sud. Il est essentiel qu'il soit reconstitué au moins au même niveau que la précédente période (2010-2014), soit environ 90 millions d'euros. Alors que la France s'apprête à accueillir la COP21, il est ainsi essentiel de conforter l'avenir du FFEM qui œuvre depuis 20 ans dans ce domaine. Des coupes substantielles dans la reconstitution du FFEM enverraient un signal très négatif aux pays en développement et compromettrait largement la mission générale du FFEM d'appui à la mise en œuvre des grandes conventions internationales sur l'environnement.

A close-up photograph of a man with dark hair and a mustache, wearing a light blue, open-collared shirt. He is carrying a large bundle of bamboo poles on his right shoulder, secured with brown straps. The background is slightly blurred, showing green foliage and a building. An orange text box is overlaid on the right side of the image.

PARTIE 5

LES NOUVEAUX ENJEUX AU SEIN DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

REVOIR LA COMPOSITION DE L'AIDE FRANÇAISE

Les bailleurs ont traditionnellement accordé leur aide publique au développement (APD) sous forme de dons. Cependant, un nombre croissant de gouvernements européens et de banques multilatérales de développement octroient leur aide sous forme de prêts à conditions financières préférentielles (dits « prêts concessionnels »).

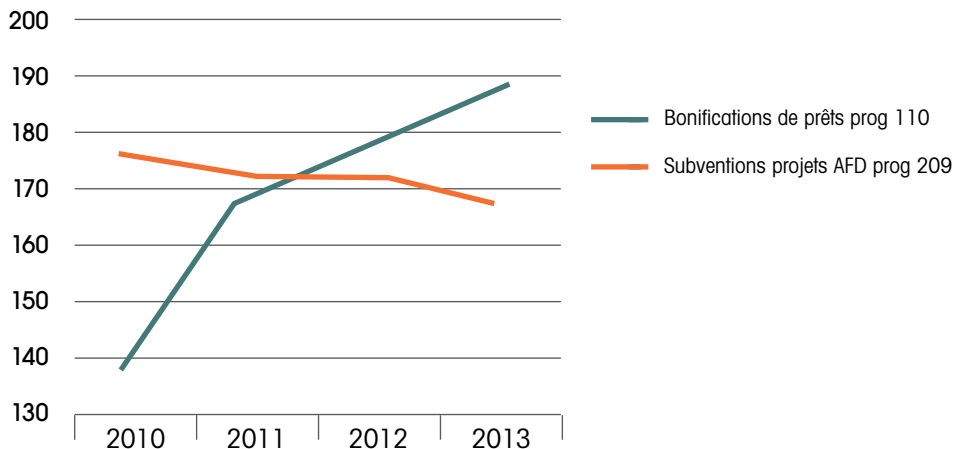
A l'heure actuelle, les critères sont les suivants :

- Un élément-don supérieur ou égal à 25 %
- Un taux d'actualisation de 10 %
- Un caractère de concessionnalité (conditions plus favorables que sur le marché : taux d'intérêt, durée et délai de remboursement).

Le mode de comptabilisation actuel des prêts et le tarissement des financements accessibles au niveau bilatéral en dons alimentent le développement d'une politique de prêts déconnectée des priorités et objectifs de la politique de développement de la France.

Le mode de comptabilisation actuel des prêts et le tarissement des financements accessibles au niveau bilatéral en dons alimentent le développement d'une politique de prêts déconnectée des priorités et objectifs de la politique de développement de la France.

1. QUAND LE RECOURS AUX PRÊTS CONCURRENCE LE RECOURS AUX SUBVENTIONS PROJETS AU SEIN DE L'AFD



L'AFD est évaluée dans le cadre du projet de Loi de finances via l'indicateur « effet de levier ». Par cet indicateur, l'AFD est incitée à rechercher des investissements générant un effet de levier important et privilégie ainsi l'utilisation des prêts.

La baisse importante des lignes de subventions du programme 209 alloués à l'Agence française de développement (AFD) va de pair avec un recours croissant aux prêts.

Ainsi, on constate que les crédits de bonification des prêts à des Etats étrangers progressent chaque année. Les crédits du programme 110 passent de

167 millions en 2011 à 189 millions en 2013.

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

Or, dans le budget contraint que nous connaissons, l'augmentation des crédits couvrant les bonifications de prêts du programme 110, concurrence le montant des projets financés par les subventions du programme 209.



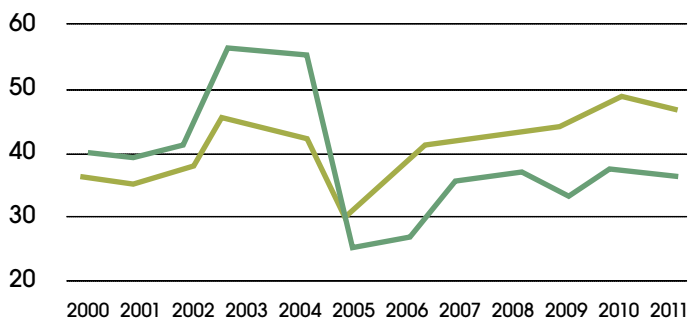
- 6 % pour les subventions bilatérales en 2013

2. LE RECOURS DE PLUS EN PLUS IMPORTANT AUX PRÊTS DÉTOURNE L'AIDE DE SES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES ET SECTORIELLES

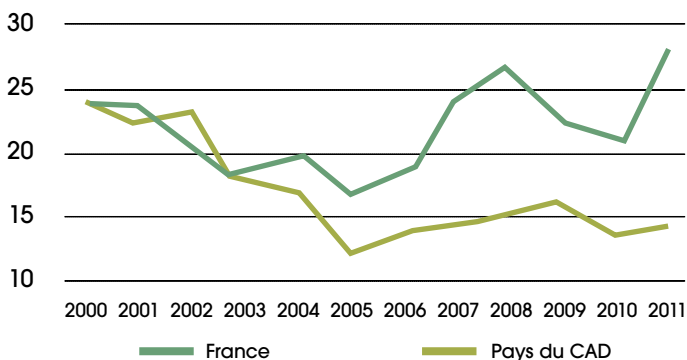
L'aide sous forme de dons a traditionnellement permis de financer le développement des secteurs sociaux essentiels à l'éradication de la pauvreté tels que l'éducation et la santé. Les prêts sont, quant à eux, principalement utilisés pour financer les secteurs productifs qui génèrent des retombées économiques importantes.

De plus, 85 % des prêts concessionnels consentis par les pays membres du CAD en 2011 ont bénéficié à des pays à revenu intermédiaire (Rapport de l'institut de recherche Development Initiatives).

APD AUX PAYS LES MOINS AVANCÉS (%)

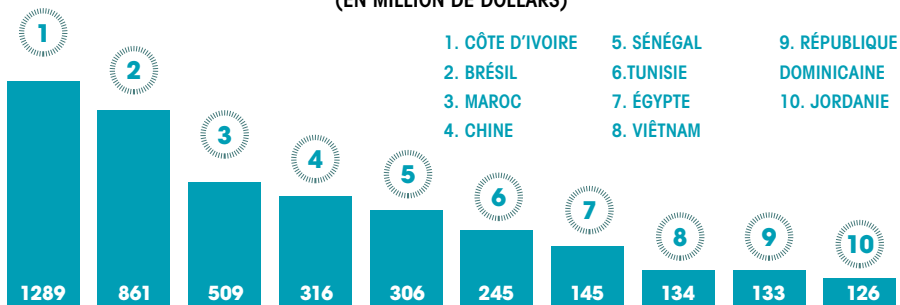


APD AUX PAYS À REVENU INTERMÉDIAIRE (TRANCHE SUPÉRIEUR) (%)



source : Revue par les pairs, 2013, CAD de l'OCDE.

10 PREMIERS RÉCIPENDIAIRES DE L'APD BILATÉRALE NETTE FRANÇAISE EN 2012 (EN MILLION DE DOLLARS)



source : Direction générale du trésor - déclaration définitive d'APD française 2012

D'autre part, **le Fonds monétaire international (FMI) admet que l'emprunt concessionnel est la cause principale de l'endettement qu'ont connu récemment les pays pauvres très endettés** et qui risque de remettre en cause les avancées obtenues grâce aux initiatives de réduction de la dette.

L'optimisation du montant d'APD déclaré prend le pas sur les priorités géographiques et sectorielles.

Les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE s'inquiètent de « la baisse des dons, en valeur absolue et relative, qui vient menacer sérieusement la capacité d'intervention de la France dans les pays pauvres ou en crise, réduisant les possibilités d'appui dans les secteurs sociaux et les domaines concourant à la stabilité et à l'État de droit, pourtant considérés comme des enjeux stratégiques de la coopération ».

RECOMMANDATIONS

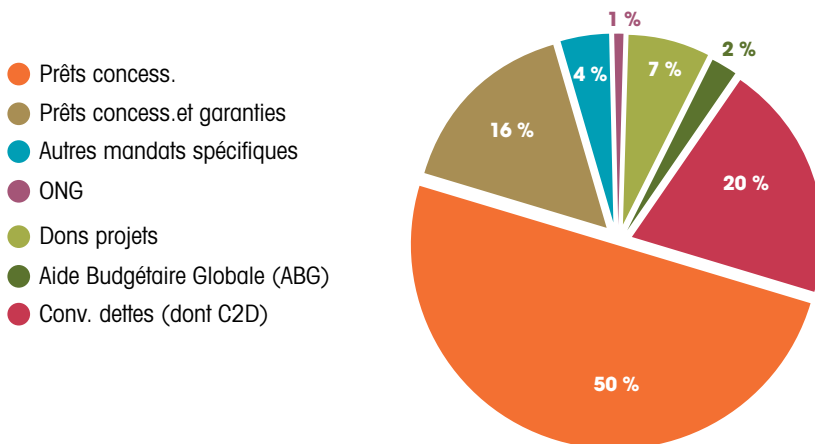
~ Appliquer les mesures détaillées dans la Charte d'Eurodad pour un financement responsable afin d'améliorer la qualité du financement et de prévenir les dettes illégitimes et insoutenables.

3. DE PLUS EN PLUS DE PRÊTS POUR UNE APD À COÛT RÉDUIT

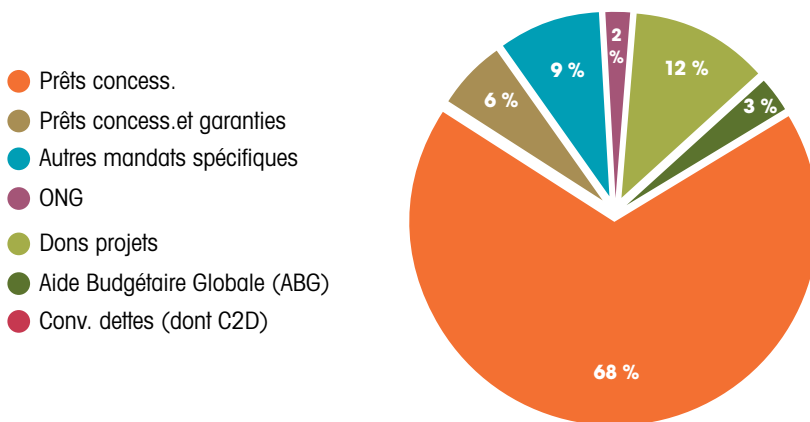
Les critères actuels de comptabilisation des prêts en APD posent de sérieux problèmes. Tout d'abord, le taux d'actualisation est arbitraire et particulièrement élevé. Cela permet aux pays donateurs de prêter aux pays en développement à des taux supérieurs aux taux auxquels ils ont eux-mêmes levé des fonds sur les marchés financiers.

Ainsi, des prêts à des taux allant jusqu'à 6 % sont comptabilisés en APD alors que les États émetteurs de prêts empruntent aux alentours de 2 % sur les marchés. **La France réalise donc des bénéfices sur l'APD et les pays du Sud !**

LES ENGAGEMENTS DE L'AFD EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE EN 2013



LES ENGAGEMENTS DE L'AFD DANS LES PAYS PAUVRES PRIORITAIRES EN 2013



« Les critères déterminant l'éligibilité d'un prêt au titre de l'aide au développement posent de sérieux problèmes. Ils sont basés sur des références d'un autre temps qui permettent aux gouvernements de déclarer des prêts lucratifs en aide au développement »

Rapport Eurodad¹².

12. http://www.dette2000.org/data/File/Charte_dEurodad_pour_des_prets_responsables_FR_FINAL.pdf

4. LES CHIFFRES DE L'AIDE FRANÇAISE SONT ARTIFICIELLEMENT GONFLÉS

Le système de notification en APD est également problématique car la France **comptabilise l'ensemble du prêt en APD** (et pas seulement l'élément-don) **sans retirer les intérêts** versés par les pays du Sud de la comptabilisation en APD. Les montants déclarés sont ainsi largement gonflés.

En 2012, la somme de 590 millions d'euros que les pays en développement

ont dû verser au titre des intérêts d'emprunt, dont 90 % au profit des institutions de l'UE et des gouvernements allemand et français, n'a pas été décomptée des chiffres nets de l'aide (Rapport de Aidwatch/ CONCORD).

Cette situation oblige la France à prêter toujours plus pour éviter d'avoir un jour une APD négative.



La France déclare 4,5 milliard d'euros de prêts en APD en 2013

RECOMMANDATIONS

~ Coordination SUD rappelle que la déduction des intérêts versés devrait être effective afin que les montants nets de l'aide reflètent fidèlement la réalité des flux de ressources à destination et en provenance des pays en développement.

5. RÉÉQUILIBRER LES PRÊTS ET LES DONS :

LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES ET DE L'OCDE VONT DANS LE MÊME QUE CELLES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le CAD s'alarme ainsi du fait que « la part des prêts dans l'aide bilatérale a fortement progressé depuis 2008, au point de représenter 40 % des engagements en 2011 ».

Déjà en 2008, lors de l'examen par les pairs, l'OCDE avait recommandé à la France « **de veiller à assurer un équilibre approprié de dons et de prêts** ».

De même, dans son rapport de juin 2012, la Cour des comptes constatait que « **le poids des prêts pesait sur les orientations géographiques de l'aide française** ». De ces avertissements, le Gouvernement n'a de toute évidence pas tenu le moindre compte. Le déséquilibre entre les prêts et les dons est aujourd'hui flagrant.

Coordination SUD constate que la multiplication des prêts - de moins en moins concessionnels par ailleurs - ne s'inscrit pas forcément dans une logique de développement. **Ces prêts sont principalement attribués aux pays à revenu intermédiaire, non aux pays les plus pauvres, avec une concentration du financement dans les secteurs productifs.**

La Cour des comptes, dans son rapport de juin 2012, recommande « la mise en cohérence de la préférence actuelle pour le prêt, avec l'objectif de concentration de l'aide sur les pays pauvres prioritaires ».

RECOMMANDATIONS

- ~ Coordination SUD recommande de rééquilibrer la part des dons et des prêts dans l'APD française. Ce rééquilibrage passe par le doublement des lignes budgétaires « dons projets » de l'aide bilatérale, soit les enveloppes subventions projets de l'AFD, les projets FSP, l'assistance technique et les subventions aux ONG.

LE PROBLÈME POSÉ PAR L'USAGE DES FONDS D'INVESTISSEMENT

Le groupe AFD via sa filiale Proparco place chaque année plusieurs centaines de millions d'euros dans des fonds d'investissement, dans le but de décaisser des volumes de financements importants en sous-traitant l'ins-truction des opérations à des tiers et de mobiliser des financements privés complémentaires (effet levier). Or, ce processus pose plusieurs problèmes.

La nécessaire évaluation l'impact de l'effet levier sur le déve-loppement

Aucune évaluation n'a été menée par le groupe AFD pour mesurer le béné-fice de ce recours à des fonds. Un rapport publié en 2011 par le groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale sur les fonds de la Société financière internationale (SFI) montre que **moins de la moitié des projets n'a été conçue pour impacter le développement**. Alors que le principal argument utilisé pour promouvoir ce type d'investissement dans le secteur privé est précisément de **répondre à des défis que le secteur privé seul ne relève pas**, la même étude estime que **seulement un tiers des projets répond à cet objectif**. Cette intermédiation financière conduit également parfois à perdre de vue l'impact sur le développement qui est a priori le mandat des institutions citées.

La Société de promotion et de participation pour la coopération économique (Proparco) est la branche de l'AFD dédiée au secteur privé.

Institution financière de développement, Proparco est conjointement détenue par l'AFD (à hauteur de 57 %) et par des actionnaires privés des pays du Nord et des pays en développement, qui sont généralement des organismes financiers français et internationaux, des entreprises, des fonds d'investissement et des fondations. Sa mission est de favoriser les investissements privés dans les pays du Sud, dans un objectif de « croissance et de développement durable ». Ses outils d'inter-vention sont les prêts et les garanties, les participations directes et indirectes.

RECOMMANDATIONS

Il est primordial que le groupe AFD fasse une évaluation similaire pour mesurer les impacts de cet effet levier, en se basant notamment sur les critères suivants :

- ~ est-ce que l'investissement réalisé par l'opérateur public permet de mobiliser des financements privés qui n'auraient pas été investis autrement ?
- ~ la part (souvent faible) des fonds engagés par l'opérateur public permet-elle réellement d'exercer une influence politique sur les finalités et les orientations du projet ou du fonds ?

Durcir la politique du groupe AFD à l'égard des paradis fiscaux

Depuis 2013, l'AFD a formalisé (et rendu public en avril 2014) ce qui était depuis 2009 des éléments de procédures internes et secrets interdisant le recours à des intermédiaires financiers situés dans des paradis fiscaux. **Si elle a été élargie en 2013, la liste utilisée demeure parcellaire.**

En effet, il s'agit de la liste française des territoires non coopératifs qui comprend en 2014, 8 pays relativement anecdotiques, et d'une partie seulement des territoires mis sur la liste noire par l'OCDE. Le groupe AFD ne retient en effet que les territoires qui ont été recalés à l'issue de la phase I de l'évaluation conduite par le Forum fiscal mondial. Les pays recalés lors de la phase 2 (comme le Luxembourg et Chypre) ne sont pas

considérés comme des territoires non coopératifs par l'AFD.

D'autre part, ces listes étant établies à partir du seul critère de l'existence ou non de traités d'échanges d'informations fiscales entre les pays, **le groupe AFD considère comme non problématique d'investir dans des fonds situés aux Iles Caïmans ou Maurice. Ces territoires sont** pourtant notoirement connus pour être des zones où s'évaporent des milliards d'euros qui auraient dû se retrouver dans les caisses des Etats des pays en développement, grâce notamment à des conventions de non double imposition, très généreuses qui facilitent la double non-imposition des entreprises qui investissent à travers des filiales qui y sont implantées.

RECOMMANDATIONS

- ~ Le groupe AFD doit cesser tout recours à des intermédiaires financiers situés dans des territoires opaques définis selon le niveau de conformité avec les recommandations du Gafi et le Forum fiscal mondial (pays recalés en Phase I et en Phase II).

Publier les portefeuilles des fonds auxquels le groupe AFD apporte son concours

Aujourd'hui l'information sur les fonds auxquels l'AFD apporte son concours n'est pas exhaustive et elle est quasi nulle sur les portefeuilles d'investissement de ces fonds (c'est-à-dire les projets financés *in fine*).

Le récent exemple de Féronia, une société canadienne accusée d'accaparement de terre et dont les pratiques d'évasion fiscale sont avérées, rend particulièrement urgents une transparence complète et réelle de même qu'un renforcement des critères de choix des projets financés par les fonds dans lesquels investit l'AFD. En effet, Féronia compte parmi ses actionnaires l'African Agriculture Fund, fonds

dans lequel l'AFD a investi 30 millions d'euros en 2012. Les investissements de l'AFD doivent bénéficier effectivement aux populations des pays en développement, ils ne doivent pas renforcer et légitimer l'usage des paradis fiscaux.

Il faut souligner que par deux fois, les parlementaires ont adopté des amendements en ce sens, au moment des débats sur la Loi d'orientation et de programmation et par deux fois, les ministres au Développement successifs qui s'y sont opposés (d'abord M. Pascal Canfin, puis Mme Girardin) avec des arguments peu convaincants.

Pour plus d'informations, voir les travaux de la plateforme paradis fiscaux et judiciaires : www.stopparadisfiscaux.fr

RECOMMANDATIONS

- ~ Coordination SUD souhaite que soit rendue publique la liste exhaustive des fonds dans lesquels le groupe AFD investit et leur portefeuille.

DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE, LA PLACE DU SECTEUR PRIVÉ DANS L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET LA TENTATION DU RETOUR À L'AIDE LIÉE ?

.....

1. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES INSTITUTIONS DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT QUI POSE QUESTION

Dans un récent rapport « A private Affair », de juillet 2014, le réseau européen Eurodad s'inquiète de la montée en puissance et de l'opacité de fonctionnement des institutions financières de développement (IFD). Celles-ci sont en charge de soutenir les investissements privés dans les pays du Sud, dans un objectif de développement. C'est le cas en France de Proparco, filiale de l'AFD, de la Banque européenne d'investissement (BEI) au niveau régional et, au niveau international, de la société financière internationale (SFI), filiale de la Banque mondiale.

Ces IFD mobilisent des capitaux en augmentation constante depuis le début des années 2000. Selon Eurodad, ces montants devraient atteindre, à l'échelle mondiale, les 100 milliards de dollars en 2015, soit l'équivalent des deux tiers de l'aide publique au développement, pour des financements destinés à soutenir les entreprises pour qu'elles investissent dans les pays du Sud via des prêts, des garanties ou des participations directes et indirectes.

Si les investissements dans le secteur privé ne sont pas en soi incompatibles avec le développement, le fait qu'ils privilégient essentiellement les entreprises multinationales pose problème.

Eurodad dénonce en effet une distribution des financements orientée en priorité vers les sociétés multinationales des États les plus riches. L'organisation met en doute leur pertinence pour la satisfaction effective des besoins sociaux des populations. Ainsi, entre 2006 et 2010, 50 % des aides étaient distribuées à des sociétés des pays de l'OCDE et pour certaines domiciliées dans les paradis fiscaux ! 40 % de ces aides concernent des entreprises de très grande taille.

Ce qui s'explique aisément, si l'on considère la très faible représentation des pays en développement dans les comités de décision de ces institutions, sans parler de l'absence des sociétés civiles du Sud dans les choix d'investissements. Dans le cas de Proparco, de grands groupes français et internationaux participent même directement au capital de l'institution.

Le rapport souligne également les manquements en termes de transparence et en termes d'exigences de responsabilité sociale, environnementale et fiscale des institutions de financement du développement vis à vis des acteurs privés soutenus.

RECOMMANDATIONS

~ Coordination SUD se prononce en faveur d'une évaluation indépendante de ces institutions et de leurs opérations. Il est essentiel d'interroger les critères de sélection des projets privés massivement soutenus par ces institutions.

2. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA RESPONSABILITÉ SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE (RSE)

Les financements apportés au secteur privé au nom du développement ne sauraient faire fermer les yeux sur les impacts négatifs que peuvent parfois avoir leurs activités, sur le développement et l'environnement. L'encadrement et la régulation de ces investissements privés est une nécessité afin de faire respecter les droits humains et d'assurer une contribution fiscale juste.

Coordination SUD plaide pour que l'implication du secteur privé dans la politique de développement soit mieux encadrée, et pour que les exigences, en matière de responsabilité sociale, environnementale et fiscale des acteurs du secteur privé mobilisés/soutenus dans le cadre de la politique de développement soient renforcées.

Cela suppose notamment :

- d'imposer des procédures de devoir de vigilance (identifier, prévenir et remédier les situations de violation des droits humains) aux entreprises qui bénéficient d'un soutien du groupe AFD ;
- d'imposer également à ces entreprises des règles de transparence fiscale et la publication des informations comptables détaillées pays par pays (liste des implantations et nature des activités, chiffre d'affaires, nombre d'employés, bénéfices, impôts, etc.) ;
- de les inciter à s'engager à ne pas réclamer ou accepter des incitations fiscales, des périodes de stabilité et à ne pas s'installer dans des zones franches ;
- d'exiger la publication des contrats à l'instar des règles introduites en 2012 par la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale en 2012 dans le cadre de sa politique de durabilité environnementale et sociale, afin de garantir leur responsabilité fiscale, telle que définie dans les Principes directeurs à l'attention des entreprises multinationales ;
- de mettre en place des mécanismes de recours et de résolution des différends dans le cas de projets problématiques financés par des institutions financières nationales, et des mécanismes de sanction/exclusion pour les acteurs financés/soutenus qui auraient été impliqués dans des cas de fraude fiscale, de violation des droits humains, de dégradation de l'environnement, etc.

3. LES RISQUES DE LA PRIORITÉ DONNÉE

À LA « DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE »

En France, dans le cadre du dernier remaniement ministériel, le choix fait de rattacher le commerce extérieur au ministère des Affaires étrangères, est venu confirmer 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 », 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.

Comment seront gérés les tiraillements entre politique de développement et de solidarité internationale et politique de « diplomatie économique » (et son objectif associé de retour sur investissement) ? Quelles seront les conséquences pour les pays « les moins avancés » et les populations les plus fragiles ?

4. LE RETOUR DE L'AIDE LIÉE ?

Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international, a fait de la diplomatie économique une priorité dont l'Agence française de développement (AFD) devrait être un des acteurs. L'AFD serait ainsi priée de miser français.

Pivot de la politique française d'aide au développement, l'AFD est coupable aux yeux du ministre, 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 ».

Alors qu'en 2001, l'AFD s'était engagée à « élier la totalité de son aide, quel que soit

le montant du contrat et aux PMA ainsi qu'à tous les partenaires », la Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale promulguée récemment entretient 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 ».

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

14, passage Dubail 75010 PARIS

Tél.: 01 44 72 93 72

sud@coordinationsud.org – www.coordinationsud.org