



# **L'aide publique française au développement et la politique de coopération au développement :**

## **Etat des lieux, analyses et propositions**

Novembre 2005  
(chiffres actualisés en février 2006)

## **Coordination SUD** (Solidarité – Urgence – Développement)

---

Créée en 1994, Coordination SUD, coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale, regroupe 120 ONG d'action humanitaire d'urgence et d'appui au développement.

Les actions de Coordination SUD s'organisent autour de deux missions principales :

- Relations internationales et appui au plaidoyer

L'objectif de Coordination SUD consiste à appuyer les ONG françaises à investir les débats sur les enjeux internationaux par un travail de concertation avec les pouvoirs publics français, la Commission européenne ou encore les organisations internationales (OMC, ONU, CNUCED, OCDE...) ainsi que les plates-formes nationales d'ONG du Nord et du Sud.

Plusieurs commissions de travail au sein de Coordination SUD (Europe, aide publique au développement, éducation...) permettent aux ONG de mettre en synergie leurs positions et d'élaborer un travail conjoint de plaidoyer.

Par ailleurs, Coordination SUD a mis en place une dynamique de mise en réseau avec les plates-formes nationales d'ONG des pays du Sud (Brésil, Inde, Sénégal) et du Nord (USA, Canada, Grande-Bretagne, Japon...) pour assurer les échanges de positions mais également favoriser les possibilités d'actions en commun.

- Appui au financement et au renforcement institutionnel

Le second objectif de Coordination SUD consiste à renforcer la professionnalisation des ONG françaises et de développer leurs possibilités d'accès aux ressources et financements.

Différentes commissions de travail, comme la commission « Financement et renforcement institutionnel », la commission « humanitaire d'urgence » ou encore le groupe de travail sur les questions de parité permettent aux ONG de travailler en faveur de l'amélioration interne de leurs pratiques et de définir des propositions d'amélioration de leurs actions auprès de leurs partenaires publics.

Par ailleurs, Coordination SUD assure une fonction de centre de ressources en développant des services d'information, d'appui et de formation sur les questions d'accès aux financements, d'organisation interne des ONG ou concernant leurs actions au Sud.

Pour remplir ces missions, Coordination SUD dispose d'un secrétariat exécutif composé d'une quinzaine de permanents. Elle a mis en place une série d'outils d'information et de capitalisation largement accessibles aux ONG et à leurs partenaires publics ou privés, dont en particulier un site Internet portail des ONG françaises, des bulletins d'information électroniques thématiques et de nombreuses publications.

> Site web : [www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org)  
email : [sud@coordinationsud.org](mailto:sud@coordinationsud.org)  
14, passage Dubail 75010 Paris  
Téléphone : 01 44 72 93 72 / Fax : 01 44 72 93 73

## **Commission Aide publique au développement de Coordination SUD**

---

La Commission APD de Coordination SUD regroupe une dizaine d'ONG françaises qui travaillent sur les questions d'APD et de coopération au développement.

L'objectif du groupe est d'assurer une concertation entre ONG membres, à produire des analyses sur l'APD et les politiques de coopération et à les porter auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques nationaux et internationaux.

La Commission APD travaille en étroite relation avec de nombreux partenaires internationaux. Coordination SUD travaille en particulier sur le financement du développement, au sein de CONCORD (confédération européenne des ONG) et du réseau international *Reality of Aid*.

La commission APD est composée des ONG suivantes : AFVP, Agir ici, Aide et Action, AITEC, CCFD, Equilibres et Populations, GRET, Groupe initiative, Handicap international, Réseau Foi et Justice, Secours catholique.

> Contacts:  
Régis Mabilais (Secrétaire de la Commission APD) :  
[apd@coordinationsud.org](mailto:apd@coordinationsud.org)  
Katia Herrgott : [herrgott@coordinationsud.org](mailto:herrgott@coordinationsud.org)

**Ce rapport a été rédigé dans le cadre de la Commission APD de Coordination SUD.**

**Sous la coordination de Régis Mabilais**

**Rédaction : Katia Herrgott et Régis Mabilais**

Novembre 2005 (chiffres actualisés en février 2006)

## Liste des acronymes

---

<b>AE :</b>	Autorisation d'engagement
<b>AFD :</b>	Agence française de développement
<b>APD :</b>	Aide publique au développement
<b>CAD :</b>	Comité d'aide au développement de l'OCDE
<b>C2D :</b>	Contrat désendettement -développement
<b>CICID :</b>	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
<b>Coface :</b>	Compagnie française d'assurance du commerce extérieur
<b>COSP :</b>	Conférence d'orientation stratégique et de programmation
<b>CP :</b>	Crédits de paiement
<b>DCP :</b>	Document cadre de partenariat
<b>DGCID :</b>	Direction générale de la Coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères
<b>DGTPE :</b>	Direction générale du Trésor et des politiques économiques du ministère de l'Economie et des finances
<b>DPT :</b>	Document de politique transversale
<b>FASEP – études :</b>	Instrument de la Direction générale du Trésor et des politiques économiques du ministère de l'Economie et des finances pour le financement sur dons des études de faisabilité, réalisées par des consultants français, pour des projets de développement d'infrastructures.
<b>FED :</b>	Fonds européen de développement
<b>FMI :</b>	Fonds monétaire international
<b>FSP :</b>	Fonds de solidarité prioritaire
<b>HCCI :</b>	Haut conseil de la coopération internationale
<b>IDA :</b>	Association internationale pour le développement (Banque mondiale)
<b>IPTE :</b>	Initiative pays pauvres très endettés
<b>LOLF :</b>	Loi organique relative aux lois de finances
<b>MAE :</b>	Ministère des Affaires étrangères
<b>Minofi :</b>	Ministère de l'Economie et des finances
<b>MCNG :</b>	Mission pour la coopération non gouvernementale du ministère des Affaires étrangères
<b>OCDE :</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ONG :</b>	Organisation non gouvernementale
<b>OMD :</b>	Objectifs du millénaire pour le développement
<b>OSC :</b>	Organisation de la société civile
<b>OSI :</b>	Organisation de solidarité internationale
<b>PED :</b>	Pays en développement
<b>PFR :</b>	pays à faible revenu (revenu < 745 \$ en 2001)
<b>PIB :</b>	Produit intérieur brut
<b>PLF :</b>	projet de loi de finances
<b>PMA :</b>	Pays les moins avancés
<b>PRI :</b>	Pays à revenu intermédiaire
<b>PRI – TI :</b>	Pays à revenu intermédiaire – tranche inférieure (revenu compris entre 746 et 2 975 \$ en 2001)
<b>PRI – TS :</b>	Pays à revenu intermédiaire - tranche supérieure (revenu compris entre 2 976 et 9 205 \$ en 2001)
<b>RNB :</b>	Revenu national brut
<b>RPE :</b>	Réserve pays émergents de la Direction générale du Trésor et des politiques économiques du ministère de l'Economie et des finances
<b>SCAC :</b>	Service de coopération et d'action culturelle (au sein des Ambassades de France)
<b>UE :</b>	Union européenne



## Sommaire

---

<b>Introduction</b>	7
<b>Résumé</b>	8
<b>Principales propositions</b>	11
<b>Chapitre 1 – Les faux semblants de l'APD française</b>	15
<b>1. L'augmentation en trompe l'œil de l'APD française</b>	20
<b>1.1. Une augmentation dopée par les allègements de dette</b>	22
1.1.1. La forte progression des annulations de dettes au sein de l'APD française	23
1.1.2. Un jeu d'écritures comptables	27
1.1.3. Une comptabilisation des annulations de la dette générée par les crédits à l'exportation contestable sur le principe	31
1.1.3.1. Le transfert des risques privés des entreprises exportatrices françaises vers l'Etat du Sud	31
1.1.3.2. Une politique opaque de soutien aux entreprises françaises qui nourrit la dette publique des Etats du Sud	32
1.1.3.3. La nécessaire exclusion des annulations de créances COFACE des statistiques de l'APD française	33
<b>1.2. Une APD hors allègements de dettes gonflée par les artifices comptables</b>	34
1.2.1. La croissance considérable de « l'écologie »	35
1.2.2. L'« accueil » des réfugiés : un agrégat contestable en augmentation	37
1.2.3. D'autres dépenses contestables	39
1.2.3.1. Les crédits alloués aux Territoires d'outre-mer (Mayotte, Wallis & Futuna) : des dépenses de solidarité nationale comptabilisées en APD	39
1.2.3.2. Le flou savamment entretenu entre l'influence culturelle et la coopération au développement	40
▪ Le « fourre-tout » des crédits culturels et de soutien à la Francophonie dans le budget de la DGCID	40
▪ La comptabilisation du coût des lycéens étrangers dans les établissements scolaires français des PED	42
<b>1.3. Une APD « réelle » moitié moindre que l'APD officielle</b>	44
<b>2. L'APD française répond-elle aux priorités affichées ?</b>	46
<b>2.1. L'aide française est-elle mise au service des populations les plus pauvres ?</b>	47
2.1.1. L'aide française va-t-elle vers les pays les plus pauvres ?	47
2.1.1.1. Indicateur 2a : Part du RNB consacrée aux pays les moins avancés	47
2.1.1.2. Indicateur 2b : Part de l'APD bilatérale destinée aux pays les plus pauvres (PMA et pays à faibles revenus)	48
2.1.1.3. Indicateur 2c : Classement des pays bénéficiaires de l'APD bilatérale française	50
2.1.2. L'aide française répond-elle aux besoins prioritaires des populations les plus pauvres ?	51
<b>2.2. Quelle place pour les ONG dans l'allocation de l'aide ?</b>	54
<b>2.3. La nature des flux d'aide</b>	59
2.3.1. Une prévisibilité à améliorer	59
2.3.2. Une APD bilatérale déliée pour les PMA	61
2.3.3. Taux de concessionnalité : des prêts APD peu concessionnels	64
<b>3. Les perspectives d'évolution de l'APD française : relever le défi des 0.7% d'ici 2012</b>	65
<b>3.1. Un effort budgétaire conséquent pour atteindre les 0.7% en 2012</b>	66

<b>3.2. La tentation du gonflement de l'APD pour atteindre les objectifs</b>	67
3.2.1. Le recours à de nouvelles annulations de dettes pour atteindre les objectifs d'augmentation de l'APD	67
3.2.2. Le risque d'un gonflement de la bulle des prêts AFD	68
3.2.3. Le risque accru du recours aux artifices comptables	69
<b>3.3. Plus de transparence pour garantir une progression de l'APD « réelle »</b>	69
<b>3.4. L'urgence d'une programmation du relèvement de l'APD « réelle »</b>	70
3.4.1. La nécessité d'une loi de programmation pluriannuelle sur l'APD	70
3.4.2. Les canaux privilégiés par le gouvernement pour affecter l'APD supplémentaire	70
3.4.2.1. Les canaux à décaissement rapide (aide multilatérale et aide budgétaire)	70
3.4.2.2. Préserver la pluralité des instruments de l'aide bilatérale	71
3.4.3. Une augmentation des crédits de la mission « APD » dans le projet de loi de finances 2006	72
<b>Chapitre 2 – L'évolution du cadre institutionnel de la coopération française</b>	77
<b>1. Les objectifs de la réforme : la clarification du dispositif et la contribution aux OMD</b>	81
<b>1.1. Une programmation plus sélective</b>	81
1.1.1. Des priorités géographiques très larges	81
1.1.2. La définition de sept secteurs prioritaires	82
1.1.3. Des critères d'allocation de l'aide et de sélectivité à définir	82
<b>1.2. Un pilotage rénové de l'APD</b>	84
1.2.1. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement	84
1.2.2. Le Ministre délégué à la Coopération comme chef de file	84
1.2.3. La Conférence d'orientation stratégique et de programmation	85
1.2.4. L'ambassadeur comme coordinateur au niveau local	85
<b>1.3. Un nouvel instrument de gestion de l'aide, le Document cadre de partenariat</b>	85
1.3.1. Objectifs des DCP : améliorer la coordination, la prévisibilité, la sélectivité et la transparence	85
1.3.2. L'insertion de l'aide française dans les processus d'harmonisation	86
<b>1.4. Le renforcement de l'AFD comme opérateur pivot de la coopération française</b>	87
1.4.1. Le regroupement de l'aide-projet	87
1.4.2. Conséquences de la réforme pour l'assistance technique	87
<b>1.5. Une redéfinition des missions de la DGCID</b>	88
<b>2. La réforme améliore-t-elle la cohérence du dispositif institutionnel ?</b>	90
<b>2.1. Une rivalité entre acteurs persistante</b>	90
<b>2.2. Une rationalisation partielle du dispositif qui ne touche pas le Minefi</b>	90
<b>2.3. Une adaptation inachevée de l'opérateur pivot</b>	91
2.3.1. Une logique instrumentale inadaptée à la mise en œuvre des objectifs de la politique de coopération au développement	91
2.3.1.1. Les projets de grande taille privilégiés au détriment des actions de proximité	92
2.3.1.2. Une sélection des destinataires en partie déterminée par des impératifs de rentabilité	92
2.3.1.3. Réformer les instruments pour adapter l'opérateur pivot	92
2.3.2. Renforcer l'exercice de la tutelle de l'opérateur pivot pour garantir la cohérence globale du dispositif	93
<b>2.4. La difficulté à imposer les objectifs de la politique de développement dans la coordination locale de l'APD française</b>	96
<b>2.5. Assurer la cohérence du « cadre commun d'intervention des acteurs publics du développement »</b>	97
2.5.1. Un problème d'articulation entre les Documents cadres de partenariat (DCP) et les stratégies sectorielles	97
2.5.2. Les limites d'une programmation financière annuelle des DCP	98

<b>3. L'impact de la réforme budgétaire sur la gestion de l'APD française</b>	99
3.1. La mission Aide publique au développement	99
3.2. D'une logique de moyens à une logique de résultats	101
3.3. Une transparence améliorée mais toujours insuffisante	102
<b>4. Une coopération non gouvernementale reléguée à l'arrière-plan</b>	105
4.1. La participation de la société civile au suivi et à la définition de la politique de coopération au développement	105
4.1.1. Un bon niveau de consultation des ONG ... qui s'arrête au seuil de la programmation financière de l'aide	105
4.1.2. La réforme de 2004-2005	106
4.2. La coopération non gouvernementale, parent pauvre de la réforme	106
4.2.1. Une dichotomie entre un soutien affiché aux OSI et des cofinancements très faibles	106
4.2.2. Un dialogue très limité sur les instruments de cofinancement	107
4.2.3. La place incertaine des ONG dans la réforme du dispositif de coopération	108
<b>Chapitre 3 – Les priorités stratégiques et les conditions de mise en œuvre de l'aide publique française</b>	109
<b>1. Stratégie sectorielle santé</b>	112
1.1. Les chiffres de l'APD française dans le secteur de la santé	112
1.2. Les grandes lignes de la stratégie	113
1.3. Quelles modalités de diffusion de l'aide doit-on privilégier ?	114
1.4. Le renforcement des systèmes de santé	115
1.5. L'indispensable prise en compte des exclus des systèmes de santé	116
1.6. Santé et Documents cadres de partenariat	116
<b>2. La lutte contre le sida</b>	117
2.1. Une stratégie qui se veut multilatérale, mais manque de perspectives	117
2.1.1. Une stratégie globale qui ne permet pas nécessairement de répondre aux questions soulevées	117
2.1.2. Une stratégie qui ne permet pas d'évaluer les moyens nécessaires à sa mise en œuvre	118
2.2. Comment concevoir l'aide bilatérale dans la lutte contre le sida ?	119
2.2.1. Pour une aide en appui à la fois au multilatéral et aux petits projets	119
2.2.2. Quel rôle pour la société civile ?	120
2.3. La France doit œuvrer pour que l'universalité de l'accès aux soins ne soit plus une utopie	120
2.4. Propriété intellectuelle et accès aux produits génériques	120
<b>3. Stratégie sectorielle éducation</b>	122
3.1. APD française et éducation : les chiffres	122
3.1.1. Une APD française allouée à l'éducation en augmentation en 2003 mais gonflée par des dépenses indûment notifiées	122
3.1.2. Education primaire : un effort conséquent reste à fournir	124
3.2. Les priorités énoncées dans la stratégie française	125
3.3. L'accès équitable à une éducation de qualité pour les filles doit être prioritaire	125

<b>3.4. Accroître les efforts pour le renforcement des systèmes éducatifs des pays du Sud</b>	126
<b>4. Stratégie agriculture et sécurité alimentaire</b>	128
<b>4.1. Agriculture et sécurité alimentaire : les chiffres de l'APD française</b>	128
4.1.1. Les acteurs de l'APD	128
4.1.2. Les canaux de mise en œuvre de l'APD	129
4.1.3. Une aide géographiquement concentrée	129
<b>4.2. Présentation de la stratégie validée en CICID</b>	130
<b>4.3. La nécessaire mise en cohérence des politiques</b>	131
<b>5. Stratégie sectorielle eau et assainissement</b>	133
<b>5.1. Les chiffres : une aide fluctuante et en diminution, de plus en plus multilatérale</b>	133
5.1.1. Une aide fluctuante et en baisse	133
5.1.2. Une aide de plus en plus multilatérale	135
5.1.3. La répartition sectorielle et géographique : une aide concentrée	135
<b>5.2. La nouvelle stratégie française</b>	135
<b>5.3. Le droit à l'eau pour tous et l'accès à l'eau pour les plus pauvres</b>	136
<b>5.4. Le multi-partenariat ou l'implication des différents acteurs</b>	137
<b>6. Stratégie sur la protection de l'environnement et de la biodiversité</b>	138
<b>6.1. L'APD française dans le secteur de l'environnement en quelques chiffres</b>	138
<b>6.2. La stratégie française</b>	139
<b>6.3. La prise en compte de l'environnement dans les actions de la coopération française et la question de la responsabilité sociale et environnementale</b>	140
<b>6.4. Un renforcement du canal multilatéral qui pose la question de ses objectifs</b>	141
<b>7. L'absence de thématiques transversales liées aux populations exclues dans la politique de coopération au développement</b>	142
<b>7.1. La nécessité de donner une dimension transversale à la promotion du genre</b>	142
7.1.1. Des moyens budgétaires et humains très insuffisants	142
7.1.2. Des mesures à prendre pour améliorer la prise en compte du genre dans la politique de coopération française	143
<b>7.2. Une prise en compte transversale du handicap dans la politique de coopération au développement de la France</b>	144
<b>Annexes</b>	145
- Annexe 1 : Liste du CAD des pays bénéficiaires de l'aide au 1 <sup>er</sup> janvier 2003	
- Annexe 2 : Tableau : Aide publique au développement nette en 2004	
- Annexe 3 : Tableau des bénéficiaires des annulations de dettes en 2003	
- Annexe 4 : Mécanisme des allègements de dettes et comptabilisation en APD	
- Annexe 5 : Evolution des frais d'écolage	
- Annexe 6 : Harmonisation et efficacité de l'aide : positionnement de Coordination SUD à l'occasion du forum de haut niveau de mars 2005	
- Annexe 7 : Adapter l'Agence française de développement au renforcement de son rôle d'opérateur pivot de la coopération française	
- Annexe 8 : Bibliographie principale	

## Introduction

---

En 2002, les ONG françaises s'étaient mobilisées au sein de la campagne « Votons pour un monde plus juste ! », en faveur de l'augmentation de la contribution de la France au financement du développement. Cette mobilisation avait permis de recueillir plus de 200 000 signatures en faveur d'une aide publique au développement (APD) à 0,7% du Revenu national brut (RNB) et avait contribué à mettre cette question à l'agenda de la campagne des élections présidentielles. Elle rejoignait une prise de conscience plus large, au sein de la classe politique française, de la nécessité de renforcer la contribution de la France à la solidarité internationale, après plusieurs années de chute de son APD. La plupart des candidats et, au premier rang desquels, Jacques Chirac, le Président de la République, avaient inscrit à leur programme électoral l'adoption d'un calendrier pour atteindre les 0,7%. Le Chef de l'Etat avait même annoncé, dès mars 2002, l'adoption d'un calendrier officiel pour porter le niveau de l'APD française à 0,5% du RNB d'ici 2007 et 0,7%, d'ici 2012. Cet engagement a été réaffirmé à maintes reprises depuis et est devenu la feuille de route de l'APD française. Trois ans après ces engagements présidentiels, Coordination SUD, la coordination des ONG françaises de développement, publie un rapport qui dresse un bilan d'étape de leur mise en œuvre. Ce rapport analyse également l'autre grand chantier, en cours, de l'APD française : la réforme de la politique de coopération. L'objectif de cette réforme est de remédier aux défauts structurels de l'APD française, c'est-à-dire son manque de cohérence et de lisibilité. Elle vise donc à mettre en place une politique de coopération au développement efficace adaptée aux relations internationales du début du XXIème siècle.

Ce regain d'intérêt des autorités françaises pour l'APD s'inscrit en effet dans un contexte international marqué par une mobilisation accrue en faveur du financement du développement, après une décennie 1990 marquée par le phénomène de la « fatigue de l'aide ». En 2000, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté une série d'objectifs internationaux pour réduire la pauvreté et les inégalités dans le monde d'ici 2015 : les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)<sup>1</sup>. 2005 devait marquer une étape importante de ce processus. Les Etats membres des Nations Unies avaient prévu de procéder à une évaluation à tiers parcourus de la mise en œuvre des OMD, à l'occasion du soixantième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Nations Unies (Sommet de New York), qui s'est tenu en septembre 2005. En préparation de ce sommet, les Etats donateurs ou institutions européennes et internationales ont publié de nombreuses études évaluant leur contribution à la réalisation de ces objectifs et ont pris de nouveaux engagements. Les ONG se sont également mobilisées à travers le monde dans le cadre d'une des plus grandes campagnes de leur histoire, pour demander aux Etats d'honorer leurs engagements<sup>2</sup>.

Ce rapport se veut donc à la fois un bilan d'étape de la mise en œuvre des engagements présidentiels d'augmenter l'APD française et une analyse de la contribution de l'APD française à la réalisation des OMD. Il s'attache donc à mesurer la quantité d'APD « réelle » dégagée par les augmentations annoncées. Ce rapport dresse également les grandes perspectives d'évolution de l'APD française jusqu'en 2007, année des prochaines échéances électorales et 2012, année programmée pour l'atteinte de l'objectif des 0,7%. En matière d'APD, la qualité de l'aide est toute aussi importante que sa quantité. Les ONG ont donc élaboré leurs propres indicateurs pour mesurer la qualité de l'APD française et donc son impact sur le financement des OMD. Le deuxième chapitre de ce rapport traite de la réforme du dispositif français de coopération au développement. Cette réforme est essentielle pour doter la France d'une coopération moderne qui contribue efficacement à la réalisation des OMD. Enfin, les ONG de solidarité internationale (OSI) sont également des opératrices qui travaillent dans différents secteurs d'intervention (santé, développement rural, ...) dans les pays du Sud. Leur connaissance du terrain et le dialogue avec leurs partenaires du Sud les ont conduit à produire des analyses particulières sur les différents secteurs d'intervention de la coopération française. Le chapitre 3 rassemble donc une série d'analyses des secteurs prioritaires de l'APD française produites par des ONG ou collectifs d'ONG français spécialisés dans ces secteurs.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur les OMD, voir le site web de l'ONU : <http://www.un.org/french/millenniumgoals/index.html>.

<sup>2</sup> Cette campagne mondiale, baptisée « Appel mondial contre la pauvreté » a été animée, en France, par la campagne des ONG et des syndicats « 2005 : plus d'excuses ! » (site internet : <http://www.2005plusdexcuses.org/>), dont Coordination SUD était membre.

## Résumé

---

- **Une augmentation en trompe l'œil :**

L'évolution récente de l'APD française est marquée par un paradoxe. Conformément aux engagements présidentiels, son niveau est en progression. La France se classe en tête des pays du G7 pour la part de sa richesse nationale consacrée à l'APD. Pourtant, elle dégage peu de ressources nouvelles pour financer le développement. Cette augmentation est avant tout la conséquence de la mise en œuvre de plans d'annulation de dettes décidés au niveau multilatéral. Ces annulations de dettes représentaient 40% de l'APD française en 2003. Or, ces annulations relèvent pour leur grande majorité d'un simple effacement comptable de créances impayables. Les pays bénéficiaires, très pauvres, étaient tombés pour la plupart dans la spirale du surendettement et étaient donc dans l'incapacité de payer la grande majorité de leur dette. Ces annulations ont, par conséquent, un impact très limité pour les pays « bénéficiaires ».

Par ailleurs, une part importante des dettes, aujourd'hui annulées, a été générée par une politique active de soutien aux exportations françaises, via la garantie publique aux exportations gérée par la COFACE. Ce type de dettes résulte d'une politique publique de promotion des exportations françaises, dont la logique est clairement distincte du développement. Rien ne justifie donc leur comptabilisation en APD au moment de leur annulation.

Depuis quelques années, l'APD hors annulations de dettes est également marquée par la forte croissance de certains agrégats statistiques *ex post* qui ne correspondent pas à de nouvelles dépenses pour le développement, comme « l'accueil des réfugiés » ou l'écolage (coût des étudiants étrangers en France). De même, la France comptabilise toujours dans son APD certaines dépenses à destination de Territoires d'Outre Mer (TOM) ou des crédits de rayonnement culturel et de diffusion du français à l'étranger.

Lorsque l'on épure les statistiques des principaux montants d'APD « artificielle » (perte sur allègements de dettes, écolage, « accueil des réfugiés » et dépenses pour les TOM), le niveau de la contribution de la France au financement du développement se réduit considérablement. L'APD « réelle » de la France ne progresse pas et ne représente que 60% de son APD officielle.

- **Augmenter l'APD « réelle » pour relever le défi des 0,7% :**

Le défi d'une remontée massive de l'APD « réelle » va bel et bien se poser à partir de 2007-2008, lorsque la France devra poursuivre l'augmentation de son APD et que les annulations de dettes commenceront à décroître. Pour pérenniser la progression de l'APD officielle en vue de l'objectif des 0,7% et ne serait-ce que pour maintenir son niveau actuel, la France devra alors augmenter de plusieurs milliards d'euro ses crédits budgétaires. Cette poursuite de la progression de l'APD française au-delà de 2007 constitue donc un véritable « défi » dans un contexte budgétaire contraignant. Cela implique de faire de l'APD une véritable priorité budgétaire, en adoptant une loi de programmation, à l'instar des autres priorités budgétaires du gouvernement, comme la défense ou la sécurité intérieure.

Cela nécessite également d'anticiper dès maintenant la remontée de l'APD « réelle » en programmant une augmentation conséquente des autorisations d'engagement dès 2006. Le projet de loi de finances 2006 constitue donc un test déterminant pour évaluer la capacité du gouvernement à tenir les engagements présidentiels sur le long terme. Or, comme les années précédentes, l'augmentation de l'APD prévue en 2006 s'explique en grande partie par une augmentation des annulations de dettes. En particulier, les années 2005 et 2006 seront marquées par le poids important de l'allègement des dettes de l'Irak et du Nigéria, qui représenteront respectivement 510 millions € et 1100 millions €<sup>3</sup> d'APD française. Les crédits budgétaires d'APD de la mission « APD » (hors annulations de dettes) connaissent malgré tout une augmentation dans le projet de loi de finances 2006, mais cette augmentation reste limitée (155 millions €).

---

<sup>3</sup> Source : E. Emmanuelli, Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan sur le projet de loi de finances pour 2006, annexe n)5, Aide publique au développement, prêts à des Etats étrangers, 12 octobre 2005, p. 26.

- **Améliorer la qualité de l'aide pour contribuer efficacement aux OMD :**

La qualité des flux d'APD est toute aussi importante que la quantité pour assurer une contribution efficace de la France au financement des OMD. Dans ce domaine, également, la France devrait améliorer la prévisibilité de son aide et cibler plus efficacement la réduction de la pauvreté et des inégalités. L'APD française n'est en effet pas suffisamment orientée vers les pays les plus pauvres et les secteurs sociaux de base. Sur ce dernier point, la France est un des pays donateurs les moins bien classés. La France est, en outre, le pays le moins bien classé pour la part de son aide transitant par les ONG, alors que l'importance de leur rôle dans la coopération au développement est régulièrement mise en avant par les autorités. Enfin, les ONG suivront de près la mise en œuvre des mesures annoncées par le gouvernement pour améliorer la prévisibilité de l'aide française. La volatilité de l'aide est en effet un des principaux problèmes auxquels sont confrontés les pays récipiendaires dans la mise en place de véritables stratégies nationales de développement.

- **La réforme de la coopération remplit-elle ses objectifs ?**

L'autre problème structurel de la politique française d'APD est d'ordre institutionnel. La politique française de coopération au développement souffre d'un éclatement et d'un manque de lisibilité qui nuisent à son efficacité. Une première réforme pour remédier à ce problème, très incomplète, avait été lancée en 1998. Une nouvelle réforme a donc été lancée en 2004 pour achever le processus de rationalisation du dispositif français de coopération. L'objectif de cette réforme est de mettre en place une meilleure division du travail entre acteurs publics du développement et de renforcer le pilotage stratégique par le ministre de la Coopération, pour assurer la cohérence de cette politique. Cela était nécessaire. Cependant, les réformes engagées ne donnent pas les garanties d'une bonne gouvernance de la politique française d'APD et pourraient même s'avérer contre-productives sur certains points.

La réforme ne s'attaque pas, par exemple, à l'une des exceptions françaises, qui est le poids prééminent du ministère de l'Economie et des Finances dans la gestion de l'APD. Par ailleurs, la réforme prévoit le transfert de certaines actions vers l'Agence française de développement (AFD) pour renforcer son rôle « d'opérateur-pivot », mais sans réformer ses instruments. Cela rentre en contradiction avec l'objectif affiché de davantage contribuer à la réalisation des OMD. Les instruments de l'AFD sont en effet peu adaptés à des actions de proximité de lutte contre la pauvreté et les inégalités. L'AFD, qui est une banque de développement, est soumise à des impératifs de rentabilité. Sa logique instrumentale -et sa culture- ne lui permettent donc pas de mettre en œuvre certains projets de proximité de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Il est impératif de faire évoluer, en parallèle, les instruments et la culture de l'Agence et de lui donner les moyens financiers de mener ce type d'activités. A plus long terme, il est nécessaire de mener une réflexion sur une troisième phase de la réforme, qui reformerait en profondeur l'AFD et l'architecture institutionnelle de la coopération dans son ensemble. Il serait en cela intéressant de s'inspirer de la réforme de la coopération britannique, qui a permis de créer une grande agence de développement, placée sous la direction d'un membre du gouvernement.

Enfin, sans une programmation financière effective et pluriannuelle de l'APD par pays, le ministre délégué à la Coopération n'aura pas les moyens d'assurer un pilotage général du dispositif. La mise en œuvre d'instruments de programmation financière pluriannuelle constitue bien l'enjeu central pour le succès de cette réforme.

La réforme de la coopération coïncide avec la réforme du budget de l'Etat dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La création d'une mission «APD » qui regroupe environ 80% des crédits budgétaires d'APD est un progrès en termes de lisibilité de l'APD française. Elle ne tient cependant pas toutes ses promesses. La transparence demeure toujours insuffisante. L'amalgame avec certains crédits non APD de rayonnement culturel ajoute à la confusion et ne permet pas de totalement sécuriser les montants d'APD votés en loi de finances initiale. En ce domaine, ce rapport formule une série de propositions pour assurer une plus grande transparence et une gouvernance plus démocratique de la politique de coopération au développement.

- **Une coopération non gouvernementale reléguée au second plan :**

De grandes incertitudes pèsent également sur la place accordée à la coopération non gouvernementale au sein de ce dispositif. Le transfert auprès des ambassadeurs de la gestion d'une partie des financements accordés aux ONG leur fait craindre un affaiblissement du soutien à une coopération non gouvernementale indépendante, au profit des enjeux diplomatiques inter-étatiques.

Plus largement, les relations ONG/Etat en France sont profondément paradoxales. D'un côté, le rôle des ONG est mis en avant par les autorités publiques et celles-ci sont régulièrement consultées sur les négociations internationales. De l'autre, la France ne consacre que 1% de son APD au financement de la coopération non gouvernementale, contre 5%, en moyenne, dans les autres pays donateurs. La France consacre ainsi sept fois moins d'argent au financement des ONG que les Pays-Bas, qui ne comptent pourtant que 15 millions d'habitants. Le gouvernement a pris l'engagement de doubler la proportion de l'APD mise en œuvre par les ONG, d'ici 2009, mais sans que cela ne se soit traduit par une programmation financière idoine. Malgré la mise en œuvre de la LOLF, il est même impossible de connaître le montant des crédits alloués aux ONG dans le budget 2006 de l'Etat. De même, les ONG déplorent la faiblesse des concertations avec l'Etat sur la négociation de leurs instruments de cofinancement alors qu'elles ont présenté des propositions très détaillées.

- **Analyse des priorités sectorielles de la coopération française au développement :**

Le troisième chapitre du rapport réunit les analyses des secteurs prioritaires de la coopération française rédigées par des ONG spécialisées dans ces secteurs d'intervention (santé, lutte contre le sida, éducation, sécurité alimentaire,...). Certaines propositions des ONG ont été retenues dans quelques stratégies sectorielles élaborées par les ministères concernés et l'AFD. Les ONG proposent toute une série de mesures supplémentaires qui leur semblent indispensables pour que la France puisse contribuer efficacement à la réalisation des OMD.

Cependant, la plupart de ces analyses mettent en avant la nécessité de mettre ces stratégies sectorielles en adéquation avec le montant d'APD « réelle » alloué à ces secteurs. Sans une programmation financière pluriannuelle et une remontée importante des crédits qui leur sont affectés, ces stratégies, aussi séduisantes soient-elles sur le papier, resteront largement virtuelles. La traduction de ces stratégies au sein des DCP est encore largement inconnue.

De même, au-delà de la politique d'APD, ces secteurs ne peuvent être abordés sans une réflexion sur la cohérence de l'ensemble des politiques de la France et de l'Union européenne à l'égard des pays en développement (politiques commerciale, agricole, positions de la France au sein des Institutions financières internationales ...).

## Principales propositions

---

### CHAPITRE 1

#### ▪ PROPOSITIONS sur les annulations de dettes :

##### *1-Revoir les règles de comptabilisation des annulations de dettes dans l'APD*

- La France devrait établir une méthodologie précise pour évaluer la valeur «réelle» des dettes annulées et publier des statistiques d'APD prenant en compte leur décote. Cette méthodologie devrait ensuite être présentée comme base de travail pour la révision des lignes directrices du CAD sur la comptabilisation des annulations de dettes.
- La France devrait prôner, au sein du CAD, une exclusion des statistiques de l'APD des annulations des créances générées par les agences d'assurance-crédit à l'exportation.

##### *2-Améliorer la transparence sur les créances annulées :*

- La France devrait établir des données détaillées sur l'évolution des remboursements de dettes des pays débiteurs, avant et après les allègements de dettes, pour donner une vision précise de leur impact par pays.
- La transparence devrait être établie sur la nature des prêts ayant généré la dette aujourd'hui annulée. La transparence doit être faite devant le Parlement sur les opérations garanties par la COFACE et ayant produit une dette publique.

#### ▪ PROPOSITIONS sur la comptabilisation de l'APD « réelle » :

- La France devrait établir une méthodologie pour construire un indicateur d'évolution de son APD «réelle» qui exclurait : les pertes sur annulations de dettes, tous les frais d'écologie qui ne correspondent pas à des formations d'étudiants pour le développement, les dépenses liées au traitement des demandes d'asile dans le cadre de la politique d'immigration et l'aide en direction des TOM.

#### ▪ PROPOSITIONS sur la ventilation géographique et sectorielle de l'APD française :

- L'APD sous forme de dons à destination des PMA et PFR devrait fortement augmenter.
- La France devrait doubler la proportion de son APD bilatérale affectée aux services sociaux de base, pour rejoindre la moyenne du CAD. Elle devrait également adopter un calendrier pour atteindre l'objectif de Copenhague de consacrer 20% de son APD à ces secteurs.

#### ▪ PROPOSITIONS sur l'APD transitant par les OSI :

- Le gouvernement devrait établir, en concertation avec les ONG, un mécanisme de programmation et de suivi permettant de mesurer la mise en œuvre de ses engagements de doublement de la part de l'APD mise en œuvre par les OSI, année par année.
- L'évolution de l'ensemble des crédits destinés aux OSI devrait apparaître clairement dans le Document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » associé à chaque projet de loi de finances.
- Le programme «Solidarité à l'égard des PED» (mission «APD») devrait contenir une « sous action » spécifique pour les crédits affectés aux OSI (avec des autorisations d'engagement assurant une progression pluriannuelle de ces crédits) et contenir un indicateur pour mesurer l'évolution du nombre de projets financés.
- La France devrait se fixer l'objectif de rejoindre la moyenne des pays du CAD pour la part de leur APD allouée aux ONG.

- **PROPOSITIONS pour améliorer la qualité des flux d'APD française :**
  - Les DCP devraient bénéficier d'une programmation financière pluriannuelle et les autorisations d'engagement d'APD devraient se traduire systématiquement en crédits de paiement lors des années de leur programmation, pour améliorer la prévisibilité de l'aide.
  - La France devrait produire des statistiques sur le taux de déliement de l'ensemble de son aide, en particulier l'APD destinée aux PFR et à l'ensemble des PED dans les secteurs sociaux de base.
  - La France devrait augmenter son APD sous forme de dons et ses contributions multilatérales, tout en limitant l'augmentation de ses prêts APD.
  
- **PROPOSITIONS en faveur d'une augmentation de l'APD « réelle » :**
  - Une programmation pluriannuelle pour la remontée de l'APD « réelle » devrait être établie sous forme d'une loi de programmation budgétaire visant à déterminer précisément l'affectation des nouveaux crédits budgétaires d'APD, par instruments, sur la période 2006 – 2012.
  - Dans ce cadre, le gouvernement devrait prendre des engagements à ne pas notifier de nouveaux types de dépenses en APD.
  - La remontée de l'APD « réelle » doit être anticipée dès 2006 par une forte augmentation des crédits de paiement et autorisations d'engagement de la mission « APD ». Les crédits de paiement et autorisations d'engagement de l'aide sous forme de dons (contributions multilatérales, aide budgétaire, aide projet) inscrits dans le projet de loi de finances 2006, bien qu'en augmentation, sont encore insuffisants pour espérer atteindre l'objectif des 0,7% d'ici 2012. Des CP et AE supplémentaires devraient être ouverts dans la Loi de finances initiale qui sera votée par le Parlement et en Loi de finances rectificative.

## **CHAPITRE 2**

- **PROPOSITIONS sur la sélectivité de l'APD française :**
  - Un large débat devrait être engagé dans le cadre de l'élaboration de la stratégie transversale sur la gouvernance et l'Etat de droit, avec la représentation nationale et les organisations de la société civile, sur les liens entre la politique étrangère de la France et sa politique de coopération au développement.
  - La France devrait mener une réflexion sur l'allocation de son aide. Cette méthodologie devrait exposer son approche des conditionnalités et des critères de sélectivité, en particulier lorsque les objectifs de sa politique de coopération au développement rentrent en conflit avec ceux d'autres de ses politiques (politiques étrangère, commerciale ...).
  
- **PROPOSITIONS sur l'harmonisation de l'aide et l'aide multilatérale :**
  - La France ne doit pas se contenter d'intégrer son APD bilatérale à des cadres d'harmonisation de l'aide sans développer une véritable stratégie pour faire valoir une autre approche du développement que celle des IFI. Cela nécessiterait une concentration de l'aide « harmonisée » sur certains pays et secteurs, pour que l'APD française ait une taille critique au sein de ces cadres et un renforcement à la fois des capacités stratégiques à Paris et de l'assistance technique dans les pays sur les secteurs concernés.
  - En parallèle, la France devrait promouvoir une réflexion originale sur l'efficacité de l'APD, différente du nouveau consensus des bailleurs de fonds sur « l'harmonisation » de l'aide. Cela passe notamment par une réforme des Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (Banque mondiale) pour venir en appui aux Etats récipiendaires dans l'élaboration de véritables politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté et les inégalités, en lien avec les organisations de la société civile.
  - De même, avec l'augmentation des contributions de la France à l'APD européenne et multilatérale, celle-ci doit, en parallèle, élaborer de véritables stratégies pour peser au sein de ces institutions et se doter de ressources humaines suffisantes pour assurer un suivi étroit. Les positions défendues par la France dans les enceintes multilatérales, en particulier au sein des IFI, doivent être cohérentes avec les objectifs de sa politique de coopération au développement.

▪ **PROPOSITIONS sur la rationalisation du dispositif de la coopération :**

- Le transfert de l'aide-projet vers l'AFD doit s'accompagner d'une réforme des instruments de l'Agence afin de permettre la mise en œuvre de projets de proximité de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Cela devrait passer par la création d'un fonds de développement pour les petits projets de partenariat.
- Les autorités de tutelle doivent fixer à l'AFD des objectifs précis, en lien avec ceux de la politique de coopération au développement, dans la convention cadre AFD-Etat et les conventions d'objectifs.
- La DGCID doit se doter des moyens nécessaires pour que le ministre à la Coopération puisse assurer un pilotage effectif des acteurs publics du développement, en particulier, de l'opérateur pivot.
- Une réforme des instruments et du pilotage de l'AFD devrait alors s'accompagner d'une augmentation importante des financements de l'Etat en faveur des dons-projets et, en revanche, une stabilisation du montant des bonifications sur ses prêts. L'augmentation de la subvention pour les projets-dons de l'AFD déjà programmée pour 2006 et les années suivantes doit être affectée en priorité au financement de projets de taille modeste pour favoriser une adaptation de ses instruments.
- Les pouvoirs publics doivent lancer une réflexion, en concertation avec le Parlement et les OSC, sur une troisième phase de la réforme qui impliquerait une refonte du dispositif institutionnel de la coopération française, pour lui assurer une véritable cohérence.

▪ **PROPOSITIONS sur l'articulation entre les instances de pilotage de la coopération au développement et les coordinateurs de l'aide sur le terrain :**

- Des mécanismes de suivi doivent être mis en place pour que les instances de pilotage de l'APD française puissent encadrer l'action des ambassadeurs et s'assurer de leur cohérence avec les objectifs généraux de cette politique publique.
- Les effectifs des spécialistes du développement au sein des SCAC doivent également être renforcés pour appuyer l'ambassadeur dans sa fonction de coordinateur.

▪ **PROPOSITIONS sur l'articulation entre les stratégies sectorielles et les DCP :**

- Les modalités concrètes d'articulation entre les stratégies sectorielles et les DCP devraient être précisées, en particulier en termes de programmation financière.
- Une programmation pluriannuelle financière contraignante devrait être adoptée pour les DCP et rendue publique.

▪ **PROPOSITIONS sur la transparence budgétaire de l'APD française :**

**1-Exploiter pleinement le nouveau cadre budgétaire (LOLF)**

- Le périmètre de la mission APD devrait être affiné pour coller le plus possible au montant des crédits budgétaires d'APD. Les crédits non APD, comme ceux de rayonnement culturels doivent être exclus de cette mission. L'effort pour intégrer d'autres crédits budgétaires d'APD inscrits dans d'autres missions doit être poursuivi.
- Les indicateurs de résultat des programmes de la mission APD doivent être révisés. Des mesures d'impact dans les principaux pays bénéficiaires doivent être mise en place, ainsi que des indicateurs sur la destination et la qualité des flux d'APD (proportion destinée aux pays les plus pauvres et secteurs sociaux de base, prévisibilité, taux de concessionnalité, taux de déliement ...).
- Le montant des crédits de cette mission devrait fortement progresser afin de passer définitivement d'une logique budgétaire de moyen à une logique d'objectifs et résultats.

**2- Améliorer la transparence de l'APD française :**

- Les DPT doivent être suffisamment détaillés et donner les clés de passage entre les montants d'APD inscrit au budget de l'Etat et celui notifié au CAD.
- En complément du DPT, un document portant sur l'exécution de l'ensemble de l'APD devrait être présenté au Parlement avec le projet de loi de règlement.
- Un document annuel du gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre de la politique de coopération au développement devrait être publié.
- Une délégation à la coopération internationale ou au développement devrait être créée au sein du Sénat et de l'Assemblée nationale pour assurer un suivi parlementaire de ces enjeux.
- Une information transparente sur la mise en œuvre de l'APD française devrait être assurée. Les documents sur les projets en cours d'élaboration, de négociation, puis de suivi devraient être rendus publics, tout comme les rapports d'avancement et les évaluations.

▪ **PROPOSITIONS sur le partenariat Etat-OSI :**

- Les organisations de la société civile française devraient être davantage associées à la définition et au suivi de la politique française de coopération au développement, en lien avec leurs partenaires du Sud. En particulier, des consultations des sociétés civiles locales et ONG françaises doivent être organisées à l'occasion de l'élaboration des DCP.
- Les pouvoirs publics devraient engager un véritable dialogue avec les OSI sur la rénovation des instruments de cofinancement et la place de la coopération non gouvernementale au sein du nouveau dispositif de la coopération française. Ce dialogue devrait tenir compte des propositions des OSI en matière de rénovation du partenariat Etat -OSI, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent.

# CHAPITRE I

---

## Les faux semblants de l'APD française



## Chapitre 1 : Les faux semblants de l'APD française

---

*"Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée".*

Article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

- **2005 : année de toutes les promesses**

En préparation du Sommet de New-York sur les Objectifs du millénaire sur le développement (OMD), toute une série de rencontres européennes et internationales s'est tenue sur l'APD, en 2005. Elles se sont soldées par des engagements d'augmentation du niveau de l'APD de la part des pays donateurs (Conseil européen de juin 2005, Sommet du G8 de Gleneagles). **Pour la première fois, une majorité de pays donateurs a même adopté un calendrier pour atteindre le fameux objectif d'un niveau d'aide publique au développement (APD) à 0,7% de leur Revenu national brut (RNB), dans le cadre de l'Union européenne<sup>4</sup>, plus de trente ans après son adoption par la communauté internationale (voir encadré ci-dessous).**

Suite à cette série d'engagements, le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD), estime que l'APD mondiale devrait passer de 78 milliards de dollars, en 2004, à 130 milliards de dollars par an, en 2010<sup>5</sup>.

### Les 0,7% : un objectif vieux de 35 ans

En 1970, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté les recommandations du rapport de la Commission Pearson (OCDE), qui fixait notamment comme objectif aux pays donateurs de consacrer 0.7% de leur produit intérieur brut à l'aide publique au développement. Cet objectif, qui n'a été atteint, depuis, que par très peu de pays, a été réitéré à plusieurs reprises au cours des sommets internationaux, comme dans la déclaration finale du Sommet mondial sur le financement du développement de Monterrey (2002) ou la récente déclaration finale du sommet de New York sur les OMD, mais sans que soit fixé un calendrier pour l'atteindre. L'adoption par l'UE, en juin 2005, d'un calendrier pour atteindre cet objectif des 0,7%, constitue donc le premier engagement collectif sur cet objectif.

Actuellement, seuls la Norvège, le Danemark, le Luxembourg, la Suède et les Pays Bas ont atteint ou dépassé les 0.7%.

---

<sup>4</sup> L'Union européenne (Commission européenne + Etats membres) met déjà en œuvre 55% de l'APD mondiale. Lors du Conseil des affaires générales et des relations extérieures de l'UE des 23-24 mai 2005, les ministres des affaires étrangères de l'UE ont adopté de nouveaux objectifs d'augmentation de l'APD. Le niveau collectif de l'APD de l'UE devrait ainsi passer de 0,33% du RNB, actuellement, à 0,56% d'ici 2010, soit, à cette date, 20 milliards € d'APD supplémentaire par an. Le seuil des 0,7% du RNB est programmé, au plus tard, pour 2015. Les engagements par pays tiennent compte des différences de niveau actuel d'APD. Les 15 se sont engagés à atteindre individuellement un minimum de 0,51% du RNB d'ici 2010 et un seuil de 0,7% d'ici 2015, alors que les 10 nouveaux Etats membres ont des objectifs plus modestes (0,17% d'ici 2010 et 0,33% d'ici 2015). Ces objectifs ont été validés lors du Conseil européen de juin 2005.

<sup>5</sup> R. Manning, «How much new aid is really new aid?», DAC News, Sept.-Oct. 2005 (lien : <http://www.oecd.org/dataoecd/45/23/35331893.htm>) et revue de presse du 11 avril 2005, PAC/COM/NEWS(2005)12.

**Paradoxalement, ces effets d'annonce n'apportent pas de garantie d'une augmentation effective du volume des financements en faveur des OMD.** Comme le souligne le CAD, la progression de l'APD mondiale enregistrée ces dernières années s'explique en grande partie par des annulations de dettes (dont le bénéfice en termes de ressources disponibles pour l'Etat est loin d'être automatique), l'aide alimentaire ou l'augmentation de dépenses liées directement aux objectifs géostratégiques des donateurs (aide à l'Irak et l'Afghanistan). Et d'indiquer que, pour 2005, la seule annulation de la dette irakienne pourrait représenter jusqu'à 15 milliards de dollars comptabilisés dans l'APD mondiale. L'évolution de l'APD officielle, qui est un agrégat statistique agglomérant un ensemble hétéroclite de données, ne reflète donc pas forcément celle des dépenses véritablement consacrées par les Etats au financement du développement.

### Qu'entend-on par Aide publique au développement ?

Comme tout agrégat statistique, l'APD est une construction élaborée par certains acteurs, dans ce cas précis, les pays donateurs eux-mêmes, réunis au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD).

La comptabilisation de l'APD française obéit aux lignes directrices établies par le CAD, qui donnent une définition de l'aide publique au développement ainsi que des dépenses pouvant être notifiées comme APD. Ces directives indiquent que les ressources comptabilisées **« ont pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires de l'aide »**<sup>7</sup>. Cet indicateur doit par conséquent être interrogé au regard de la réalité qu'il est censé traduire, en l'occurrence, la contribution financière réelle d'un pays à la coopération au développement. Or, certaines dépenses comptabilisables dans l'APD n'ont qu'un rapport très éloigné avec le financement du développement. Par ailleurs, ces directives présentent parfois des imprécisions pouvant laisser libre cours à l'interprétation de la part de l'Etat donateur, qui transmet lui-même ses données au CAD. Le secrétariat du CAD n'a aucun moyen de contrôler la réalité de certaines dépenses déclarées.

De surcroît, les pays du CAD ont récemment intégré dans les dépenses notifiables en APD certaines dépenses liées à la sécurité et négocient actuellement l'inclusion de nouveaux types de dépenses (Mécanismes de développement propre du protocole de Kyoto, dépenses de sécurité et de maintien de la paix ...). La tendance constante à l'élargissement du périmètre de l'APD pourrait donc mettre en péril le continuum statistique, lequel devrait idéalement permettre d'évaluer l'évolution réelle de la contribution d'un pays au financement du développement.

<sup>6</sup> R. Manning, *op. cit.* ; voir également CAD/OCDE, « L'APD augmente à nouveau mais les objectifs pour 2006 restent un défi » (lien: [http://www.oecd.org/document/8/0,2340,fr\\_2649\\_34447\\_34700680\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/document/8/0,2340,fr_2649_34447_34700680_1_1_1_00.html)) et CAD/OCDE, « Impact Iraqi Debt Forgiveness on Members' ODA in 2005 », 20 mai 2005.

<sup>7</sup> Les directives du CAD précisent que « on entend par aide publique au développement tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays de la Partie I de la Liste du CAD [disponible à [www.oecd.org/dac/htm/daclist.htm](http://www.oecd.org/dac/htm/daclist.htm)] ou à des institutions multilatérales pour être ensuite acheminés vers des pays de la partie I, et qui répondent aux critères suivants : i. Emaner d'organismes publics, y compris les Etats et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics. ii. Sachant que chaque opération doit en outre : a) Avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires de l'aide. b) Être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 pour cent (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 pour cent [Ce calcul sert à déterminer si un prêt est concessionnel ou non. Si le prêt satisfait les critères de l'APD, le montant total est notifié comme APD]). Le présent rapport analyse les éléments clefs de cette définition. Les apports de ressources aux pays de la partie II de la Liste du CAD et aux institutions multilatérales pour être ensuite acheminés vers des pays de la partie II sont notifiés comme "Aide publique" si les critères i. et ii. ci-dessus sont satisfaits. Les autres apports non militaires du secteur public aux pays de la partie I et à ceux de la partie II sont notifiés sous le titre "Autres apports du secteur public" (AASP).

- **L'ambition affichée de la France en matière d'APD :**

La France a été le premier pays du G8 à adopter un calendrier pour atteindre les 0,7%. A l'occasion du Conseil européen de Barcelone et du Sommet mondial sur le financement du développement de Monterrey (mars 2002), le Président de la République avait ainsi annoncé que la France s'engageait à consacrer 0,5% de son RNB à l'APD d'ici 2007, pour atteindre les 0,7% de son RNB, d'ici 2012. Cet engagement a été confirmé par le gouvernement lors du Comité interministériel à la coopération internationale et au développement (CICID) de décembre 2002 et rappelé lors des CICID de juillet 2004 et mai 2005. L'aide publique au développement a même été érigée comme une des quatre priorités budgétaires du gouvernement, sans bénéficier toutefois de loi de programmation budgétaire<sup>8</sup>.

L'APD française a effectivement progressé régulièrement depuis 2002 et l'objectif intermédiaire de 0,5% pourrait même être atteint dès 2005<sup>9</sup>. Cet engagement rompt avec une baisse de l'APD française depuis le milieu des années 1990, qui n'atteignait plus que 0,32% du RNB en 2001. Pourtant, lorsque l'on rentre dans le détail des statistiques de l'APD, on constate que, jusqu'à présent, l'APD « réelle », c'est-à-dire les dépenses contribuant véritablement au financement du développement, n'a pas progressé. La remontée de l'APD officielle française s'explique en grande partie par la très forte progression des annulations de dettes et le gonflement d'une APD qui peut être qualifiée « d'artificielle »<sup>10</sup>. Rien ne garantit que, dans les années à venir, l'Etat dégagera les moyens financiers pour traduire cette augmentation statistique de l'APD officielle par des ressources nouvelles pour le développement. Compte tenu de la composition de l'APD française, il est légitime de s'interroger sur la capacité de l'Etat français à respecter ses objectifs d'accroissement de l'APD au-delà de 2007, alors qu'une diminution importante des allègements de dettes est prévisible. Il est cependant à noter que le projet de loi de finances de 2006 prévoit une augmentation de crédits et autorisations d'engagement de la mission « aide publique au développement » correspondant à des dépenses d'APD « réelle ».

L'allocation de l'aide est tout aussi importante que son montant et sa composition, pour évaluer la contribution d'un pays au développement. Bien que la France ait pris des engagements sur les priorités de l'aide et sur ses modalités d'allocation, elle en est encore bien loin, notamment en termes de priorités géographiques et sectorielles.

---

<sup>8</sup> Chacune des trois autres priorités budgétaires du gouvernement bénéficie d'une loi de programmation pluriannuelle : sécurité, justice et défense.

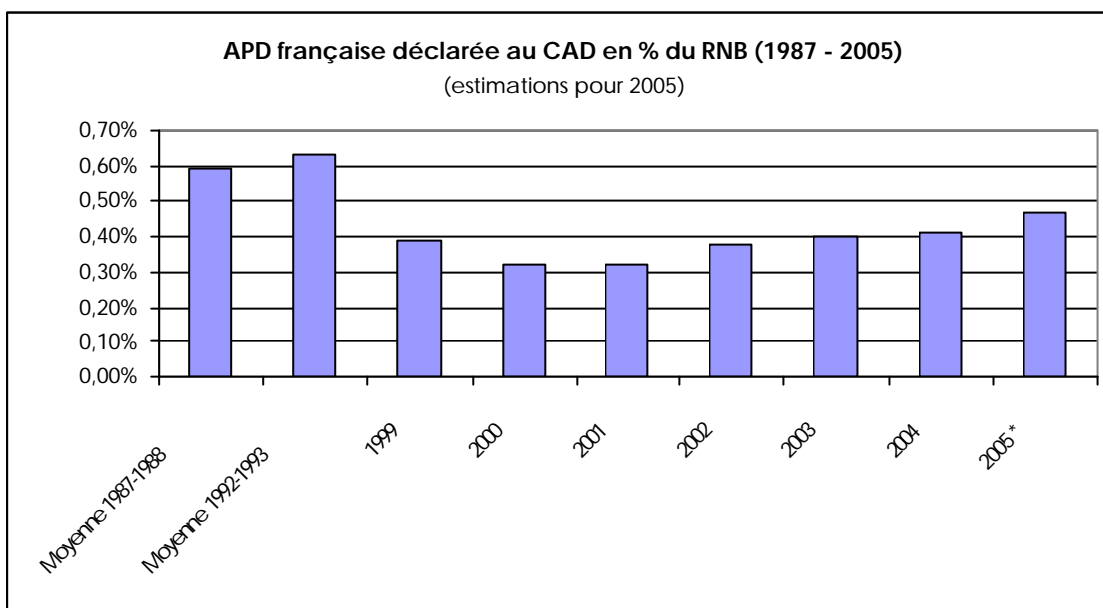
<sup>9</sup> Lors de son intervention aux Journées de la Coopération internationale et du développement (juillet 2005), Mme Renaud-Basso (chef du service des relations internationales du Trésor), a annoncé que le ratio de 0,5% pourrait être atteint dès cette année, sous le coup des annulations des dettes irakienne et nigériane. Plus récemment, la Direction générale du Trésor et des politiques économiques a indiqué que l'APD s'élèverait à 0,47% du RNB en 2005 et 2006, en raison d'un plafonnement du montant de ces annulations de dettes comptabilisées dans l'APD (plafonnement de 0,03% du RNB pour l'annulation de la dette irakienne).

<sup>10</sup> Agrégats statistiques surévaluant le montant des ressources dégagées ou intégrant indûment des dépenses dont l'objectif n'est pas le développement.

## 1. L'augmentation en trompe l'œil de l'APD française

Après plusieurs années d'effondrement de l'APD dans les années quatre-vingt dix, la France s'est engagée, en 2002, à augmenter son aide publique au développement (APD)<sup>11</sup>. Les ONG de solidarité internationale ont pris acte de ces engagements et se sont félicitées que la France se fixe, enfin, un calendrier pour respecter l'engagement pris par la communauté internationale en 1970. Elles estiment cependant que ces échéances devraient être resserrées, pour atteindre une APD à 0,7% en 2007, afin de tenir compte du calendrier électoral français et répondre à l'urgence du financement des OMD.

Conformément à ces engagements, l'APD française a enregistré une progression constante au cours de ces dernières années. Alors que son niveau était de 4,63 milliards € en 2001, soit 0,32% du RNB, il s'élevait à 6,82 milliards € en 2004, soit 0,41 % de son RNB. Le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie table sur une APD à 8,213 milliards d'euro (soit 0,47% du RNB) en 2006<sup>12</sup> et confirme que l'objectif des 0,5% du RNB sera atteint d'ici 2007.

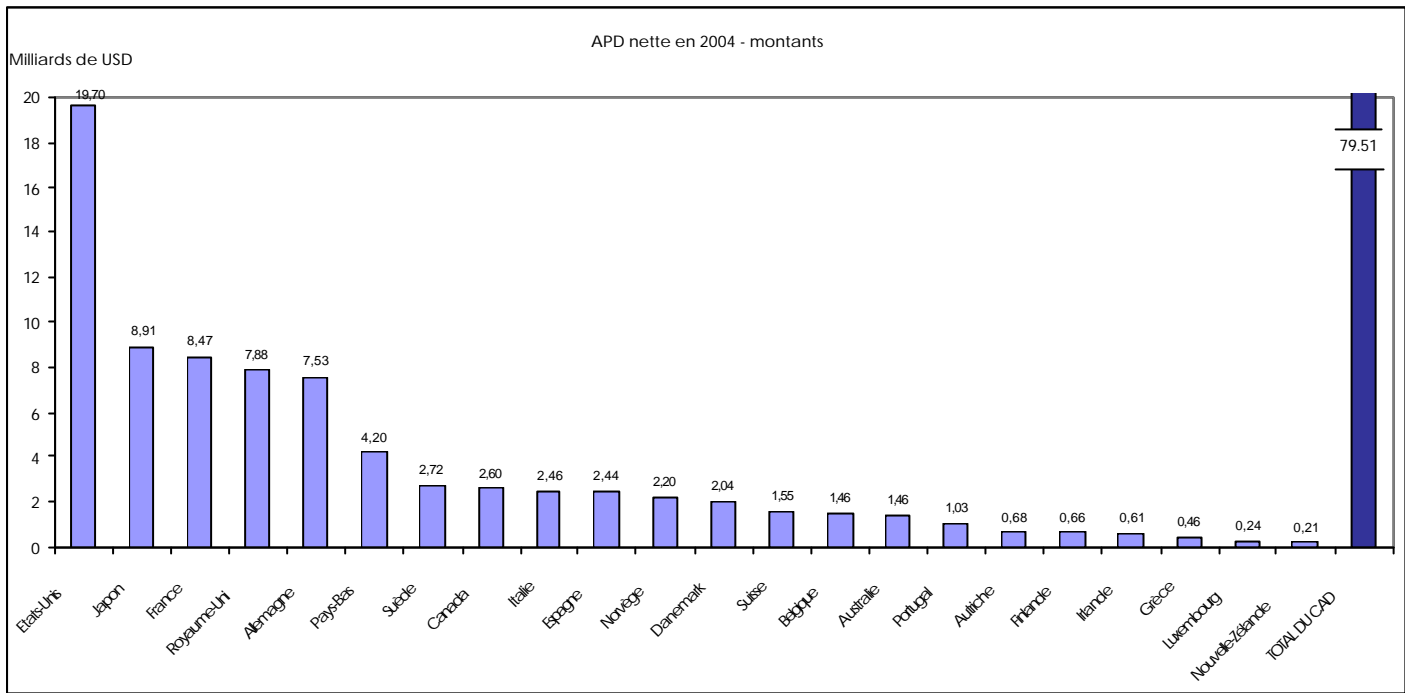


Source : CAD / OCDE, Rapport sur la coopération au développement 2005.

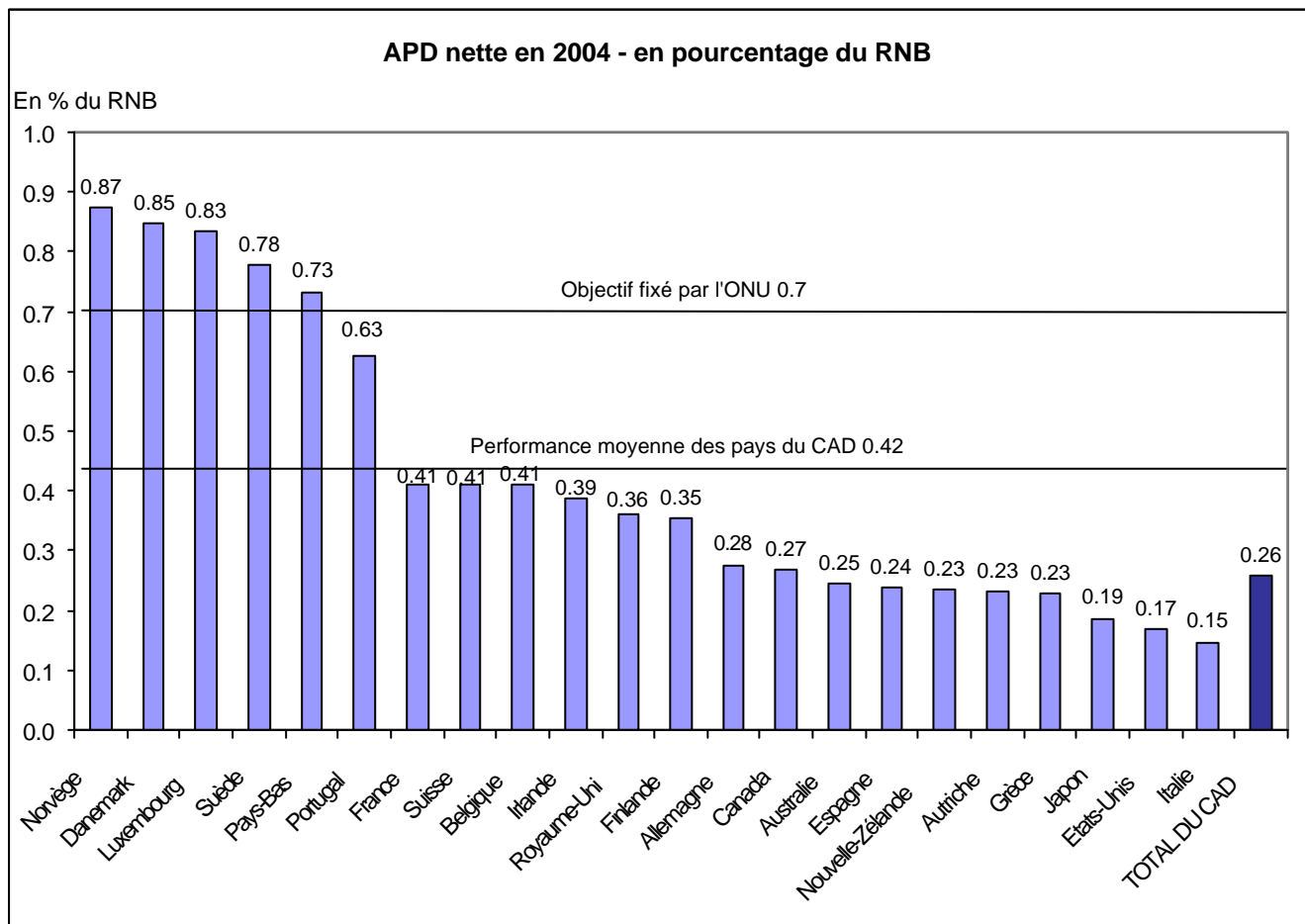
La France fait ainsi figure de bon élève au sein du CAD. Elle se classe désormais au troisième rang des pays contributeurs nets à l'APD mondiale, derrière les Etats-Unis et le Japon, dépassant l'Allemagne ou le Royaume-Uni (voir graphique ci-dessous). Elle se démarque encore plus nettement des principaux pays donateurs, pour la part de sa richesse nationale consacrée à l'APD. Si elle reste encore loin des pays vertueux d'Europe du Nord, elle devance tous ses partenaires du G8.

<sup>11</sup> L'APD française s'élevait à 0,63% de son RNB en 1992-93, pour ne plus représenter que 0,32% en 2000-2001.

<sup>12</sup> Source : PLF 2006, *Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement ..*



Source : CAD / OCDE, Rapport sur la coopération au développement 2005.



Source : CAD / OCDE, Rapport sur la coopération au développement 2005.

Pourtant, cette évolution globale est à relativiser fortement en termes de contribution supplémentaire de la France au financement des OMD. **Une large part de cette progression est le produit d'un gonflement statistique qui ne se traduit ni par de nouvelles dépenses pour l'Etat, ni par des ressources supplémentaires pour le financement du développement.** Le redressement du volume de l'APD française depuis 2002 s'explique en grande partie par la forte augmentation des annulations de dettes et de l'APD « artificielle ».

Si le chapitre 1 de ce rapport porte sur l'analyse du contenu de l'APD française, cet exercice pourrait s'appliquer à la plupart des autres pays donateurs, qui ont chacun leurs agrégats d'APD « artificielle » pour gonfler les statistiques d'APD. La France se démarque, cependant, par le poids des annulations de dettes au sein de son APD.

## 1.1. Une augmentation dopée par les allègements de dettes

Comme l'indique le CAD, *«Il convient de rester prudent sur l'évolution de l'APD française. Une part significative de la croissance actuelle est due au processus d'annulation de la dette dans le cadre de l'initiative PPT. [...] L'augmentation de l'APD ne s'est guère traduite pour l'instant par des flux d'argent frais vers les pays en développement. Par conséquent, l'importance actuelle du désendettement n'a pas encore permis d'utiliser la croissance de l'APD pour appuyer, à travers des choix budgétaires appropriés, les orientations stratégiques de la coopération française, dont la réalisation des OMD»*<sup>13</sup>. Dans la présentation de son budget pour l'année 2005, le ministère des Affaires étrangères reconnaissait d'ailleurs cet état de fait, en admettant que *«l'augmentation de notre aide au développement n'aura toutefois qu'une incidence limitée sur les dépenses de l'Etat»*<sup>14</sup>, en raison du poids des annulations de dettes.

En effet, **ces annulations de dettes sont, pour une large part, un assainissement comptable de créances qui n'auraient jamais pu être remboursées.** Elles relèvent davantage d'un jeu d'écriture comptable, qui permet de gonfler les statistiques d'APD, que de ressources financières nouvelles pour le développement. Surtout, de nombreuses ONG estiment que l'annulation de la dette n'est pas une mesure de solidarité mais de justice : elle devrait constituer, pour les créanciers, une reconnaissance de leur coresponsabilité (promotion de leurs exportations, politique de prêt inconsiderée motivée par des objectifs géostratégiques,...) dans le processus d'accumulation d'une dette devenue insupportable pour les pays du Sud<sup>15</sup>. Dès lors, comptabiliser l'intégralité des annulations de dette dans l'APD est contestable.

---

<sup>13</sup> CAD, *Examen de l'APD de la France par les pairs*, 2004, p.29.

<sup>14</sup> DGA/MAE, « Le projet de budget 2005 du Ministère des Affaires étrangères », octobre 2004, p.5.

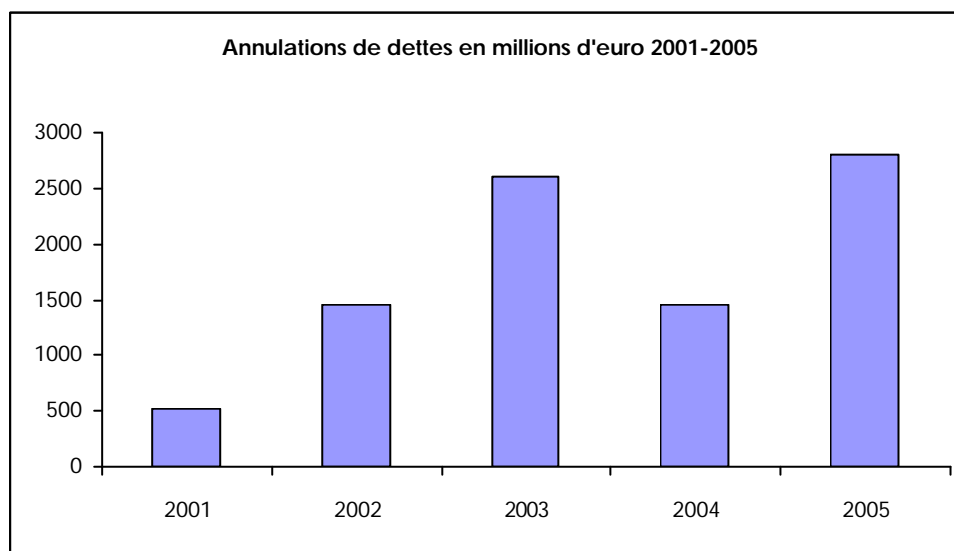
<sup>15</sup> La « Commission pour l'Afrique », constituée par Tony Blair et composée en partie de représentants officiels, tels Gordon Brown et Michel Camdessus, va même plus loin en affirmant que *«la dette a pour l'essentiel été contractée par des dictateurs qui se sont enrichis grâce au pétrole, aux diamants et aux autres ressources de leur pays et qui, pendant la guerre froide, ont bénéficié du soutien des pays qui aujourd'hui touchent le remboursement de la dette»*, *Notre intérêt commun, Rapport de la Commission pour l'Afrique*, mars 2005, p. 132. Cf. également sur ce sujet, le rapport 2002-2003 de la Plate-forme Dette & Développement : [www.dette2000.org](http://www.dette2000.org).

### 1.1.1. La forte progression des annulations de dettes au sein de l'APD française

Les annulations de dettes notifiées en APD ont connu une forte progression depuis 2002, en raison de la mise en œuvre de l'Initiative Pays pauvres très endettés (IPPTE)<sup>16</sup>.

Selon les chiffres du CAD ainsi que ceux communiqués dans les documents budgétaires publiés pour le Projet de loi de finances pour 2006, l'APD française aurait augmenté de 3 406 M€ de 2001 à 2005, pour s'établir à 8 093 M€<sup>17</sup>. Dans le même temps, toujours selon les estimations de la Direction du Trésor, **le montant des allègements de dettes comptabilisé dans l'APD aurait plus que quintuplé depuis 2001, avec une augmentation de 2 287 M€<sup>18</sup>, pour s'élever à 2 803 millions € d'annulations de dettes en 2005<sup>19</sup>**. Selon ces chiffres, la majeure partie des flux additionnels d'APD depuis 2001 est constituée d'annulations de dettes.

Il est cependant très difficile d'évaluer le montant des annulations de dettes pour l'année en cours, car elles sont comptabilisées dans l'APD de manière *ex post*. Il est nécessaire d'attendre la publication des statistiques du CAD, deux ans après l'exécution des budgets, pour connaître leur montant définitif. Les derniers chiffres officiels disponibles portent sur l'année 2004. Selon le CAD, les annulations de dettes sont passées de 516 millions d'euro, en 2001, à 1 455 millions € en 2004 avec un pic en 2003 à 2 599 millions d'euro (voir graphique et tableau ci-dessous). **Ce montant a donc triplé sur la période 2001-2004, et même atteint un pic en 2003, avec un montant des annulations de dettes cinq fois plus important qu'en 2001. En 2003, les statistiques du CAD indiquent que les annulations de dettes représentaient environ 40% de l'APD française**, en raison notamment de la remise de la dette de la République Démocratique du Congo.



<sup>16</sup> Annexe du PLF 2006, « Comptes spéciaux », p. 296 : « La France, en tant que créancier public bilatéral important des pays en développement, contribue au rétablissement d'un niveau d'endettement soutenable dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (« initiative PPTE »), pour les pays pauvres éligibles à cette initiative et dans le cadre de l'approche définie au sommet d'Évian (dite « approche d'Évian ») pour les autres pays en développement. L'initiative PPTE, qui a été lancée en 1996 et a été renforcée en septembre 1999, consiste en une action coordonnée de la communauté financière internationale, créanciers bilatéraux et institutions multilatérales, visant à réduire à un niveau soutenable le poids de la dette extérieure de vingt-huit pays pauvres très endettés. Les pays éligibles bénéficient d'un premier allègement de dette intérimaire au point dit « de décision » qui marque leur entrée dans le processus. Le traitement du stock de la dette est réalisé au moment du point dit « d'achèvement » qui marque la sortie du processus PPTE. Parmi les vingt-huit pays pauvres très endettés, dix d'entre eux ont atteint le point de décision. Il s'agit des pays suivants : Burundi, Cameroun, République démocratique du Congo, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, Sao Tomé et Principe, Sierra Leone, Tchad. Les dix-huit autres pays, qui ont atteint le point d'achèvement, sont les suivants : Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Ethiopie, Guyana, Ghana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda, Zambie ».

<sup>17</sup> Pour 2001, statistiques du CAD, et pour 2005, PLF 2006, *Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement* (estimations prévisionnelles élaborées par la Direction du Trésor).

<sup>18</sup> Cf. documents de Coordination SUD sur l'analyse du PLF 2005 (disponible sur le site internet de Coordination SUD: [http://www.coordinationsud.org/rubrique.php3?id\\_rubrique=105](http://www.coordinationsud.org/rubrique.php3?id_rubrique=105)).

<sup>19</sup> Montant prévisionnel établi par la Direction du Trésor pour le Projet de loi de finances 2006. Le montant réel pourrait être plus élevé. Ainsi, les annulations de dettes représentaient environ 30% de l'APD française, en 2003, selon les documents budgétaires (« Jaune » du PLF 2005), alors qu'ils s'élevaient finalement à 40% dans les statistiques du CAD. Soit dix points d'écart entre les prévisions du MAE et les chiffres définitifs établis par le CAD.

**Montants des allègements de dette réalisés par la France depuis 2001 (données du CAD)<sup>20</sup> :**

	2001	2002	2003	2004	2005
Annulations de dettes	516	1 438	2 599	1 455	2 803
<i>Dont IPPTE</i>	142	1 112	1 825	1 353	971
<i>APD totale</i>	4 687	5 821	6 420	6 820	8 093
En % de l'APD totale	11.0%	24.7%	40.5%	21,3%	34,6%
APD hors annulations de dettes	4 171	4 383	3 821	5 365	5 290

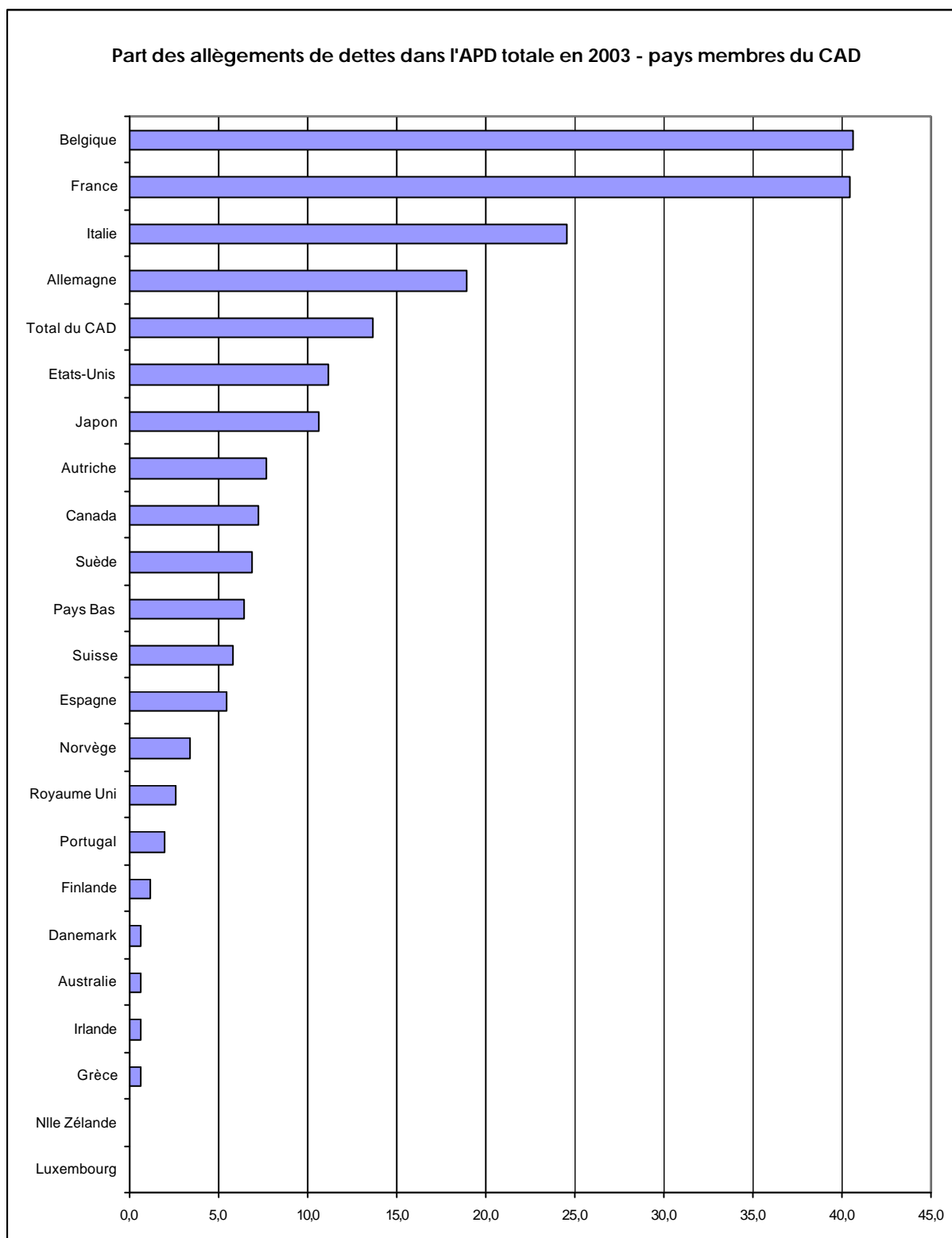
Sources : pour 2001-2004 : CAD OCDE, *Coopération pour le développement, Rapports 2004 et 2005, annexes statistiques, tableaux 14, 34 et 37* ; pour 2005 (estimations) : *Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement, annexé au Projet de loi de finances pour 2006*.

**Le poids des allègements de dettes dans l'APD française est particulièrement élevé, en comparaison des autres principaux pays donateurs** <sup>21</sup> (voir graphique ci-après). Les annulations de dettes ne représentent en effet, en moyenne, que 13% de l'APD des pays du CAD en 2003 (et 7%, en 2004). La France est en effet **le premier contributeur de l'initiative pays pauvres très endettés (IPTE)**<sup>22</sup>, en raison de l'importance du stock de créances qu'elle détenait sur ces pays. Cette situation résulte d'une politique de prêts incontrôlée et de soutien aux exportations à travers l'assurance-crédit.

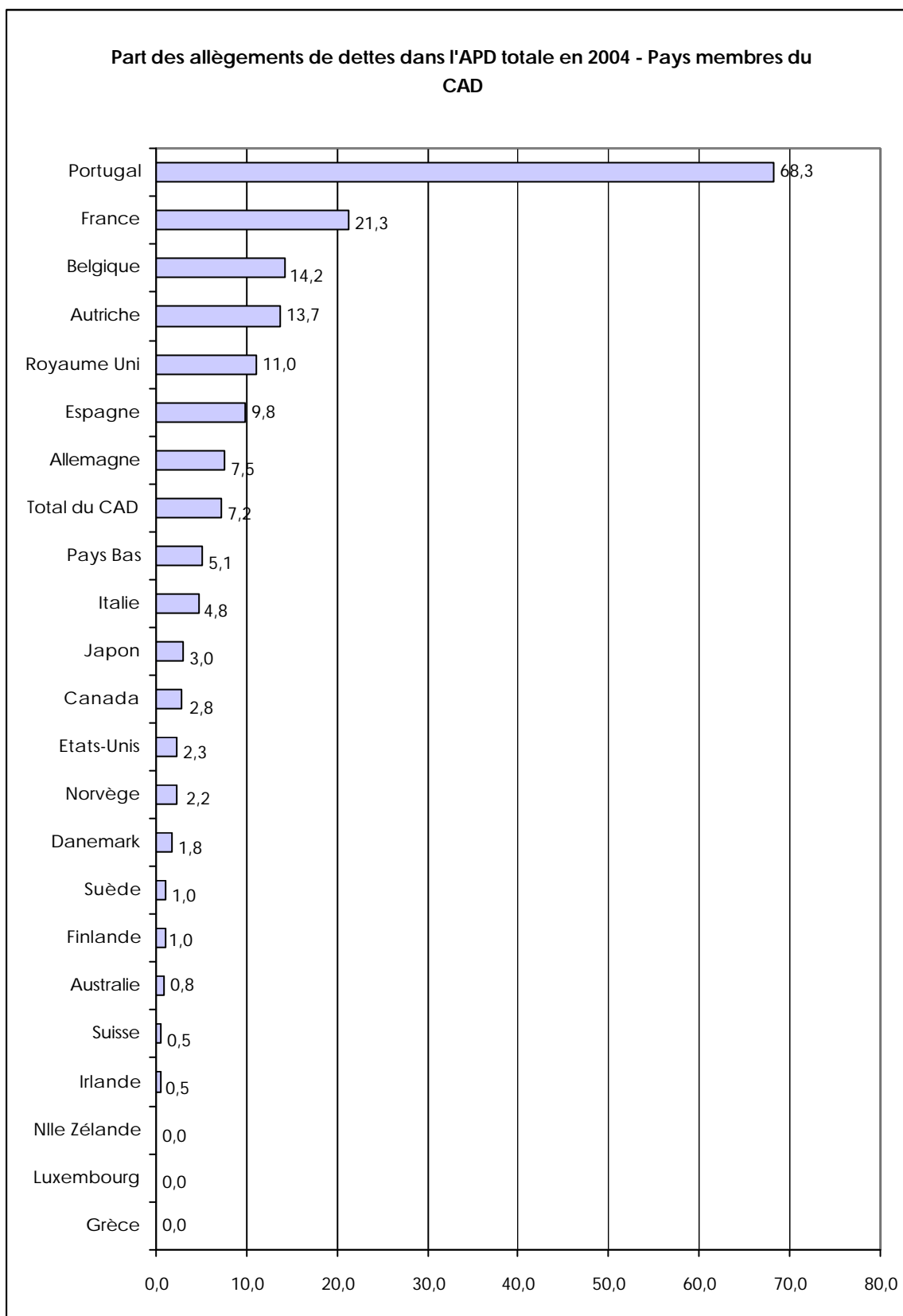
<sup>20</sup> Pour les modalités de comptabilisation des annulations de dettes au sein de l'APD, voir le Manuel pour la notification des réaménagements de dettes au moyen du questionnaire du CAD, disponible sur le site du CAD : <http://www.oecd.org/dataoecd/37/10/31723179.pdf>

<sup>21</sup> Statistiques du CAD / OCDE, base de données en ligne.

<sup>22</sup> Le montant de l'annulation de dettes des PPTTE est d'environ 12 milliards \$ pour la France (contre environ 5 milliards \$ pour les USA ou 2 milliards \$ pour le Royaume-Uni). D'après le Trésor, jusqu'à présent, l'effort de la France a été environ 4 fois supérieur à celui des USA et 2 fois à celui du Royaume-Uni. En 2003, les allègements de dette consentis par la France dans le cadre de cette initiative s'élèvent à 1 825 millions euro et représentent ainsi près du tiers (27.8%) de l'ensemble des allègements de dette liés aux PPTTE consentis par les pays membres du CAD en 2003. Cf. également MINEFI, *Aide publique au développement : la contribution de la France*, Août 2005 : « Deuxième créancier des pays du Tiers-Monde derrière le Japon, notre pays a ainsi consenti l'an dernier près de 2 milliards d'euro d'annulations de dettes dans le cadre de l'initiative Pays pauvres [...] ».



Sources : CAD, Coopération au développement, Rapport 2004.



Sources : CAD, Coopération au développement, Rapport 2005.

### 1.1.2. Un jeu d'écritures comptables

L'annulation de la dette des pays les plus pauvres est une condition *sine qua non* à leur développement et une revendication portée de longue date par les ONG<sup>23</sup>. Le problème se situe au niveau des modalités de leur comptabilisation au sein de l'APD, établies par les lignes directrices du CAD. Celles-ci conduisent à une nette surévaluation du transfert effectif des ressources dégagées pour le financement du développement.

Il est à préciser que la quasi totalité des annulations de dettes comptabilisées aujourd'hui dans l'APD porte sur des créances non APD, c'est-à-dire délivrées aux conditions du marché. En effet, le principal et les intérêts des dettes commerciales (prêts du Trésor, créances COFACE ...) sont comptabilisés dans l'APD au moment de leur annulation. En revanche, quand une dette APD (générée par des prêts concessionnels comptabilisés en APD au moment de leur délivrance) est annulée, seuls les intérêts annulés sont intégrés à l'APD dans la mesure où c'est le prêt lui-même qui a été considéré comme participant à l'effort APD. C'est notamment le cas des annulations de dette portées au titre des contrats de désendettement-développement (C2D)<sup>24</sup>. Les C2D sont en réalité du « refinancement par don », qui n'influe pas sur le niveau d'APD : le pays débiteur rembourse sa dette à la France (le montant est déduit de l'APD française) et ce même montant est ensuite reversé par la France au pays débiteur (et comptabilisé en APD). Il s'agit d'un jeu à sommes nulles.

**Lors des annulations de créances, c'est leur valeur nominale (ou faciale), ainsi que les intérêts échus et arriérés que ces pays auraient dû verser à la France, qui est notifiée au CAD, alors que, dans bien des cas, elles n'auraient jamais pu être remboursées par les pays débiteurs<sup>25</sup>.**

Concrètement, une annulation de dettes signifie qu'un pays ne remboursera pas le capital et les intérêts d'une créance sur la durée du prêt contracté, le plus souvent, trente ou quarante ans. En conséquence, si ces créances étaient valorisées sur des marchés financiers, leur valeur marchande -« réelle »- décroîtrait pour devenir inférieure à leur valeur faciale. Pourtant, **celle-ci est notifiée dans les statistiques d'APD du pays créancier en valeur nominale, au moment de l'application de l'accord du Club de Paris**. Ce qui veut dire que, même si l'annulation de ces grandes masses permet effectivement de réduire le poids de la dette des pays bénéficiaires (en grande partie impayable), elle contribue surtout à doper les statistiques d'APD au moment de l'application de l'accord et ne se traduit que très peu par de l'argent frais pour les pays créanciers bénéficiaires de l'accord. Ce que résume de la manière suivante le rapporteur spécial du Sénat sur les crédits APD, M. Charasse :

*« Ces annulations sont légitimes [...]. Mais elles posent plusieurs questions. Leur impact réel sur la réduction de la pauvreté est incertain [...] Leur évaluation paraît problématique : elle repose sur la valeur nominale des créances plutôt que sur leur valeur de marché, qui est très inférieure. La transparence des mécanismes d'annulation et d'information du Parlement sont encore perfectibles, malgré des progrès réels, souhaités par les deux Assemblées. Mais surtout, ces annulations gonflent notre APD. Or, une grande partie est constituée de créances commerciales de la Coface. Ces annulations relèvent aussi d'une logique d'assainissement comptable et ne sont finalement que la contrepartie de prêts octroyés, parfois sans discernement, dans le passé. Enfin le principe d'additionnalité qui doit prévaloir, n'est pas respecté en 2005 : l'aide hors annulation de dette, diminuerait d'un peu plus de 1% »<sup>26</sup>.*

<sup>23</sup> Cf. le site internet de la Plate-forme Dette & Développement : <http://www.dette2000.org/>

<sup>24</sup> Cf. Annexe 1 pour les modalités de comptabilisation des annulations de dettes dans l'APD.

<sup>25</sup> En effet, comme la plupart des pays créanciers, la France notifie ses allègements de dettes au CAD dès les engagements de remise de dettes pris (option 2 de comptabilisation selon le Manuel du CAD).

<sup>26</sup> Sénat, séance du 08/12/2004 (compte-rendu : <http://www.senat.fr/cra/s20041208/s20041208H5.html#toc7>). M. Pelletier, Président du groupe RDSE au Sénat (et Président du HCCI) était également intervenu dans le même sens : « En 2005, les annulations de dettes représenteront 30 % de l'APD. Hors allègements de dettes, celle-ci diminue de 62 millions d'euro. Plutôt que des ressources supplémentaires pour les pays, ces annulations constituent un effacement comptable de créances qui n'auraient jamais été payées. Elles sont en outre très peu lisibles, l'aide étant inscrite au budget de douze ministères différents. La France étant le premier contributeur de l'initiative « pays pauvres très endettés », la part des allègements de dettes dans l'A.P.D. française est particulièrement élevée. Je sais que l'annulation de la dette des pays les plus pauvres est une condition *sine qua non* à leur développement. Son inscription intégrale au titre de l'A.P.D. est beaucoup plus discutable, notamment pour les dettes Coface, comme l'indiquait déjà l'an dernier M. Charasse. En pratique, le Parlement ne contrôle que les 15 % d'annulations de dettes imputées sur des chapitres budgétaires. Il faut améliorer la transparence des annulations de dettes. Des parlementaires ne devraient-ils pas faire partie de la commission d'attribution de prêts Coface ? ».

Les institutions financières internationales établissent une première nuance dans l'estimation de la valeur de la dette, en calculant sa «soutenabilité» pour les pays débiteurs sur la base de sa **valeur actuelle nette (VAN)**<sup>27</sup>. Elle correspond au montant qu'il faudrait investir aujourd'hui, en tenant compte des intérêts accumulés au taux d'intérêt actuel, pour honorer toutes les échéances de l'emprunt.

**Pour évaluer le montant de ressources nouvelles dégagées pour les pays bénéficiaires des allègements sur toute la durée du prêt, il est nécessaire de partir de sa valeur actuelle nette et ensuite estimer le risque de non paiement qui lui est propre. En effet, un grand nombre de PPTE, à la fois très pauvres et tombés dans la spirale du surendettement, ne remboursaient qu'un faible pourcentage des échéances dues.** L'économiste Daniel Cohen va jusqu'à affirmer, dans ce cas précis, que *«le gros de la dette est une fiction qui ne correspond pas aux remboursements effectifs qui sont faits par ces pays»*<sup>28</sup>. La valeur marchande des créances «impayables», meilleur reflet de leur valeur «réelle», ne représente en moyenne, selon ses estimations, que 24% de leur valeur actuelle nette (VAN)<sup>29</sup>. Daniel Cohen estime donc que la grande majorité des annulations de dette des PPTE constitue un effacement comptable de créances impayables et recommande que **seuls 10% des sommes annulées soient notifiées comme APD**, les 90% restants devant être inscrits en pertes sur allègements. Ceci aurait le mérite de ne pas créer de distorsion dans la comptabilisation de l'APD et de limiter la tentation des donateurs à réduire les autres types d'aide qu'ils fournissent. Cette estimation n'est qu'une moyenne qui cache des disparités entre les pays débiteurs. Certains d'entre eux avaient un taux de remboursement supérieur aux autres. Ce qui signifie que, dans ce cas, les annulations de dettes génèrent bien des ressources supplémentaires pour le pays bénéficiaire<sup>30</sup>.

#### La valeur «réelle» des annulations de dette

L'estimation par Daniel Cohen de la valeur «réelle» des annulations de dette des PPTE (voir ci-dessus) est partagée par différentes institutions financières. **Le Trésor des Etats-Unis admet ainsi que la majeure partie des allègements de dette sur les PPTE porte sur de vieilles créances impayables, donc sans valeur**<sup>31</sup>. Par conséquent, *«le gouvernement des Etats-Unis – qui est chargé par le Congrès d'estimer la valeur actualisée de son portefeuille de prêts – applique une décote de 92%»*, sur les créances des PPTE<sup>32</sup>.

Le FMI lui-même reconnaît que les annulations de créances sont très loin de se traduire par des ressources additionnelles pour les pays bénéficiaires : *«les allègements de dettes [au bénéfice des pays ne remboursant pas l'intégralité du service de leur dette, ce qui était le cas pour la majorité des PPTE pendant des années] seraient très largement un assainissement comptable de prêts non performants»*<sup>33</sup>. D'ailleurs, le service de la dette (ce que les pays remboursent : capital + intérêts) des pays qui bénéficient de ces allègements n'évolue que très modérément à la baisse. Or, en termes de financement du développement, l'indicateur pertinent est bien l'évolution du service de la dette.

La notification en APD de l'intégralité de la valeur faciale de la dette annulée contrevient aux principes adoptés par le CAD lui-même. Celui-ci établit *«qu'une annulation de dette est considérée comme une remise de dette entrant dans l'APD dès lors qu'elle est motivée par des considérations de développement, contrairement à un abandon unilatéral de créances pour seul motif comptable, qui n'a pas à être inclus dans les notifications du CAD»*<sup>34</sup>. Selon ce principe et les estimations de la valeur «réelle» des créances, on peut donc considérer que **90% des allègements de dette consentis dans le cadre de l'initiative PPTE correspondent en fait à un abandon de créances pour seul motif comptable**

<sup>27</sup> Valeur actuelle nette (VAN): valeur actuelle des flux de remboursements futurs espérés, actualisées au taux d'intérêt auquel la dette a été contractée.

<sup>28</sup> Daniel Cohen, *La dette amère des pays pauvres*, Le Monde, 13 mars 2001.

<sup>29</sup> Daniel COHEN, OECD Development Centre, Technical paper n°166, *The HIPC Initiative: true and false promises* <http://www.oecd.org/dataoecd/37/62/1922738.pdf>. Daniel Cohen prend comme indicateur l'estimation de leur « Valeur de marché » (valeur d'échange sur le marché de la dette, qui intègre le risque de non paiement: arriérés, rééchelonnements et refinancements « contraints » de différentes natures) pour évaluer la valeur «réelle» de ces dettes. Un titre subit en effet une décote sur un marché financier lorsque sa valeur de marché est inférieure à sa valeur actuelle nette, ce qui est très fréquemment le cas des PPTE, compte tenu du volume de leurs créances impayables.

<sup>30</sup> De même, les années 2005 et 2006 seront marquées par les poids des annulations de dette de l'Irak et du Nigéria. Dans ce cas, les annulations de dette ont un coup supérieur pour l'Etat, car il est probable que ces pays producteurs de pétrole avaient un meilleur taux de remboursement. La question est alors de savoir si les ressources publiques affectées au financement de ces annulations ne l'ont pas été au détriment de crédits budgétaires qui auraient pu être affectés aux dépenses de don d'APD dans les pays les plus pauvres.

<sup>31</sup> US General Accounting Office, *Debt Relief Initiative for Poor Countries Faces Challenges*, Juin 2000.

<sup>32</sup> CNUCED, Rapport 2004, « Le développement économique en Afrique. Endettement viable : oasis ou mirage ? ».

<sup>33</sup> Robert Powell, IMF working paper, *Debt Relief, Additionality and Aid Allocation in Low Income Countries*, septembre 2003, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03175.pdf>

<sup>34</sup> CAD OCDE, 2000, *Manuel pour la notification des réaménagements de dette au moyen du questionnaire de CAD*, annexe I.

**indûment comptabilisé dans l'APD.** La Norvège, va même plus loin, en excluant, purement et simplement, les annulations de dettes de ses statistiques d'APD bilatérale<sup>35</sup>.

Le montant des allègements de dettes étant particulièrement élevé dans l'APD française, le décalage entre la valeur nominale -qui est comptabilisée dans l'APD- et la valeur réelle des créances annulées n'en est que plus problématique. **En appliquant une telle décote, le montant des annulations de dettes notifiable dans l'APD de la France, en 2003, s'élèverait à 260 millions d'euro, contre 2 599 millions d'euro notifiés dans l'APD officielle. Ce qui veut dire que l'APD française, en 2003, ne s'élèverait plus qu'à 4 081 millions d'euro, soit 0.26% du RNB de la France.**

(montants en millions d'euro)	2 001	2 002	2 003	2004	2005 *
APD Officielle	4 687	5 821	6 420	6 820	8 093
Montant de la perte sur allègements de dette (90%)	464	1 294	2 339	1 310	2 523
APD avec décote des allègements de dette	4 223	4 527	4 081	5 511	5 570
<b>APD avec décote des allègements de dettes en % du RNB</b>	<b>0,29%</b>	<b>0,30%</b>	<b>0,26%</b>	<b>0,33%</b>	<b>0,33%</b>

\* Estimations

#### 2005-2006 : la dette irakienne fait exploser les statistiques de l'APD

En novembre 2004, les principaux pays créanciers réunis au sein du Club de Paris se sont mis d'accord pour annuler 80% de la dette irakienne<sup>36</sup> qu'ils détiennent, soit environ 30 milliards de dollars. En une journée, les pays riches ont annulé davantage que ce qu'ils ont accordé à l'ensemble du continent africain en plus de dix ans. Comme toutes les annulations de dettes, à l'exception des créances militaires, celle-ci sera comptabilisée au sein de l'APD. Ce qui veut dire que l'APD des pays riches va fortement augmenter en 2005-2007, sous le simple effet de la comptabilisation de l'annulation de la dette irakienne. Il est fort risqué, dans ce contexte, que les autres types de dépenses d'APD (dons pour la lutte contre la pauvreté,...) et pour les autres pays (Afrique,...) en pâtissent, même si, officiellement, l'APD sera en forte augmentation. Cette comptabilisation au sein de l'APD d'une annulation qui ne répond qu'à des intérêts géostratégiques est d'autant plus arbitraire que la grande majorité de la dette irakienne est constituée de créances générées par les agences d'assurance-crédits à l'exportation (COFACE,...), qui ont servi à financer les exportations des entreprises des pays donateurs vers l'Irak de Saddam Hussein, notamment de biens à usage dual<sup>37</sup>. La comptabilisation dans l'APD d'une annulation de dettes commerciales concédée à un pays producteur de pétrole, au même titre que des programmes de lutte contre la pauvreté est, pour le moins, discutable.

Une première tranche (30% de la dette irakienne détenue par le Club de Paris a été annulée au 1<sup>er</sup> janvier 2005) correspondrait à 10 milliards de dollars d'APD. Une seconde tranche, soumise à l'approbation d'un programme du FMI, attendue d'ici fin 2005, correspondrait à 6 milliards de dollars d'APD supplémentaire. **L'APD générée par l'annulation de la dette irakienne pourrait s'élever à 16 milliards de dollars en 2005<sup>38</sup>. Ce gonflement de l'APD des pays créanciers de l'Irak pourrait être considérable : une augmentation de 21%, en moyenne, pour l'ensemble des pays du CAD et pour l'APD des USA, de 45% pour l'APD japonaise, de 29% pour l'APD allemande ou de 13% pour l'APD britannique. L'APD italienne augmenterait même de 66% et l'APD autrichienne de 142%.**

Selon certaines estimations du CAD, pour la France, l'annulation de la dette irakienne en 2005 pourrait représenter l'équivalent de 11% du montant de son APD officielle de 2004. La France, depuis, a décidé de plafonner à 0,03% de son RNB, la prise en compte de l'annulation de la dette de l'Irak dans son APD (en 2005 et 2006). Ce ratio explique une grande partie de l'augmentation de l'APD française en 2005.

(..)

<sup>35</sup> CIDSE Shadow Report on European Progress towards MDG 8, April 2005, p. 11.

<sup>36</sup> En trois tranches: une annulation immédiate de 30% du stock de la dette, puis 30% supplémentaires après signature d'un programme avec le FMI et enfin 20% lors de la dernière revue du plan avec le FMI, 3 ans après.

<sup>37</sup> Si le CAD n'autorise pas la comptabilisation dans l'APD des annulations de créances militaires, il est par contre très difficile de distinguer les exportations de biens à usage purement civil de ceux à usage dual (matériel civil pouvant être utilisé à des fins militaires).

<sup>38</sup> Revue de presse du 11 avril 2005, PAC/COM/NEWS(2005)12

**2005-2006 : la dette irakienne fait exploser les statistiques de l'APD  
(suite)**

(...) L'annulation d'environ 60% de la dette du Nigeria accordée le 20 octobre 2005 par le Club de Paris<sup>39</sup> aura également un impact important sur les chiffres de l'APD française pour 2005 et 2006. Selon la Direction générale du Trésor et des politiques économiques, en 2005, l'annulation de la dette de l'Irak et du Nigéria représenteront respectivement 510 millions € et 1 100 millions €, au sein de l'APD française en 2005. Ces sommes sont considérables car, au moins dans le cas de l'Irak, et contrairement à la plupart des PPT, ces pays remboursaient une part importante de leur dette. Ce qui veut dire que cette annulation a un coût important pour les finances publiques françaises. Cet argent aurait été plus légitimement utilisé pour dégager une forte augmentation des crédits budgétaires pour des opérations de don dans les pays les plus pauvres, dans les projets de loi de finances 2005 et 2006.

▪ **L'opacité des allègements de dettes :**

En outre, les allègements sont très peu lisibles. Les données disponibles ne permettent pas d'identifier clairement l'affectation des fonds dégagés par ces allègements (par pays, secteur) ainsi que le détail de la nature des créances annulées. Cette importance des annulations de dettes dans l'APD française fausse par conséquent toute l'évaluation de sa ventilation sectorielle et de sa destination géographique. « *La comptabilisation des sommes annulées répond à des mécanismes complexes et est largement soustraite au contrôle parlementaire, dans la mesure où la majeure partie des créances annulées est portée sur les découverts du Trésor ou de la Coface* »<sup>40</sup>. Preuve en est l'écart entre les chiffres dont disposent les parlementaires (annulations de dettes estimées à 1,84 milliard d'euro en 2003 selon le « jaune » annexé au PLF 2005)<sup>41</sup> et ceux présentés à l'OCDE (2,6 milliards d'annulations de dettes finalement comptabilisés au titre de l'APD pour l'année 2003). Ce qui veut dire que, même sur les données consolidées des annulations de dettes (en 2003), les chiffres présentés dans les documents budgétaires diffèrent sensiblement de ceux du CAD<sup>42</sup>. En pratique, **la Représentation nationale n'a de réel contrôle que sur les 15% d'annulations de dettes imputées sur des chapitres budgétaires.**<sup>43</sup>

Les données disponibles ne permettent pas d'identifier clairement l'affectation des fonds dégagés par ces allègements ni le détail de la nature des créances annulées. De même, les services de la dette payés par les pays débiteurs avant les plans d'allègements ne sont pas connus. Or, sans ces données, il est impossible d'évaluer l'impact réel des allègements de dettes sur le financement du développement même si, pour certains pays qui avaient un bon taux de remboursement, les annulations de dettes génèrent des ressources nouvelles sans doute supérieures aux estimations de Daniel Cohen.

<sup>39</sup> Le Nigéria s'est vu accorder une annulation de 60% de sa dette détenue par les membres du Club de Paris, en deux phases. Selon le rapporteur Henri Emmanuelli (*Rapport sur le projet de loi de finances pour 2006*, pg. 26), l'intégralité de cette dette est constituée de créances générées par l'assurance-crédit à l'exportation. Les créances de la France à l'égard du Nigéria représentent environ 6 milliards de dollars. Cette annulation devrait donc porter sur plus de 3 milliards de dollars de créances.

<sup>40</sup> M. Charasse, Rapport sur le PLF 2004, Sénat.

<sup>41</sup> Chiffre cité dans le rapport du rapporteur spécial du Sénat, Michel Charasse sur l'aide au développement dans le PLF 2005.

<sup>42</sup> Le « Jaune » du PLF 2005, sur les crédits d'APD, indique que l'APD française est constituée de 30% d'annulations de dettes, en 2003, alors que les statistiques du CAD indiquent que ce ratio s'élève à 40%.

<sup>43</sup> Le recensement des annulations des créances du Trésor s'effectue par des « transports aux découverts du Trésor » qui ne figurent pas en loi de finances initiale. Enfin, les **annulations des créances commerciales COFACE, qui représentent 50% du coût des annulations de dettes en 2005** selon le « jaune » du PLF 2005, n'ont qu'un impact indirect sur le budget de l'Etat mais sont comptabilisées dans l'APD globale. L'Etat dispose d'un compte à la COFACE sur lequel celle-ci impute les recettes et dépenses qu'elle effectue pour le compte de l'Etat dans le cadre d'opérations d'assurance crédit de créances commerciales à moyen terme garanties par l'Etat. Ce compte n'entre pas dans le budget de l'Etat mais il a des conséquences indirectes sur lui : les rééchelonnements ou annulations de créances COFACE entraînent une baisse de la capacité de prélèvement de l'Etat sur ce compte auprès de la COFACE jusqu'à nécessiter un abondement du compte, le cas échéant. Le coût budgétaire de ces opérations sur le compte COFACE est ainsi étalé dans le temps et déconnecté des événements financiers à l'origine de son appauvrissement.

### 1.1.3. Une comptabilisation des annulations de la dette générée par les crédits à l'exportation contestable sur le principe :

Au-delà d'une analyse visant à évaluer les flux financiers réels dégagés par les annulations de dette, la question se pose de la légitimité même de certains types de dettes, qui se retrouvent comptabilisées dans l'APD au moment de leur annulation. Ce problème est particulièrement aigu pour les dettes générées par les **agences de crédits à l'exportation, la COFACE en France. L'annulation de la dette générée par la COFACE représente 79% du coût prévisionnel des allègements de dettes pour 2006**<sup>44</sup>.

Montant des annulations de dettes COFACE déclarés en APD

En millions d'euro	2002	2003	2004	2005 *	2006 *
Annulations de créances COFACE	513	708,79	554.12	1509.77	<b>1 600.57</b>
En % du total des annulations de dettes	35.88%	34.55%	38.45%	60.05%	<b>79.11%</b>

\* Prévisions.

Sources : pour 2002 : rencontre OSI / Minefi (bureau du Trésor) du 18 mars 2004 ; pour 2003-2006 : Minefi, dans Rapport à l'Assemblée nationale<sup>45</sup>.

#### 1.1.3.1. Le transfert des risques privés des entreprises exportatrices françaises vers l'Etat du Sud :

La COFACE est l'agence française d'assurance-crédit à l'exportation<sup>46</sup>. Elle a pour objectif de soutenir les exportations et investissements à l'étranger des entreprises françaises, en particulier sur les marchés risqués, ce qui est le cas de nombreux pays du Sud<sup>47</sup>. En contre partie d'une prime versée à la COFACE, l'entreprise est assurée d'obtenir les revenus prévus par son activité. Si l'entreprise exportatrice subit un « sinistre » (défaut de paiement de l'importateur,...), elle est remboursée par la COFACE. Le risque privé est donc transféré au secteur public<sup>48</sup>. En effet, la Coface, qui indemnise l'exportateur en cas de sinistre, demande généralement à l'Etat importateur (du Sud) une « contre-garantie souveraine » : en cas de sinistre, l'Etat du Sud doit rembourser à la COFACE les sommes versées à l'exportateur français. **Avec le mécanisme de contre-garantie souveraine, la COFACE impose ainsi à l'Etat du Sud de couvrir le risque pris par l'exportateur français.** L'Etat du Sud est souvent dans l'incapacité de payer, ce qui augmente alors sa dette publique envers la France. Le bénéficiaire de toute l'opération est l'entreprise exportatrice française, qui voit sa prise de risque limitée à 5-10%, quelle que soit la viabilité de l'investissement initial, à l'encontre de toute rationalité économique. Comme le résume le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale sur les crédits APD, Henri Emmanuelli, « *par une politique systématique de soutien à l'exportation et à l'investissement des entreprises françaises dans certains PED, l'Etat a alourdi la dette publique des pays destinataires de ces investissements, via le mécanisme de contre-garantie souveraine. Ce type de dettes n'a que très peu servi le développement des pays du Sud mais plutôt les intérêts de certaines entreprises françaises, qui ont ainsi pu exporter et investir de manière induue. La comptabilisation dans l'APD de ce type d'annulations de dettes est très discutable* »<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Rapport à l'Assemblée nationale au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2005, annexe n°3, Affaires étrangères, coopération et développement – Rapporteur spécial : Henri Emmanuelli, p. 27. Henri Emmanuelli note que « *d'importance des annulations de dettes nigérianes et irakiennes a également pour conséquence d'amplifier encore la prépondérance des annulations Coface au sein des annulations de dettes* ».

<sup>45</sup> Op. cit., p. 27.

<sup>46</sup> La Compagnie Française d'Assurance du Commerce Extérieur (COFACE) garantit, au nom de l'Etat, les exportations françaises. Pour plus d'information, voir le site web de la Plate-forme française pour la réforme de la COFACE et des aides aux exportations : [http://www.amisdela terre.org/rubrique.php?id\\_rubrique=22](http://www.amisdela terre.org/rubrique.php?id_rubrique=22).

<sup>47</sup> La Coface est aujourd'hui privée mais dans le cadre des garanties moyen-long terme, elle agit pour le compte de l'Etat.

<sup>48</sup> Cf. Amis de la Terre et Both ENDS, *Quand les risques privés des entreprises se transforment en une dette publique pour les pays du Sud*, décembre 2004.

<sup>49</sup> Rapport à l'Assemblée nationale au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2005, annexe n°3, Affaires étrangères, coopération et développement – Rapporteur spécial : Henri Emmanuelli, p.37. Dans son rapport sur le projet de loi de finances 2005, le rapporteur spécial du Sénat, M. Charasse, fait également part de ses préoccupations sur ce sujet (p.10) : « *Certains observateurs remettent également en question la légitimité de certaines créances irrécouvrables, qui correspondent à d'anciens prêts octroyés de façon incontrôlée, davantage pour servir des intérêts géostratégiques et économiques que pour contribuer au développement des pays débiteurs. L'inscription en APD des annulations correspondantes est dans ces conditions jugée très discutable, comme en témoigne la part importante des créances commerciales garanties par la Coface, au titre de l'assurance crédit des exportateurs nationaux, dans les allègements de dettes* ».

### 1.1.3.2. Une politique opaque de soutien aux entreprises françaises qui nourrit la dette publique des Etats du Sud :

Au nom du secret commercial, la COFACE refuse de transmettre des données sur la nature des créances annulées (montants, types de contrat, entreprises bénéficiaires ...), alors que, *in fine*, cela concerne les finances publiques et, en particulier, la politique française d'aide publique au développement. En France, ces dettes ont pour origine la politique de soutien massif à l'exportation conduite dans les années quatre-vingt sans que la solvabilité des acheteurs n'ait été suffisamment vérifiée. Ceci s'est traduit par un nombre important de sinistres. **Ce type de dettes résulte donc d'une politique publique de promotion des exportations, dont la logique est clairement distincte de l'aide au développement : ces créances n'ont que très peu servi le développement des pays du Sud mais plutôt les intérêts de certaines entreprises françaises, qui ont pu ainsi exporter et investir de manière indue.**

La transparence sur le montant de ce type d'annulations de dettes est d'ailleurs limitée. Les données transmises par les Etats membres du CAD, selon les directives en vigueur, ne permettent pas de distinguer précisément le montant des annulations des dettes générées par les agences d'assurance-crédit à l'exportation. Dans le cas de la dette irakienne, très largement constituée de ce type de créances, dont une partie de biens à usage dual, la France s'est même opposée à l'identification du montant de cette annulation de dette dans les statistiques générales de l'APD de 2005 et 2006<sup>50</sup>.

#### Mobilisations des ONG et des parlementaires en faveur d'un audit des créances françaises

L'opacité qui règne en matière d'annulations de dettes (nature des créances annulées, modalités d'imputation dans les statistiques d'APD) est devenue une question de plus en plus aiguë, au fur et à mesure de la montée en puissance de ces annulations au sein de l'APD française. Plusieurs ONG françaises se sont mobilisées au cours de ces dernières années pour dénoncer cette opacité et réclamer davantage de transparence<sup>51</sup>. Elles estiment que la Représentation nationale et les citoyens devraient disposer d'outils leur garantissant une lisibilité des annulations de dettes comptabilisées dans l'APD française. Outre l'exclusion de l'annulation des créances COFACE du périmètre de l'APD, les ONG demandent en particulier la constitution d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'un audit complet des créances de la France sur les pays du Sud.

Plusieurs parlementaires ont été sensibles à ces arguments et ont, à leur tour, élaboré des propositions pour améliorer la transparence des annulations de dettes. Les rapporteurs spéciaux de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les crédits d'APD, MM. Emmanuelli et Charasse, ont mis en exergue la question de l'opacité des annulations de dettes dans leurs rapports sur les projets de lois de finances 2005 et 2006, tout comme plusieurs parlementaires dans leurs questions au gouvernement. Enfin, deux propositions de résolution ont été présentées à l'Assemblée nationale au cours du premier semestre 2005 en vue de créer des commissions d'enquête parlementaires sur ce sujet. Une première résolution présentée par M. Jean-Paul Bacquet, Mme Paulette Guinchard-Kunstler et M. Jean-Claude Viollet porte sur la création d'une commission d'enquête « sur les activités de la Coface pour le compte de l'Etat et leur lien avec l'évolution de l'APD »<sup>52</sup>. Cette proposition n'a pas été acceptée par la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Une seconde résolution, qui porte sur « la création d'une commission d'enquête sur l'état de la dette des PED à l'égard de la France, sur les conséquences pour le développement de ces pays, sur les perspectives d'annulation de la dette », a également été rejetée<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Dans une note adressée au secrétariat du CAD [DCD/DAC(2005)25], la délégation française indique qu'elle s'oppose à la proposition du secrétariat du CAD de faire apparaître le montant des annulations de la dette irakienne au sein des statistiques de l'APD de 2005 et 2006. Par ailleurs, si la comptabilisation de dettes militaires est théoriquement prohibée par le CAD, l'absence totale de transparence sur les dettes COFACE ne permet toutefois pas d'ôter la suspicion quant à la comptabilisation des dettes générées par un soutien massif aux équipements à usage dual (avions, radars...).

<sup>51</sup> Pour le détail des analyses et propositions des ONG, voir : Coordination SUD/Plate-forme Dette & Développement *PLF 2005: une APD dopée par les allègements de dettes*, octobre 2004 (lien : [http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/PLF\\_2005-Fiche\\_allègements\\_de\\_dette\\_4.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/PLF_2005-Fiche_allègements_de_dette_4.pdf)) et Les Amis de la Terre : *Campagne à destination des parlementaires français sur la politique de soutien aux exportations*, novembre 2004 (lien : [http://www.amisdelaterre.org/article.php?id\\_article=1188](http://www.amisdelaterre.org/article.php?id_article=1188)). Plusieurs plates-formes d'ONG travaillant sur le financement du développement (Coordination SUD, Plate-forme pour la réforme de la COFACE, Plate-forme Dette & Développement, Réseau pour la réforme des IFI, Agir ici) ont lancé, en 2005, une campagne conjointe intitulée « Assez de promesses, annulons la dette! », dont une présentation est disponible sur le site suivant : [http://www.agirici.org/HTML/ACTIONS/ACTIONS\\_CAMP\\_VOIR.php?idCampagne=66](http://www.agirici.org/HTML/ACTIONS/ACTIONS_CAMP_VOIR.php?idCampagne=66).

<sup>52</sup> Résolution disponible à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion2221.asp>. Les députés indiquent dans l'exposé de leurs motifs que « parce que les politiques publiques de promotion des exportations françaises, d'une part, et de coopération au développement, d'autre part, répondent à deux logiques distinctes, il serait pour le moins surprenant, voire cynique, de comptabiliser les dettes « cofacées », résultant d'une politique de promotion des exportations, au titre de l'APD. L'opacité constatée dans la gestion des garanties Coface pour le compte de l'Etat empêche de pouvoir conclure à l'existence ou non d'un lien entre annulation des créances Coface et gestion de la politique d'aide au développement de notre pays ».

<sup>53</sup> Résolution déposée par M. Hage, lien : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion2405.asp>.

### 1.1.3.3. La nécessaire exclusion des annulations de créances COFACE des statistiques de l'APD française :

Une comptabilisation au sein de l'APD française de l'annulation de ce type de créances n'est, en aucune manière, justifiable.

**Le président du CAD reconnaît d'ailleurs que l'impact de ces annulations en termes de financement du développement est très limité lorsque le débiteur ne remboursait pas cette dette :** « *dans ce cas, le pays créancier ayant déposé une réclamation de créance comme transaction d'assurance interne, devient le détenteur légal de la réclamation de créance contre le pays débiteur. Leur décision collective d'annuler tout ou partie de cette dette, au sein du Club de Paris, est une décision de ne pas poursuivre ces réclamations, non pas un transfert de ressources financières* »<sup>54</sup>. Et le président du CAD de rajouter **qu'une comptabilisation en APD à hauteur de la valeur faciale des crédits à l'exportation irrécouvrables est donc très discutable.**

Certains pays membres du CAD ont demandé d'eux-mêmes à appliquer une décote dans le calcul de l'annulation de ce type de dettes au sein de l'APD. Mais le problème de fond de leur comptabilisation au sein de l'APD demeure, car ce type de créances a été contracté pour promouvoir les exportations des pays riches, non pour le développement des pays du Sud.

#### **PROPOSITIONS sur les annulations de dettes (résumé)**

##### **1. Revoir les règles de comptabilisation des annulations de dettes dans l'APD**

- *La France devrait établir une méthodologie précise pour évaluer la valeur « réelle » des dettes annulées et publier des statistiques d'APD prenant en compte leur décote. Selon les estimations actuelles cela reviendrait à ne comptabiliser que 10% des annulations de dettes des PPT. Cette méthodologie devrait ensuite être présentée comme base de travail pour la révision des lignes directrices du CAD sur la comptabilisation des annulations de dettes.*
- *La France devrait prôner, au sein du CAD, une exclusion des statistiques de l'APD des annulations des créances générées par les agences d'assurance-crédit à l'exportation.*

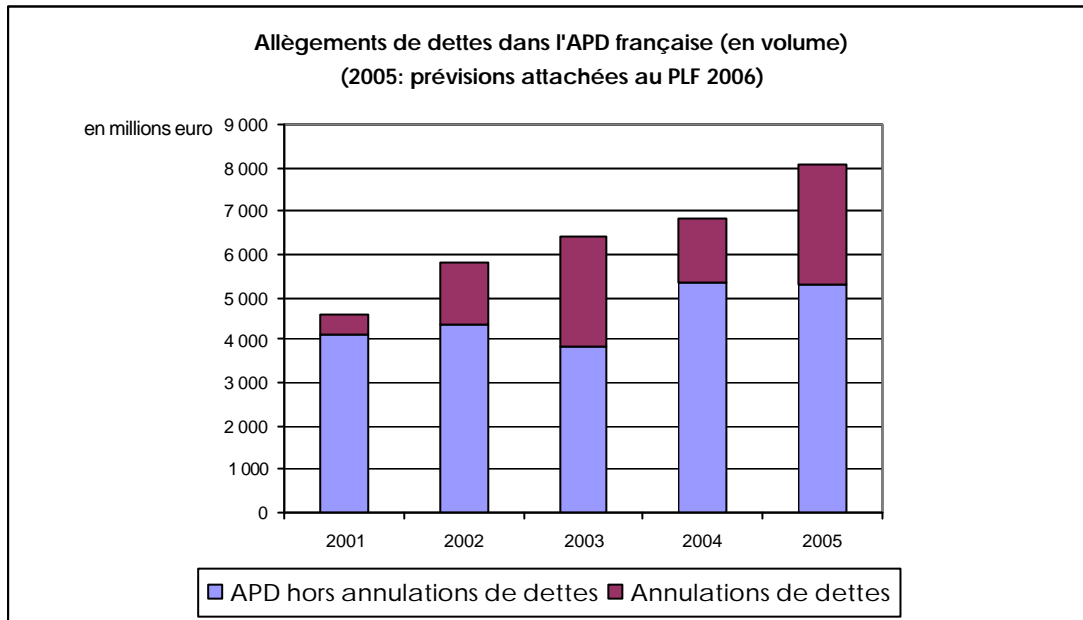
##### **2. Améliorer la transparence sur les créances annulées**

- *La France devrait établir des données détaillées sur l'évolution des remboursements de dettes des pays débiteurs, avant et après les allègements de dettes, pour donner une vision précise de leur impact par pays.*
- *La transparence devrait être établie sur la nature des prêts ayant généré la dette aujourd'hui annulée. La transparence doit être faite devant le Parlement sur les opérations garanties par la COFACE et ayant produit une dette publique.*
- *Dans un premier temps, une commission d'enquête parlementaire devrait établir un audit complet des créances de la France sur les pays du Sud.*

<sup>54</sup> Richard Garey, *Real or phantom aid?*, DAC News, April-May 2005.

## 1.2. Une APD hors allègements de dettes gonflée par les artifices comptables

Selon les prévisions fournies pour le projet de loi de finances 2005, l'APD hors allègements de dettes augmenterait malgré tout d'environ 1 milliard d'euro, de 2001 à 2005. Cependant, les chiffres de 2005 ne sont toujours pas consolidés et, comme les années précédentes, ces estimations différeront sensiblement des statistiques du CAD. Le montant des annulations de dettes est en effet sous-évalué dans les documents budgétaires français.



Les derniers chiffres disponibles auprès du CAD indiquent que l'APD hors allègements de dettes a effectivement augmenté de 2001 à 2004 (+ 29%). Elle aurait cependant diminué de 2% en 2005, selon les estimations du PLF 2006. En outre, ces chiffres mettent en évidence une diminution de l'APD hors allègements de dettes de 8% de 2001 à 2003<sup>55</sup>.

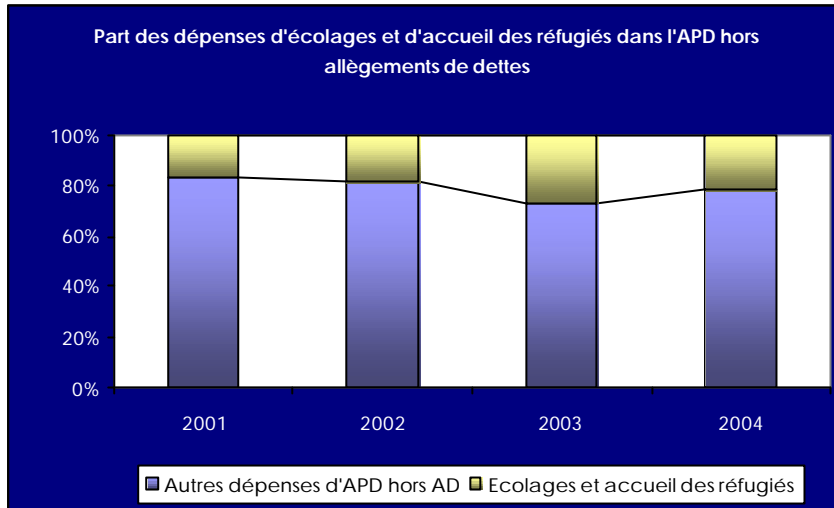
L'évolution de la composition de cette APD hors allègements de dettes n'est pas non plus sans poser de problèmes. Elle a été marquée, ces dernières années, par le gonflement d'agrégats statistiques, évalués *ex post*, qui n'apportent pas de ressources nouvelles pour le développement, au premier rang desquels figurent « l'écolage » et « l'accueil des réfugiés »<sup>56</sup>. Ces deux agrégats ont augmenté respectivement de 62% et 93% entre 2001 et 2004 (+364% et +412% depuis 1993). Ce qui veut dire que, sur cette période, l'accroissement de l'APD hors allègements de dettes s'explique en grande partie par la progression de ces deux agrégats (+490 millions d'euro).

Le Royaume-Uni et le Luxembourg n'intègrent d'ailleurs pas ces deux agrégats, l'écolage et « l'accueil des réfugiés », dans le calcul de leur APD<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Cf. tableau en introduction du paragraphe 1.1 : l'APD hors allègements de dettes est passée de 4 115 millions d'euro en 2001 à 4 383 millions d'euro en 2002 (+7%) puis 3 821 millions d'euro en 2003 (-13%). Entre 2001 et 2003, l'APD hors allègements de dette a donc diminué de 7%. Pourtant, la France avait pris l'engagement d'assurer « l'additionnalité des allègements de dettes au titre de PPTE », dès le CICID de février 2002, réaffirmé au Sommet mondial sur le financement de Monterrey (mars 2002), dont la déclaration finale indiquait que l'IPPE « devrait être totalement financée par des ressources additionnelles » pour « s'assurer que les ressources fournies par les allègements de dettes ne détournent pas les ressources d'APD existantes pour les pays en développement ».

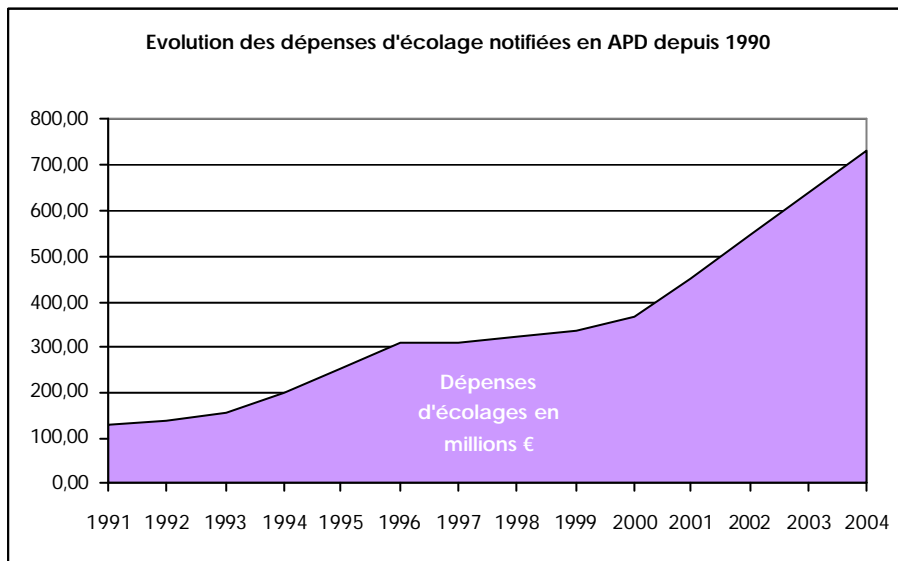
<sup>56</sup> Cette analyse porte sur le montant global de l'APD officielle hors allègements de dettes. Ce qui n'exclut pas le redéploiement de crédits au profit de certaines lignes budgétaires, qui ont connu une augmentation conséquente, comme les contributions au Fond européen de développement (FED) ou au Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme (Cf. paragraphe 3.4).

<sup>57</sup> Examen sur la notification au titre de l'APD des coûts des réfugiés dans les pays donateurs, rapport préparé par M. Gérard Perroulaz et Mlle Vanessa Peat, Institut universitaire d'études de développement (Genève), CAD/OCDE, octobre 2000.



### 1.2.1. La croissance considérable de « l'écolage »

Les dépenses d'écolage, c'est-à-dire la comptabilisation *ex post* du coût des étudiants provenant des pays en développement dans l'enseignement supérieur français, **ont augmenté de 279 millions € depuis 2001, pour s'établir à 730 millions € dans les chiffres indiqués pour 2004.**



Source : Trésor - bureau F3, dans *Les notes du jeudi, Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation, DGCID, MAE, numéro 22, janvier 2005* ; pour 2004 : Rapport sur les crédits de coopération et développement dans le PLF 2006.

## Montant des dépenses imputées aux étudiants étrangers

Montant en millions d'euro	2000	2001	2002	2003	2004	2005 *
Coût imputé aux étudiants étrangers	365	451	547	640	730	740

Sources : de 2001 à 2003 : Trésor – bureau F3, dans *Les notes du jeudi, Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation, DGCID, MAE, numéro 22, janvier 2005* ; 2004 : Rapport sur les crédits de coopération et développement dans le PLF 2006.

\* Pour 2005 : estimations.

Cette augmentation comptable résulte en grande partie de la progression de la part des étudiants issus des PED parmi les étudiants étrangers<sup>58</sup>. **L'importance de cet agrégat statistique dans l'APD française est d'autant plus problématique que très peu de pays comptabilisent l'écolage dans leur APD.** Parmi eux, la France et l'Allemagne représentent à elles seules 90% des dépenses d'écolage notifiées par les membres du CAD en 2004<sup>59</sup>.

Les directives du CAD qui permettent de notifier en APD les dépenses d'écolage précisent que seul peut être comptabilisé le coût imputé aux étudiants issus de pays en développement venus poursuivre leurs études en France dans des domaines liés au développement puis retournant dans leur pays, à la condition que « *la présence des étudiants reflète la mise en œuvre par le pays d'accueil d'une politique délibérée de coopération pour le développement* »<sup>60</sup>. Or l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers, en partie à l'origine de la hausse de l'écolage, résulte d'une politique assumée d'influence et de rayonnement culturel de la France et non pas d'une politique de coopération au développement. Cette stratégie s'inscrit clairement dans une des trois priorités affichées de la Direction générale à la coopération internationale et au développement du ministère des Affaires étrangères (DGCID) : « *accroître l'attractivité du territoire pour les étudiants et chercheurs* ». Dans son document d'orientation, la DGCID indique clairement que son objectif est de faire de la France le premier pays d'accueil en Europe des étudiants étrangers, pour positionner la France dans la « *société mondiale de la connaissance* ». « *Il en va de nos intérêts. La participation à l'économie de la connaissance constitue, plus que jamais, un facteur décisif du dynamisme et de l'influence d'un pays. C'est la raison pour laquelle l'accueil des étudiants et des chercheurs étrangers est une composante essentielle de la politique d'attractivité du territoire que le gouvernement français a mise en place à partir de 2003* »<sup>61</sup>. Cette politique d'accueil des étudiants étrangers en France est nécessaire, mais ne justifie aucunement la notification systématique de ce type de dépenses dans les statistiques de l'APD.

Aucune garantie n'est apportée sur le respect de la directive du CAD concernant les critères de comptabilisation des étudiants. Comme l'indique le CAD dans son examen de l'APD française, « *en l'absence d'informations détaillées sur le sujet, il est difficile de juger si la notification se fait conformément aux directives en termes de sélection des étudiants et des programmes d'études* »<sup>62</sup>. Rien n'indique, en effet, que la France ne notifie pas les coûts imputés à l'ensemble des étudiants issus de pays en développement, qu'ils retournent ou non dans leur pays d'origine et quelles que soient les disciplines étudiées, ou même le coût d'étudiants immigrés, qui étaient déjà présents sur le sol français avant leurs études supérieures. Une récente note confidentielle remise en novembre 2004 au Ministre de l'éducation par Josy Reiffers, ancien directeur adjoint du cabinet de Luc Ferry, vient corroborer cette dernière hypothèse. Cette note indique que sur les 240 000 étudiants recensés comme étrangers (dont une partie n'est pas originaire des PED), 50 000 sont en réalité des bacheliers issus de l'immigration, qui

<sup>58</sup> Henri Emmanuelli, Rapport sur les crédits de coopération et développement dans le PLF 2005, p. 30 : « si la forte hausse de 2001 a été engendrée par celle du coût des personnels, celle de 2002 suit l'effet des coûts conjugués des personnels et de fonctionnement, alors que pour 2003 c'est essentiellement le glissement des nationalités des étudiants pris en charge vers les pays en développement, tendance qui s'est fortement accentuée ces dernières années. »

<sup>59</sup> L'Allemagne, l'Autriche et le Canada.

<sup>60</sup> CAD OCDE, *Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD* : « *Les coûts indirects peuvent être comptabilisés dans l'APD [...] à condition que la présence des étudiants reflète la mise en œuvre par le pays d'accueil d'une politique délibérée de coopération pour le développement, c'est-à-dire, au minimum, que ces coûts soient expressément mentionnés dans le budget du gouvernement et que les instances chargées des programmes d'APD participent de manière adéquate à l'élaboration de la politique d'accueil et de formation d'étudiants originaires des pays bénéficiaires de l'aide, compte tenu de facteurs nationaux particuliers. Cette participation des responsables de l'APD doit se manifester sur des aspects tels que : la définition des disciplines et niveaux d'enseignement ; l'évaluation des compétences ou des qualifications particulières dont les bénéficiaires de l'aide intéressés ont besoin ; la détermination du nombre d'étudiants ou de stagiaires à accueillir et les critères de sélection ; les possibilités d'adapter l'enseignement aux besoins des étudiants originaires des pays en développement ; l'organisation d'échanges de vues avec les pays bénéficiaires sur les moyens de faire coïncider les places disponibles dans le secteur éducatif du donneur avec les besoins de chaque pays ; la mise en place de mesures spécialement destinées à éviter l'exode des cerveaux ; l'aide à la réintégration des étudiants dans leur pays d'origine.* »

<sup>61</sup> DGCID/MAE, *La coopération internationale française*, juillet 2005, p.11.

<sup>62</sup> CAD OCDE, 2004, *Examen par les pairs, La France*, pg. 37, <http://www.oecd.org/dataoecd/30/53/32563815.pdf>

ont accompli leurs études secondaires en France, des «résidents français qui ne peuvent pas être considérés comme en mobilité»<sup>63</sup>. M. Reiffers indique également qu'une partie des étudiants étrangers inscrits en France ont été recrutés pour des motifs purement budgétaires. Comme les dotations des universités sont calculées en fonction du nombre d'étudiants, «certaines universités compensent la baisse des effectifs nationaux par des recrutements abusifs d'étudiants étrangers». Le rapport parle de «politique de bourrage des amphes». En tout état de cause, cet agrégat statistique, en progression constante, relève de la comptabilisation *ex post* de dépenses dont la France ne peut prouver qu'elles relèvent de l'APD.

Tout au moins, la France devrait avoir l'obligation de soustraire de ce poste les 25% que représentent, selon diverses estimations et notamment selon le rapport Reiffers de 2004, la part des étudiants étrangers déjà résidents en France avant le Baccalauréat. Mais, au-delà, la France ne devrait retenir comme APD que le coût imputé aux étudiants étrangers accueillis en France dans le cadre de conventions de partenariat négociées avec les pays d'origine. Si la France mettait en place «une politique délibérée de coopération pour le développement»<sup>64</sup> dans le cadre de l'accueil des étudiants issus des PED, une partie de ces dépenses pourrait alors être notifiée en APD. Comme l'indique les directives du CAD, cela implique, «au minimum, que ces coûts soient expressément mentionnés dans le budget du gouvernement et que les instances chargées des programmes d'APD participent de manière adéquate à l'élaboration de la politique d'accueil et de formation d'étudiants originaires des pays bénéficiaires de l'aide, compte tenu de facteurs nationaux particuliers». Ce pourrait être, par exemple, la négociation d'accords de partenariats avec les pays d'origine, au sein des Documents cadres de partenariat. Ceux-ci indiqueraient le nombre précis d'étudiants accueillis, par discipline, en fonction des besoins du pays, ainsi qu'une procédure de suivi, qui permettrait d'assurer une traçabilité des étudiants accueillis. **Le problème est que la France ne dispose pas actuellement de telles stratégies et est même dans l'incapacité de montrer dans quelle mesure ces dépenses contribuent à la coopération au développement. La rédaction, annoncée lors du CICID de mai 2005, d'une stratégie sur l'enseignement supérieur et la recherche doit être l'occasion de lancer ce type de mécanisme.** Une telle politique répondrait à des besoins réels et permettrait de lutter contre le phénomène de la «fuite des cerveaux», préjudiciable aux pays en développement<sup>65</sup>. Cela rejoindrait également les préoccupations du Président de la République, qui s'est prononcé pour la mise en place de mécanismes favorisant le retour des élites africaines vers leurs pays d'origine<sup>66</sup>.

## 1.2.2. « L'accueil » des réfugiés : un agrégat contestable en augmentation

Les dépenses regroupées dans la catégorie « aide aux réfugiés » dans l'APD française passeraient de 227 M€ en 2001 à 458 M€ en 2005<sup>67</sup>, soit une augmentation de 102% ! Paradoxalement, l'accroissement de cet agrégat au sein de l'APD française intervient alors que la France a considérablement durci sa politique migratoire et qu'il est de plus en plus difficile d'obtenir le statut de réfugié.

Montant en millions d'euro	2001	2002	2003	2004	2005 *	2006 *
Aide aux réfugiés dans le pays donateur	227	261	394	438	458	467

Sources : 2001 à 2004 : CAD OCDE, *Coopération pour le développement, Rapports 2004 et 2005, annexes statistiques, tableaux 14 et 37* ; 2005 et 2006 : Henri Emmanuelli, *Rapport sur les crédits de coopération et développement dans le PLF pour 2006*.

\* Il s'agit cependant d'estimations qui pourraient être revues à la hausse pour 2005.

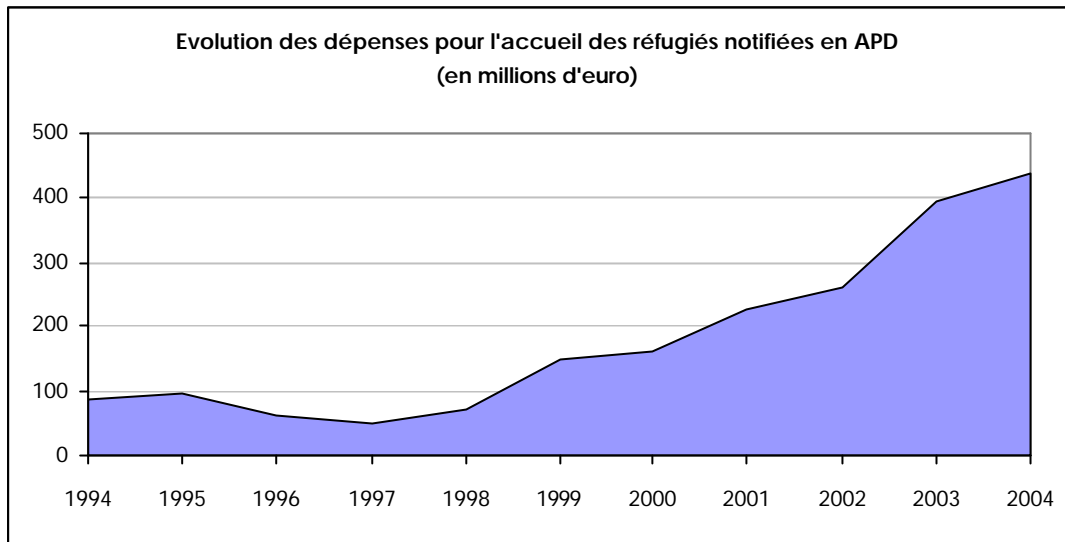
<sup>63</sup> Cité in Luc Bronner, *Un rapport préconise la sélection des étudiants étrangers* Le Monde, 28.01.05 et Marie-Christine Tabet, *Etudiants étrangers : le grand trucage*, Le Figaro, 28.09.05.

<sup>64</sup> CAD, *Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD : addendum*, 2000.

<sup>65</sup> Les promoteurs du NEPAD ont par exemple souligné que les pays partenaires du NEPAD doivent s'atteler «à créer en Afrique un environnement politique, social, et économique propice à la réduction de la fuite des cerveaux».

<sup>66</sup> A l'occasion du prochain sommet Afrique - France (décembre 2005, Bamako), qui sera consacré à la jeunesse, le Président de la République introduira un débat sur la problématique du «retour des compétences africaines en Afrique». Ce sommet pourrait être l'occasion de discuter de la mise en place de véritables contrats triparties de formation et/ou de recherche : Etudiant africain / Etat d'origine / Etat français, intégrant les besoins des pays d'origines et les conditions et modalités de leur retour.

<sup>67</sup> Sources : Donnée 2001 : CAD OCDE. Données 2005 : chiffres du Trésor cités dans Henri Emmanuelli, *Rapport sur les crédits de coopération et développement dans le PLF pour 2006*.



Sources : Trésor – bureau F3, dans *Les notes du jeudi, Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation, DGCID, MAE, numéro 22, janvier 2005* ; CAD OCDE, *Coopération pour le développement, Rapport 2005, annexes statistiques, tableaux 14 et 37.*

Les directives du CAD permettent de comptabiliser, d'une part, les dépenses engagées pour l'aide aux réfugiés dans les PED et, d'autre part, certaines dépenses engagées pour l'accueil des réfugiés dans les pays donateurs les douze premiers mois de leur séjour<sup>68</sup>. Toutefois, une étude présentée au CAD en 2000<sup>69</sup> met en évidence les disparités de comptabilisation entre les pays membres du CAD et relève les contradictions entre les catégories de dépenses notifiées par un même pays. Il n'existe pas de consensus, parmi les pays membres du CAD, sur la pertinence de comptabiliser ces dépenses. Ainsi, en 2000, seuls deux pays, le Royaume Uni et le Luxembourg, refusaient de comptabiliser l'aide aux réfugiés octroyée sur leur sol, considérant que ces dépenses ne contribuaient pas à l'aide publique au développement. Huit autres ne comptabilisaient pas ces dépenses du fait de la difficulté de collecter les données, tandis que quatorze pays comptabilisaient une part plus ou moins importante de leurs dépenses. En 1994, le secrétariat du CAD avait même proposé aux pays membres d'éliminer progressivement cette catégorie de dépenses, ou de les comptabiliser dans une rubrique « pour mémoire », hors APD.

Le principal argument invoqué pour justifier cette comptabilisation est que l'accueil des réfugiés dans les pays donateurs permet de « soulager » les pays voisins d'une zone de conflit ou de crise grave dans lesquels vont se réfugier les victimes. Pourtant, aucune donnée n'est disponible pour évaluer ce que recouvrent ces chiffres<sup>70</sup>. Au vu de la mention des organismes financés (OFPRA<sup>71</sup> ...), ces dépenses relèvent davantage de la régulation des flux migratoires et de la gestion des demandeurs d'asile sur le sol français que de dépenses notifiables selon les règles du CAD. Le ministère des Affaires étrangères indique d'ailleurs dans la présentation du projet de loi de finances 2006 « *l'effort budgétaire consenti en 2005 [sera poursuivi en 2006] pour que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et la Commission de recours des réfugiés soient en mesure de traiter rapidement et au meilleur coût les dossiers de demandes d'asile et de recours, en cohérence avec la politique de contrôle de l'immigration* »<sup>72</sup>. Comme l'écolage, cet agrégat statistique *ex post* peu transparent ne correspond pas à de véritables dépenses d'aide publique au développement.

<sup>68</sup> « Peuvent être comptabilisées dans l'APD, les dépenses suivantes affectées par le secteur public à l'entretien des réfugiés : [...] dans les pays développés : dépenses destinées à assurer le transfert des réfugiés dans le pays considéré, puis leur entretien temporaire (nourriture, hébergement et formation) pendant leurs douze premiers mois de séjour. Les dépenses effectuées en vue de la réinstallation des réfugiés dans un pays bénéficiaire de l'aide peuvent être incluses, et affectées au pays intéressé, dès lors qu'elles sont consenties dans le pays de réinstallation. Les dépenses engagées pour faciliter l'intégration des réfugiés dans l'économie du pays donneur, ou leur réinstallation dans un pays non bénéficiaire de l'aide, ne sont pas prises en compte. »

<sup>69</sup> Examen sur la notification au titre de l'APD des coûts des réfugiés dans les pays donateurs, rapport préparé par M. Gérard Perroulaz et Mlle Vanessa Peat, Institut universitaire d'études de développement (Genève), CAD/OCDE, octobre 2000.

<sup>70</sup> Henri Emmanuelli, Rapport sur les crédits de coopération et développement dans le PLF 2005, p.32 : « Cela est probablement dû à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile mais, faute de réponse précise sur ce point, votre Rapporteur spécial n'est pas en mesure, à cette date, de fournir d'explication plus détaillée. »

<sup>71</sup> Office français de protection des réfugiés et apatrides

<sup>72</sup> Présentation de la mission « Action extérieure de l'Etat » dans le projet de loi de finances 2006, p.2 : [http://www.minefi.gouv.fr/pole\\_ecofin/finances\\_Etat/LF/2006/plf/politiques\\_publicques/1.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/pole_ecofin/finances_Etat/LF/2006/plf/politiques_publicques/1.pdf)

### 1.2.3. D'autres dépenses contestables

Au-delà de ces deux agrégats artificiels, en forte progression depuis le début des années 90, d'autres types de dépenses -également notifiées en APD- peuvent être qualifiés, intégralement ou en partie, d'APD « artificielle », à l'instar des crédits accordés à certains territoires d'outre-mer ou de certaines dépenses de rayonnement culturel et de diffusion de la culture française à l'étranger.

#### 1.2.3.1. Les crédits alloués aux Territoires d'outre-mer (Mayotte, Wallis & Futuna) : des dépenses de solidarité nationale comptabilisées en APD

Depuis 2000, les dépenses destinées à la Polynésie française et la Nouvelle Calédonie ne sont plus comptabilisées dans l'APD française. Cependant, deux collectivités d'outre-mer françaises, Mayotte et Wallis et Futuna, sont toujours inscrites dans la partie I de la liste du CAD<sup>73</sup>. Pourtant, ces collectivités territoriales françaises font partie intégrante de la République française<sup>74</sup>. Leur présence dans la liste du CAD des pays bénéficiaires de l'APD signifie qu'un certain nombre de dépenses de l'Etat français dans ces territoires peut être notifié en APD. **Ce montant s'élevait à 222 millions € en 2004 – soit 3,3% de l'APD bilatérale française. Sur la période 2003-2004, Mayotte fait partie des 10 principaux bénéficiaires de l'aide, recevant près de 158 millions d'euro en moyenne annuelle<sup>75</sup>.**

APD française	Montant en M€		En % du RNB	
	Officiel	Hors TOM	Officiel	Hors TOM
2001	4 687	4 443	0,31%	0,30%
2002	5 821	5 634	0,38%	0,37%
2003	6 420	6 224	0,40%	0,39%
2004	6 820	6 598	0,41%	0,40%
2005 (1)	8 093	7 867	0,47%	0,46%

(1) prévision du projet de loi de finances pour 2006

Sources : « jaunes » budgétaires annexés aux projets de loi de finances pour 2003, 2004, 2005 et 2006.

Rien ne justifie que ces dépenses, qui visent à assurer la cohérence du territoire national et le développement local, soient comptabilisées dans l'APD. Le CAD devrait donc réviser sa liste des pays éligibles à l'APD, pour en exclure les « territoires » de ses membres, comme il l'avait déjà fait pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française dans les années quatre-vingt dix. **La France devrait se prononcer en ce sens au sein du CAD, pour exclure de l'APD des dépenses de solidarité nationale, ou alors négocier un nouveau statut pour ces territoires qui justifierait leur inscription parmi la liste des destinataires de l'aide extérieure française. Les pays membres du CAD négocient justement actuellement la nouvelle liste des pays récipiendaires de l'APD à partir de 2006.**

<sup>73</sup> Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE établit une liste de pays bénéficiaires de l'aide au développement. Jusqu'en 2005, cette liste, qui vise à cerner tous les apports de l'aide, se divisait en deux parties. La partie I rassemblait les pays en développement « traditionnels », pour lesquels les apports sont comptabilisés comme « Aide publique au développement » (APD). L'aide aux pays en développement et aux pays d'Europe orientale « plus avancés », qui figuraient dans la partie II de la liste, était comptabilisée comme « aide publique ». Cette liste est révisée tous les trois ans, la dernière révision datant de décembre 2005. A partir de 2006, la partie II est supprimée, ce qui permet de recentrer la liste sur l'APD et l'objectif des 0.7%. Les pays classés par la Banque mondiale dans la catégorie des pays à haut revenu pendant trois années consécutives étaient en principe placés dans la partie II de la liste et seront désormais « rayés » de la liste. Il peut toutefois y avoir des exceptions, certains pays pouvant passer de la partie I à la partie II de la liste sur la base d'un examen de l'état de leur développement et de leurs ressources par le CAD.

<sup>74</sup> La Loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 dote Mayotte du statut de « Collectivité Départementale », et réaffirme dans son article premier que Mayotte fait partie de la République et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population.

<sup>75</sup> Source : *Projet de loi de finances pour 2006, Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement* (jaune budgétaire), disponible sur le site de l'Assemblée nationale, à l'adresse suivante : <http://alizer.finances.gouv.fr/budget/plf2006/jaunes/pdf/801.pdf>.

### 1.2.3.2. Le flou savamment entretenu entre l'influence culturelle et la coopération au développement

Le rapport de l'examen de l'APD française par le CAD<sup>76</sup> souligne le manque de lisibilité produit par l'intrication entre la coopération au développement et l'action culturelle extérieure de la France dans les PED. Ainsi, s'agissant de l'action culturelle extérieure et de la francophonie, il relève que « (...) la diversité des actions et la multiplicité des acteurs, combinées au manque d'affichage stratégique, ne permettent pas de distinguer aisément ce qui relève de l'APD ». Si une partie de ces dépenses mériteraient d'être exclues des statistiques de l'APD, il est très difficile d'évaluer la part de dépenses qui visent principalement au rayonnement culturel et à l'influence de la France indûment comptabilisées dans l'APD.

- **Le « fourre tout » des crédits culturels et de soutien à la Francophonie dans le budget de la DGCID :**

L'action culturelle extérieure a connu plusieurs ministères successifs de rattachement : relations extérieures au début des années quatre-vingt, puis coopération à partir de 1987 avant l'intégration, avec la réforme de la coopération de 1998, au sein de la DGCID<sup>77</sup> du ministère des Affaires étrangères. Comme il l'avait déjà fait en 2000, dans son examen de l'aide française de 2004, le CAD souligne une nouvelle fois que « la répartition des moyens budgétaires de la DGCID (dont les deux tiers relèvent de l'APD) est révélatrice de la dilution du développement au sein de l'action culturelle. Moins d'un tiers de ceux-ci sont affectés à des activités susceptibles de contribuer directement à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des OMD »<sup>78</sup>. Il est en effet difficile de dissocier, dans certaines dépenses, ce qui relève respectivement d'une politique d'influence et de rayonnement culturel et de la politique de coopération au développement. Si une politique de rayonnement culturel est tout à fait légitime, l'amalgame avec des crédits APD est, par contre, problématique.

Le rapporteur spécial pour le Sénat sur l'APD exprime d'ailleurs sa réserve sur la ventilation par secteurs des crédits « titres III et IV » de la DGCID : « [pour 2004], près de la moitié des crédits sont consacrés à la coopération culturelle et artistique, 16,7% à l'action audiovisuelle et au cinéma, et 14,4% à la coopération universitaire et scientifique. A contrario, seulement 15,2% des crédits sont consacrés à la coopération institutionnelle et au développement économique et social – c'est-à-dire la coopération qui contribue le plus directement à la lutte contre la pauvreté »<sup>79</sup>.

Répartition sectorielle des moyens dans le budget 2002	En millions d'euro	En % du budget
Lycées et collèges français à l'étranger	314	22
<b>FSP<sup>80</sup> et dons de l'Agence française de développement</b>	<b>254</b>	<b>18</b>
Coopération culturelle et langue française	202	14
<b>Développement et coopération technique</b>	<b>191</b>	<b>13</b>
Audiovisuel extérieur et techniques de coopération (y compris TV5 et RFI)	188	13
Coopération universitaire et recherche	161	11
<b>Coopération non gouvernementale</b>	<b>34</b>	<b>2</b>
Divers	83	6
<b>TOTAL</b>	<b>1 427</b>	<b>100</b>

Source : Rapport de l'examen par les pairs de la France, 2004, p. 31.

<sup>76</sup> CAD OCDE, 2004, *Examen par les pairs, La France*, p. 31, <http://www.oecd.org/dataoecd/30/53/32563815.pdf>.

<sup>77</sup> La DGCID est la Direction générale de la coopération internationale et du développement au sein du ministère des Affaires étrangères.

<sup>78</sup> Selon le CAD, en 2002, le budget de la DGCID affecté à l'action culturelle extérieure s'élevait à 1,3 milliard d'euro, dont 914 millions pour la francophonie. Parallèlement, les actions destinées à la promotion de la propre culture des pays en développement ne bénéficiaient que de 3,9 millions d'euro en engagements sur le Fonds de solidarité prioritaire en 2002.

<sup>79</sup> Michel Charasse, *Rapport sur les crédits APD dans le PLF 2005*, p.133.

<sup>80</sup> Il est à noter que le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) finance, en partie, des projets de coopération culturelle.

Pour le projet de loi de finances 2006, la nouvelle nomenclature budgétaire, mise en œuvre dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a le mérite d'apporter un peu de clarté dans ce « fourre tout » des crédits de coopération et d'action culturelle de la DGCID. Au sein de la mission « Aide publique au développement », les crédits du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » du Ministère des Affaires étrangères (MAE), distingue une **action « Affirmation culturelle du développement »** (voir encadré ci-dessous), qui correspond à 198,75 millions € de crédits de paiement dans le projet de loi de finances 2006. Une telle action a sa place dans ce programme, car une partie de la coopération culturelle répond effectivement aux objectifs de la politique d'aide publique au développement. Les crédits de coopération culturelle dans les pays tiers non PED ont quant à eux été intégrés dans la mission du MAE intitulée « Action extérieure de l'Etat », au sein du programme « Rayonnement culturel et scientifique ». Cette distinction permet de clarifier, en partie, la répartition entre crédits de coopération culturelle et crédits de coopération au développement.

#### La mission « Aide publique au développement »<sup>81</sup>

La LOLF prévoit un nouveau découpage du budget de l'Etat en « missions », dont chacune regroupe des crédits concourant à la mise en œuvre d'une même politique publique. Certaines missions, comme la mission APD, sont interministérielles. La mission APD regroupe les crédits APD du Ministère des Affaires étrangères (MAE) et du Ministère de l'Economie et des finances (MINEFI). Elle est donc composée de deux programmes : le programme « Solidarité avec les PED » du MAE et le programme « Aide économique et financière » du MINEFI. Chaque programme est lui-même subdivisé en actions, qui regroupent les crédits qui visent un objectif commun. Les intitulés des programmes et actions de la mission APD sont les suivants :

- **Programme « Solidarité à l'égard des PED »** : « Animation et coordination de l'APD » ; « Affirmation de la dimension culturelle du développement » ; « Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement » ; « Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités » ; « Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'APD » ; « Aide aux populations touchées par les crises ».

- **Programme « Aide économique et financière au développement »** : « Aide économique et financière multilatérale » ; « Aide économique et financière bilatérale » ; « Traitement de la dette des pays pauvres ».

**Cependant, la création d'une action « Affirmation culturelle du développement » est loin de résoudre le problème de la confusion entre les dépenses de diffusion de la culture française, d'une part, et celles de coopération culturelle relevant d'une politique d'aide publique au développement, d'autre part.** Contrairement à ce que pourrait laisser croire son intitulé, le programme « solidarité à l'égard des PED » ne comprend pas que des dépenses notifiées en APD mais, plus largement, « regroupe l'essentiel des moyens du MAE dédiés à la coopération avec les pays bénéficiant de l'aide publique au développement (APD) »<sup>82</sup>. **La nuance est importante, la répartition des crédits de coopération culturelle ne s'étant pas faite sur leur nature (APD ou pas) mais sur leur destination géographique.** Cela veut dire que l'action « Affirmation culturelle du développement » comprend des crédits de coopération culturelle non APD. **Non seulement cet amalgame de crédits de différentes natures entretient la confusion entre ces deux types de coopération mais, en outre, grâce à la fongibilité des crédits d'un même programme, les crédits APD pourront être redéployés au profit de la coopération culturelle et de rayonnement de la France, en particulier vers les pays émergents.** De plus, cette action enregistre déjà une augmentation de ses crédits dans le PLF 2006, au détriment de l'action « Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités ». Dans son rapport sur l'APD française pour le projet de loi finances 2005, Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis du Sénat sur l'APD, dénonce ce mélange de crédits culturels contribuant ou non au développement au sein de cette action : « A l'exemple d'autres crédits constatés a posteriori, votre rapporteur considère que la coopération culturelle dans les pays en développement ne relève pas d'une logique de développement proprement dite mais d'une autre politique publique qui se trouve également exercée dans les pays en développement et qui relève davantage d'une stratégie d'influence propre à l'action extérieure »<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> La réforme engagée par la mise en application de la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances est expliquée dans le chapitre II de ce rapport.

<sup>82</sup> Projet de loi de finances 2006, projet annuel de performance de la mission « aide publique au développement », p. 47.

<sup>83</sup> Paulette Brisepierre, rapport pour avis « Aide au développement », PLF 2005.

Les trois objectifs auxquels doit répondre l'action «Affirmation culturelle du développement » sont la « promotion de la langue française », « animer un réseau d'établissements culturels » et la « diversité culturelle et cultures du Sud »<sup>84</sup>. Les deux premiers de ces objectifs relèvent de l'action culturelle extérieure et non pas de la coopération au développement. Le document de présentation du PLF 2006 est très explicite sur le premier de ces objectifs et précise qu'il s'agit notamment de « *mieux adapter les actions à un contexte de plus en plus concurrentiel (d'où le lancement en 2004 d'un plan pluriannuel pour le français à la conquête des nouveaux publics)* ». 27 millions d'euro de crédits de paiement sont ainsi affectés, dans le PLF 2006, à la sous-action « Promouvoir la langue française »<sup>85</sup>. Même l'objectif de soutien à la « diversité culturelle et cultures du Sud » demeure très ambigu, certains des opérateurs mentionnés pour sa mise en œuvre étant clairement orientés vers la promotion de la culture française à l'étranger, à l'image de Unifrance (cinéma) ou du Bureau Export pour la musique française.

L'action « Affirmation culturelle du développement » amalgame donc des crédits de coopération culturelle de différentes natures. Celle-ci contient des crédits de fonctionnement, d'investissement et de rémunération du personnel des « **services et établissements culturels et de coopération** », « **d'établissements culturels** » ou des « **subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle** », qui correspondaient à un montant de **168 millions d'euro de crédits de paiement dans la loi de finances de 2005**<sup>86</sup>. La comptabilisation dans l'APD de certains crédits comme des bourses d'échanges ou une partie des dépenses des établissements culturels peut se justifier, mais une partie de ces crédits relève davantage de la diffusion de la culture française que de la coopération au développement. **L'intégration d'environ 22 millions d'euro de crédits de paiement pour les Alliances françaises dans l'action « Aide en faveur du développement et éradication de la pauvreté » est également surprenante.** Si les Alliances françaises remplissent une fonction essentielle pour l'action culturelle extérieure et la politique de rayonnement culturel, elles ne sont pas des acteurs de l'APD<sup>87</sup>.

**La mise en œuvre de la LOLF constitue pourtant une opportunité unique pour établir la transparence sur ces crédits relevant de la DGCID et de dissocier clairement les actions de coopération culturelle qui peuvent relever de l'APD de celles qui relèvent davantage d'une politique d'influence et de rayonnement culturel.** La méthodologie qui justifie la comptabilisation en APD d'un certain pourcentage des crédits des établissements culturels -et donc leur intégration au sein de la mission « Aide publique au développement » plutôt que celle sur « l'Action extérieure de l'Etat »- doit être rendue publique et le contenu de ces dépenses détaillé.

- **La comptabilisation du coût des lycéens étrangers dans les établissements scolaires français des PED :**

La France notifie en APD les dépenses relatives à la scolarisation d'étudiants issus de pays en développement dans les lycées français implantés dans les pays en développement, ainsi que dans les collectivités territoriales de Mayotte et Wallis & Futuna.

Si elles ne représentent que 1.5% de l'APD bilatérale, **ces dépenses constituent cependant la moitié de l'APD française consacrée à l'éducation de base dans les PED.** La stratégie sectorielle éducation validée par le Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID) du 18 mai 2005 précise en effet, à propos des dépenses d'APD bilatérale française notifiées comme contribuant aux services sociaux de base, que « *sur les 161 M€ recensés en 2002, 80 M€ d'APD représentent des financements alloués aux écoles françaises situées :*

- dans les pays en développement : écoles françaises à l'étranger (25 M€ en 2002) ;
- dans les deux territoires d'Outre-Mer considérés encore comme des territoires en développement : Mayotte et Wallis et Futuna (55 M€) »<sup>88</sup>.

Or, comme l'indique toujours la stratégie éducation du CICID, « *si ces financements, notamment via l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), sont comptabilisés par le CAD, ils poursuivent d'abord l'objectif d'assurer la continuité du service français d'éducation à l'étranger et ne constituent pas un appui aux systèmes éducatifs des pays partenaires* ». Les documents budgétaires du PLF 2006

<sup>84</sup> Projet de loi de finances 2006, projet annuel de performance de la mission « Aide publique au développement », p.50.

<sup>85</sup> PLF 2006, projet annuel de performance de la mission « Aide publique au développement », p. 71.

<sup>86</sup> Chiffres tirés de « Table LOLF 0059 version correspondant au PLF 2005 en application de l'article 66-1 de la LOLF », pp.5-6. D'autres crédits pour ces établissements sont intégrés dans l'action « Promotion de la recherche au service du développement », qui relève également du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

<sup>87</sup> Cf. site internet de l'Alliance française : [http://www.alliancefr.org/rubrique.php3?id\\_rubrique=122](http://www.alliancefr.org/rubrique.php3?id_rubrique=122).

<sup>88</sup> Stratégie sectorielle éducation validée par le CICID du 18 mai 2005, disponible sur : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/doc-23.pdf>

précisent que, outre cette mission de service public pour les français de l'étranger, ces dépenses ont comme objectif de « *promouvoir le rayonnement de la langue et de la culture française par l'accueil d'élèves étrangers dans les établissements d'enseignement concernés* »<sup>89</sup>.

## **PROPOSITIONS sur la comptabilisation des agrégats d'APD « artificielle » (résumé)**

### **1- Exclure les agrégats d'APD « artificielle » de l'APD :**

- *La France ne devrait plus notifier dans son APD les agrégats statistiques d'APD « artificielle » (écolage, tel qu'il est actuellement notifié, et accueil des réfugiés tel qu'il est comptabilisé).*
- *La France devrait négocier des accords de partenariats avec les pays d'origine sur l'accueil d'étudiants dans le cadre de sa politique de coopération au développement. Ceux-ci indiqueraient le nombre précis d'étudiants accueillis, par discipline, en fonction des besoins du pays, ainsi qu'une procédure de suivi, qui permettrait d'assurer une traçabilité des étudiants accueillis. Dans ces conditions, elles pourraient élaborer une méthodologie de comptabilisation des coûts correspondants dans l'APD.*
- *Les dépenses en direction des TOM ne doivent plus être notifiées en APD et la France devrait demander l'exclusion de ces territoires de la liste du CAD sur les pays récipiendaires de l'APD.*

### **2- Etablir la transparence sur les crédits de coopération culturelle :**

- *La mission « APD » devrait exclure les crédits non APD, en particulier ceux relevant du rayonnement culturel et de la promotion du français à l'étranger. Une méthodologie sur les modalités de comptabilisation en APD d'un certain pourcentage des crédits des établissements culturels français dans les PED, et donc leur intégration au sein de la mission « Aide publique au développement » plutôt que celle sur « l'Action extérieure de l'Etat », devrait être établie et le contenu de ces dépenses détaillé.*
- *Le coût de l'accueil des lycéens étrangers dans les établissements scolaires français à l'étranger devrait d'ores et déjà ne plus être notifié au CAD en APD.*

---

<sup>89</sup> Annexe du Projet de loi de finances 2006, Projet annuel de performance de la mission « Action extérieure de l'Etat », p.98.

### 1.3. Une APD « réelle » moitié moindre que l'APD officielle

Au minimum, il serait donc nécessaire d'exclure les principales dépenses d'APD « artificielle » des statistiques officielles de l'APD, pour avoir une évaluation plus fidèle du montant de la contribution réelle de la France au financement des OMD. Cet exercice pourrait s'appliquer à l'ensemble des pays donateurs, qui ont chacun leurs agrégats spécifiques d'APD « artificielle », même si, dans le cas de la France, les annulations de dettes sont particulièrement importantes. Les statistiques détaillées du CAD n'étant disponibles que deux ans après l'exécution de ces dépenses, il est encore impossible de produire un indicateur d'APD « réelle » pour l'année 2005. Cependant, tant le montant des annulations de dettes que les agrégats d'APD « artificielle » ont enregistré de nouvelles progressions au cours de cette année.

En 2003, l'APD « réelle » de la France représentait à peine 44,4% de l'APD officielle (telle qu'elle est notifiée au CAD), soit 2,85 milliards € et 0,18% du PIB, contre une APD officielle de 6,42 milliards € (0,40% du RNB)<sup>90</sup>. La part de l'APD « réelle » a retrouvé son niveau de 2002 (60% de l'APD officielle), l'année suivante, en raison de la diminution des annulations de dettes.

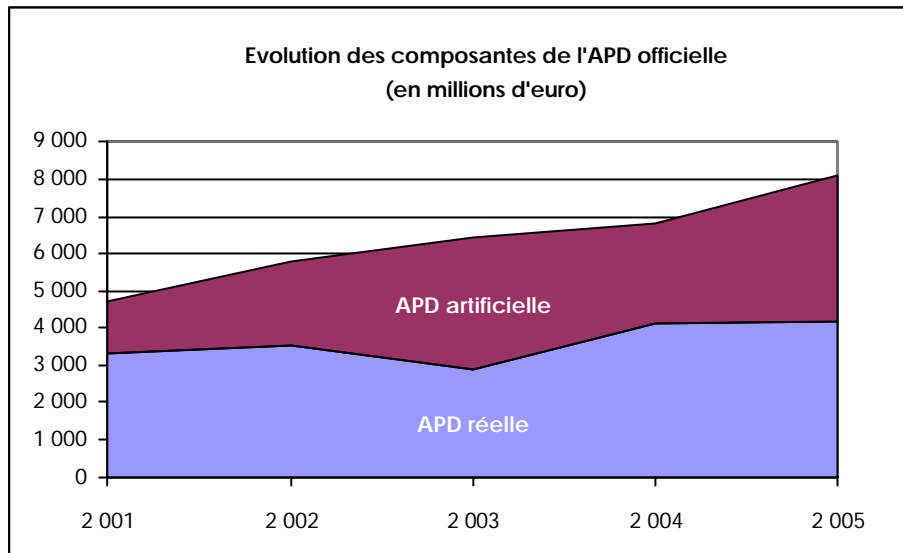
(montants en millions d'euro)	2 001	2 002	2 003	2 004	2005 *
APD officielle	4 687	5 821	6 420	6 820	8 093
APD officielle en % du RNB	0,31%	0,37%	0,40%	0,41%	0,47%
Perte sur allègements de dette	464	1 294	2 339	1 310	2 523
Coût imputé aux étudiants étrangers	451	547	640	730	740
Aide aux réfugiés dans le pays donneur	227	261	394	438	458
Aide allouée aux TOM	244	187	196	222	226
<b>Montant de l'APD artificielle</b>	<b>1 386</b>	<b>2 289</b>	<b>3 569</b>	<b>2 700</b>	<b>3 947</b>
APD réelle	3 301	3 532	2 851	4 120	4 146
APD réelle en % du RNB	0,22%	0,23%	0,18%	0,25%	0,24%
Part de l'AP D réelle dans l'APD officielle	70,4%	60,7%	44,4%	60,4%	51,2%
RNB en milliards d'euro	1 469	1 527	1 592	1 657	1 709

\* Il s'agit d'estimations, basées sur les données fournies par les documents budgétaires du PLF 2006 et le rapport Emmanuelli sur le PLF 2006, à l'exception du montant estimé pour le coût imputé aux étudiants étrangers. Selon nos informations, ce coût serait en cours d'évaluation. Le montant indiqué de 740 millions d'euro pourrait sans doute être revu à la hausse.

Cette évolution globale de l'APD française ne veut pas dire que certaines dépenses d'APD « réelle » n'ont pas augmenté. La France a par exemple, augmenté sa contribution à différents fonds de développement au cours des dernières années (Fonds européen de développement, Fonds mondial pour la lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose, ...) et les crédits de la mission « APD » sont en augmentation dans le projet de loi de finances pour 2006<sup>91</sup>.

<sup>90</sup> En raison de l'absence de données fiables sur les crédits culturels ou la participation au Fonds de coopération pour la sûreté nucléaire, ces crédits n'ont pas été décomptés de l'APD officielle.

<sup>91</sup> Cf. paragraphe 3.4



**Indicateur n°1 : APD réelle de la France en pourcentage du RNB.**

**Objectif : 0.7% du Revenu national brut (RNB)**

*Origine de l'engagement :*

Engagement pris par la France à l'occasion du Conseil européen de Barcelone et du Sommet mondial sur le financement du développement de Monterrey (mars 2002), qui fixe un objectif intermédiaire de 0.5% en 2007 et un objectif final de 0.7% en 2012.

	2001	2002	2003	2004	2005 *
APD officielle en % du RNB	0,32%	0,38%	0,40%	0,41%	0,47%
APD réelle en % du RNB	0,22%	0,23%	0,18%	0,25%	0,24%

\* estimations

**PROPOSITIONS sur la comptabilisation de l'APD « réelle »  
(résumé)**

- La France devrait établir une méthodologie pour construire un indicateur d'évolution de son APD « réelle » qui exclurait :
  - les pertes sur annulations de dettes,
  - tous les frais d'écolage qui ne correspondent pas à des formations d'étudiants pour le développement,
  - les dépenses liées au traitement des demandes d'asile dans le cadre de la politique d'immigration et,
  - l'aide en direction des TOM.
  
- Une réflexion devrait être menée au sein du CAD pour réviser les directives de comptabilisation de l'APD, pour en faire un indicateur plus fidèle à la contribution « réelle » des pays donateurs au financement du développement.

## 2. L'APD française répond-elle aux priorités affichées ?

En matière d'aide publique au développement, la qualité et le contenu sont tout aussi importants que le volume. Pour contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté et des inégalités dans le monde, l'APD doit se concentrer vers les pays et les populations les plus pauvres et financer les secteurs prioritaires pour le développement humain. Trop souvent, l'APD est affectée à des pays ou des secteurs répondant avant tout aux intérêts économiques et géostratégiques des donateurs plutôt qu'au développement économique et social. De même, la nature des flux d'aide (aide « liée », prêt/don ...) ou leur degré de stabilité et de prévisibilité sont déterminants pour assurer une contribution efficace au financement des OMD.

Pour répondre à l'enjeu de la qualité de l'aide, la France et ses partenaires de la communauté internationale ont pris toute une série d'engagements au cours des trente dernières années, actualisés en partie à travers l'adoption, en 2000, des objectifs du millénaire pour le développement<sup>92</sup>. Le sommet mondial de Copenhague sur le développement social (1995) ou les sommets de la CNUCED sur les pays les moins avancés (PMA) ont ainsi fixé des objectifs sur la destination sectorielle et géographique de l'aide. Outre la mesure de la quantité d'APD « réelle » délivrée par la France, il est donc nécessaire de recourir à des indicateurs plus qualitatifs pour évaluer la contribution de la France au financement des OMD. La qualité de l'aide peut notamment se juger à l'aune de critères liés aux bénéficiaires (indicateurs n°2 et 3), aux partenaires qui sont privilégiés dans la mise en œuvre de l'aide (indicateur n°4) ou à la façon dont elle est délivrée (indicateurs n°5, 6 et 7).

Toutefois, si ces indicateurs peuvent révéler certaines tendances lourdes de l'APD française, leur pertinence est limitée par les imprécisions des statistiques de l'APD officielle. Ceux-ci sont largement biaisés par l'importance des annulations de dettes et des agrégats d'APD « artificielle ». La comptabilisation d'importants montants d'annulation de dettes en faveur des « pays pauvres très endettés » entraîne automatiquement un relèvement du taux de l'aide destiné aux pays les plus pauvres, sans se traduire par de nouvelles ressources d'un montant équivalent pour ces pays. Ce qui veut dire que la France est dans l'incapacité d'évaluer la ventilation et la destination de son APD « réelle ». Il est également à noter que toute une série d'indicateurs élaborés par le CAD ne porte que sur l'APD bilatérale et ne permet donc pas d'avoir une vision globale sur la totalité de l'APD (APD bilatérale et APD multilatérale imputée).

---

<sup>92</sup> Projet annuel de performance de la mission APD, PLF 2006, p. 14 : « L'objectif principal de l'APD française est de réduire la pauvreté et de participer à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement à l'horizon 2015 [...]. Les priorités de l'APD française sont définies au sein du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) ou résultent des engagements pris par la France dans les grandes enceintes internationales (G8, ONU ...) ».

## 2.1. L'aide française est-elle mise au service des populations les plus pauvres ?

Pour respecter ses engagements internationaux, la politique de coopération et de développement de la France devrait s'orienter en faveur de la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les pays les moins avancés. Pour cela, la France devrait diriger son aide vers les pays les plus pauvres et l'affecter en premier lieu aux services sociaux de base, ceci afin de répondre aux besoins fondamentaux des populations les plus pauvres.

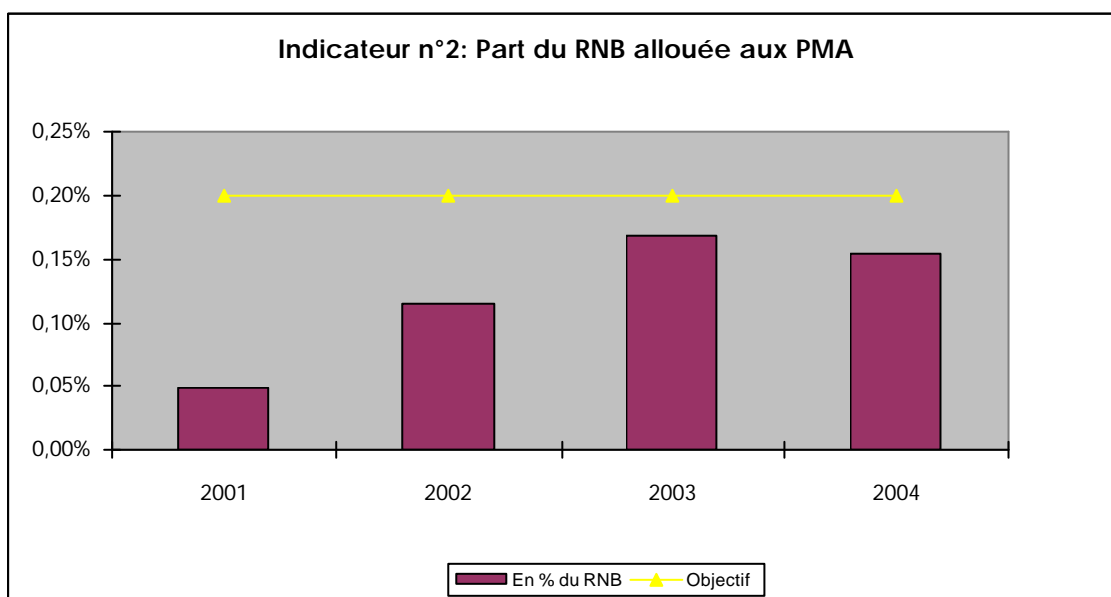
### 2.1.1. L'aide française va-t-elle vers les pays les plus pauvres ?

Trois indicateurs peuvent donner une estimation de la mesure dans laquelle la France oriente son aide vers les pays les plus pauvres. Celle-ci s'est engagée à consacrer 0.15% de son revenu national brut (RNB) aux Pays les moins avancés (PMA). La part de l'APD bilatérale allouée aux PMA et autres Pays à faibles revenus (PFR) est également révélatrice des orientations de la politique d'aide française, que complète le classement des pays bénéficiaires de l'aide. Toutefois, la mesure de ces indicateurs est à relativiser, car fortement tributaire des allègements de dette, qui en faussent l'analyse.

#### 2.1.1.1. Indicateur n°2a : Part du RNB consacrée aux pays les moins avancés.

*Objectif* : 0.20% du RNB

*Origine de l'engagement* : Conférence CNUCED sur les Pays les moins avancés de Bruxelles, 2001.



Source : CAD OCDE, Rapports sur la Coopération pour le développement, 2004 et 2005, tableaux 31 et 37.

Lors de la première Conférence des Nations Unies sur les PMA, en 1981 à Paris, les pays donateurs s'étaient engagés, entre autres, à affecter aux PMA 0,15% de leur RNB au titre de l'APD<sup>93</sup>. Cet objectif a été réaffirmé, et même renforcé, en 2001 par l'adoption d'un nouveau « Programme d'action en faveur

<sup>93</sup> Le nombre de pays désignés par les Nations Unies comme les pays les moins avancés (PMA) s'élève aujourd'hui à 50. Cette catégorie de pays est constituée sur la base des critères suivants: bas revenu national (produit intérieur brut par habitant avec un seuil d'entrée à 900 dollars), faible niveau de développement du capital humain (indice composite incorporant des indicateurs de santé, de nutrition et d'éducation) et vulnérabilité économique (indice composite incorporant des indicateurs sur l'instabilité, la production et les exportations agricoles, le manque de diversification, et le handicap d'être un petit pays). Liste des PMA : <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intltemID=3432&lang=2>

des pays les moins avancés »<sup>94</sup> de la CNUCED, qui précise que les pays donateurs s'engagent à tout mettre en œuvre pour essayer d'atteindre cet objectif d'ici 2006 et que ceux qui l'ont déjà atteint visent un nouvel objectif de 0,20% d'ici 2010. Ces objectifs de 0,15% et 0,20% ont été à nouveau mentionnés dans la déclaration finale du sommet mondial sur le financement du développement de Monterrey (mars 2002) et ont été rappelés dans la déclaration finale du Sommet de New-York (septembre 2005).

▪ **Un indicateur officiel contradictoire :**

Si les engagements politiques sont clairs, les statistiques le sont moins. La France chiffre, en effet, le montant de son APD destinée aux PMA à **0,13% de son RNB en 2003**, soit 2,03 milliards d'euro<sup>95</sup>. Conformément aux engagements pris dans le cadre de la CNUCED, le communiqué du dernier CICID indique par conséquent qu'un « effort particulier sera fait sur les pays les moins avancés (PMA) en vue d'atteindre un objectif de 0,15 pour cent du RNB en 2012 »<sup>96</sup>. Les statistiques du CAD indiquent quant à elles que la France consacrait déjà **0,17% de son RNB à l'APD pour les PMA**, pour la même année (2003), soit 2,65 milliards d'euro<sup>97</sup>. Or, il se trouve que les recommandations adoptées par la CNUCED demandent aux pays donateurs qui ont déjà atteint le ratio de 0,15% **de prendre de nouveaux engagements pour atteindre l'objectif de 0,20% de leur RNB consacré aux PMA**. D'aucun pourrait donc s'interroger sur les raisons qui poussent la France à **sous-évaluer sa contribution actuelle au financement de l'APD destinée aux PMA. Est-ce pour éviter d'avoir à augmenter encore l'aide vers ces pays ?**

Quoi qu'il en soit, la montée en puissance des annulations de dettes dans l'APD française fausse ces statistiques. Les pays bénéficiaires de l'Initiative PPTE étant des PMA ou des Pays à faible revenu (PFR), la part de l'APD française affectée aux pays les plus pauvres augmente donc automatiquement avec la mise en œuvre de ce plan d'allègements de dettes. En 2003, 54% du montant des annulations de dettes portait sur des PMA<sup>98</sup>. **La part du RNB consacrée aux PMA est ainsi passée de 0,05% en 2001 (avant la mise en œuvre de l'IPPE) à 0,17% en 2003. Si la France n'augmente pas son APD sous forme de dons en direction des PMA, cet indicateur baissera avec la fin de l'initiative PPTE.**

**2.1.1.2. Indicateur n°2b : Part de l'APD bilatérale destinée aux pays les plus pauvres (PMA-Pays à faibles revenus)**

De manière plus précise, le CAD publie la liste des principaux destinataires de l'APD bilatérale. Malgré les limites des statistiques officielles en ce domaine, il est quand même à noter que seuls quatre pays, sur les dix premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale française, sont des PMA, contre cinq pays à revenus intermédiaires ou territoire d'Outre-Mer<sup>99</sup>.

**53% de l'APD bilatérale française était affectée aux pays les plus pauvres (PMA et PFR), en 2002-2003**<sup>100</sup>. En prenant l'ensemble de l'APD (avec imputation de l'APD multilatérale), la part consacrée aux pays les plus pauvres s'élève à 65,8%, contre une moyenne de 63,9%, pour l'ensemble des pays membres du CAD<sup>101</sup>.

Tout comme pour la part du RNB consacrée aux PMA, les données sur la ventilation géographique de l'APD française sont faussées par la montée en puissance des annulations de dettes. La part de l'APD bilatérale française destinée aux pays les plus pauvres, en 2000-2001, avant la mise en œuvre de l'initiative PPTE, n'était que de 42%. **Ce qui veut dire qu'elle a enregistré une progression de 11 points, sous l'effet de la comptabilisation des annulations de dettes de certains PPTE, sur la période 2002-2003.**

<sup>94</sup> CNUCED, 2001, *Programme d'action en faveur des pays les moins avancés 2001-2010*, pg. 51 : <http://www.unctad.org/en/docs/aconf191d11.en.pdf> et <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1676&lang=2> sur la présentation du Sommet.

<sup>95</sup> Rapport sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, Contribution française (rapport transmis par la France à la Commission européenne), décembre 2004, p.20.

<sup>96</sup> Relevé de conclusions du CICID du 18 mai 2005.

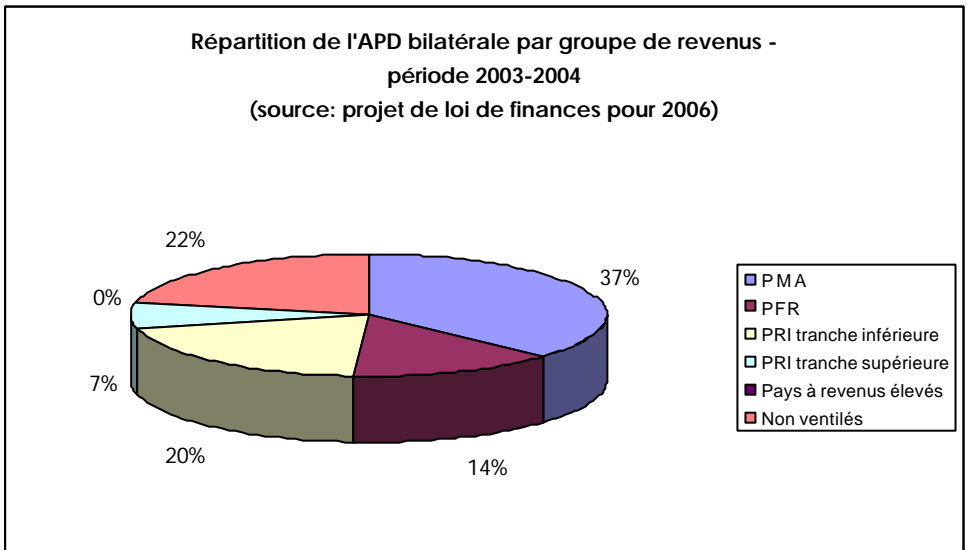
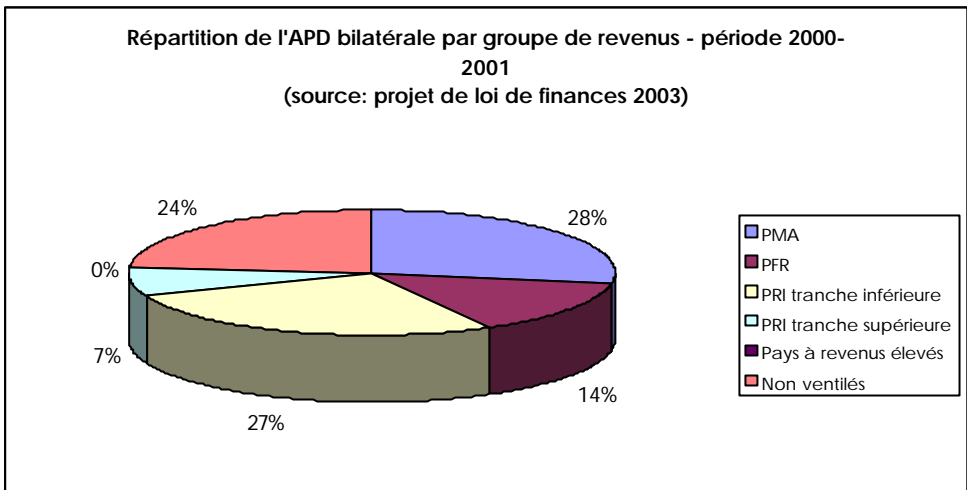
<sup>97</sup> CAD/OCDE, *Coopération pour le développement*, rapport 2004, Annexe, tableau 31.

<sup>98</sup> Voir, ci-dessous, tableau des pays bénéficiaires des annulations de dettes pour 2003.

<sup>99</sup> Données pour 2002-2003. *Source* : Projet de loi de finances 2005, *Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement*, p.12.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> CAD/OCDE, base de données en ligne.



### 2.1.1.3. Indicateur n°2c : classement des pays bénéficiaires de l'APD bilatérale française :

De même, en 2000-2001, les deux premiers pays bénéficiaires de l'APD bilatérale française étaient l'Égypte et le Maroc, deux pays à revenu intermédiaire. Ces derniers se sont vu rétrogradés au sein du classement des pays bénéficiaires, en 2002-2003, au profit de plusieurs PPTTE<sup>102</sup>, sous le simple effet statistique de l'annulation de leurs créances commerciales (RDC, Mozambique, Cameroun, Côte d'Ivoire). **En 2003, à elle seule, la République démocratique du Congo a bénéficié d'une annulation ou rééchelonnement de dettes de 1382 millions € de créances commerciales** et les trois autres principaux pays récipiendaires ont également bénéficié d'importantes annulations de dette<sup>103</sup>. Ceci explique la première place de ce pays parmi les bénéficiaires de l'aide bilatérale française.

#### Principaux pays bénéficiaires de l'APD bilatérale française<sup>104</sup>

<i>en millions €</i>	Moyenne 2000-2001	Groupe de revenus
1 Egypte	243	PRI - TI
2 Maroc	184	PRI - TI
3 Côte d'Ivoire	146	PFR
4 Sénégal	137	PMA
5 Mayotte	122	PRI - TS
6 Tunisie	99	PRI - TI
7 Mali	87	PMA
8 Cameroun	80	PFR
9 Burkina-Faso	69	PMA
10 Algérie	67	PRI - TI

Source : CAD OCDE, base de données en ligne<sup>105</sup>.

<i>en millions €</i>	Moyenne 2002-2003	Groupe de revenus	Pays bénéficiaire de l'IPTE ?
1 Rép. Dém. Congo	564,24	PMA	oui
2 Cote d'Ivoire	333,42	PFR	oui
3 Mozambique	236,34	PMA	oui
4 Cameroun	191,74	PFR	oui
5 Maroc	168,11	PRI - TI	-
6 Serbie & Monténégro <sup>106</sup>	147,04	PRI - TI	-
7 Mayotte	139,92	PRI - TS	-
8 Sénégal	108,31	PMA	oui
9 Algérie	102,86	PRI - TI	-
10 Tunisie	98,85	PRI - TI	-

Source : CAD OCDE, base de données en ligne.

<sup>102</sup> L'initiative PPTTE comporte deux phases principales. Dans une première phase, les pays doivent adopter un certain nombre de mesures afin de pouvoir prétendre à l'aide spécialisée (point de décision). Une fois admis, ils ont accès à une formule spéciale d'allègement et doivent appliquer certaines mesures et remplir certaines conditions afin de pouvoir bénéficier d'une aide complète (point d'achèvement). Pendant cette période, il est généralement d'usage que les créanciers bilatéraux et commerciaux rééchelonnent les obligations arrivant à échéance, de façon à assurer une réduction de 90 % de la VAN de la dette due à ces deux types de créanciers. Lorsqu'un pays a rempli ces conditions, il atteint le 'point d'achèvement' et a accès à l'aide restante lui permettant d'atteindre un niveau de dette soutenable, soit, de la part des créanciers bilatéraux et commerciaux, une réduction de la valeur actuelle nette de l'encours de la dette proportionnelle au montant total de leurs créances sur les PPTTE.

<sup>103</sup> Les données disponibles sont indiquées en montant brut des annulations de dettes. La comptabilisation en APD porte sur le montant net (montant des annulations - montant des remboursements du pays débiteur à la France) des créances commerciales et sur les intérêts des créances APD.

<sup>104</sup> PMA= pays les moins avancés ; PFR = pays à faible revenus (RNB par habitant < \$ 745) ; PRI - TS = pays à revenu intermédiaire - tranche inférieure (RNB par habitant \$746- \$2 975) ; PRI - TI = pays à revenu intermédiaire - tranche supérieure (\$2 976 - \$9 205).

<sup>105</sup> La liste des pays éligibles à l'initiative PPTTE est disponible sur le site du MAE : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/07-3.pdf>

<sup>106</sup> La Serbie-Monténégro n'est pas un PPTTE mais a également bénéficié d'importantes annulations de dettes en 2002-2003.

**Principaux pays bénéficiaires des annulations de dette (montant brut)**

2002	en millions €	2003	en millions €	2004	En millions €
Côte d'Ivoire	521,20	RDC (Zaire)	1223,31	Madagascar	335,40
Mozambique	441,52	Pakistan <sup>107</sup>	438,17	Sénégal	304,82
Cameroun	111,88	Cameroun	300,27	Cameroun	139,90
Egypte	102,18	Serbie & Monténégro	177,45	Niger	127,42
Serbie & Monténégro	100,90	Niger	113,78	RDC	102,70
Indonésie	89,58	Côte d'Ivoire	109,24	Tanzanie	91,57
Gabon	42,13	Egypte	91,40	Egypte	82,90
Sénégal	37,92	Indonésie	59,10	Zambie	81,09
Congo, Rep.	30,63	Gabon	54,75	Côte d'Ivoire	50,97
Bolivie	26,56	Madagascar	54,49	Nicaragua	50,68

Source : CAD OCDE, base de données en ligne.

Le gonflement des statistiques de l'APD officielle a donc également comme conséquence de surévaluer la part de l'APD destinée aux pays les plus pauvres. Faute de données détaillées, il est impossible d'établir une ventilation géographique de l'APD « réelle ».

**2.1.2. L'aide française répond-elle aux besoins prioritaires des populations les plus pauvres ?**

**Indicateur n°3** : Part de l'APD bilatérale allouée aux services sociaux de base.

*Objectif* : 20% de l'APD bilatérale alloués aux services sociaux de base.  
*Origine de l'engagement* : Sommet mondial pour le développement social des Nations unies, Copenhague, 1995.

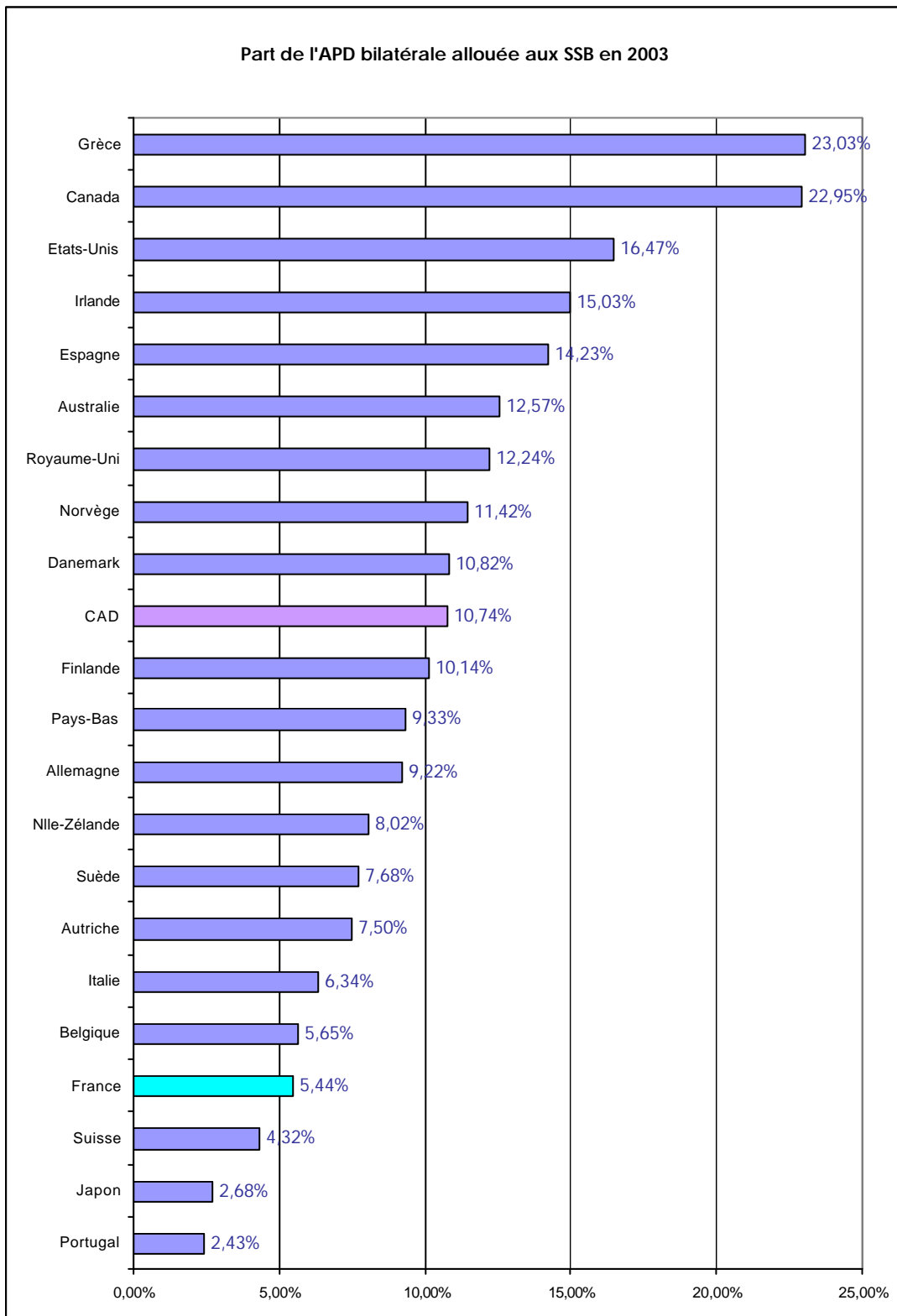
Lors du Sommet mondial pour le développement social (Copenhague, 1995), la communauté internationale avait pris toute une série d'engagements pour améliorer la dimension sociale de la coopération au développement. A travers l'objectif «20/20», les pays donateurs s'engageaient à consacrer 20% de leur APD aux services sociaux de base. Les seules données publiées par le CAD portent sur l'APD bilatérale et ne prennent pas en compte l'imputation de l'APD multilatérale.

Selon les statistiques du CAD, **la France ne consacrait pourtant que 5,44% de son APD bilatérale aux services sociaux de base, en 2003<sup>108</sup>**, loin de l'engagement pris il y a dix ans à Copenhague. La faiblesse de la part de l'APD consacrée à l'appui aux services sociaux de base rentre en contradiction avec la priorité affichée à la lutte contre la pauvreté et l'appui aux pays les plus pauvres. L'accès des populations les plus pauvres aux services sociaux de base est pourtant essentiel pour satisfaire leurs besoins humains fondamentaux et garantir les droits économiques et sociaux, tels que définis par les Nations unies.

<sup>107</sup> La même année, ce pays a remboursé à la France un prêt de 495 millions de dollars. Ce qui en fait un jeu à sommes nulles, en termes de mesure de l'APD et qui explique l'absence de ce pays parmi les principaux bénéficiaires de l'APD française.

<sup>108</sup> *Op. cit.*, tableau 19.

Dans ce domaine, la comparaison de l'APD de la France avec celle de ses partenaires n'est pas non plus flatteuse. **La part de l'APD bilatérale française consacrée aux services sociaux de base est deux fois moins élevée que celle de la moyenne des pays du CAD, qui s'élève à 10,74% (voir tableau ci-dessous). La France est le quatrième plus mauvais élève en ce domaine, au sein du CAD<sup>109</sup>.**



Source : CAD OCDE, Base de données en ligne.

<sup>109</sup> Ibid.

Toutefois, cet indicateur est lui aussi à relativiser. Il semblerait que dans le cas présent, les statistiques officielles du CAD desservent la France. Certains Etats donateurs, comme la Belgique, produisent leurs propres statistiques, car ils estiment que les lignes directrices du CAD ne permettent pas de comptabiliser l'ensemble de leur contribution<sup>110</sup>. En ce qui concerne la France, la tendance est de passer de plus en plus par le canal multilatéral pour le financement des services sociaux de base, via le Fonds européen de développement ou l'augmentation de sa contribution aux fonds multilatéraux, comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose. Or, il n'existe pas de statistique imputant l'APD multilatérale dans la mesure du soutien aux services sociaux de base. Cette impossibilité, pour les pays membres du CAD, de produire des statistiques exhaustives sur les services sociaux de base, dix ans après le Sommet de Copenhague, constitue une lourde carence.

Dans son examen de l'APD française, le CAD nuance ce diagnostic, en se félicitant de la progression de la catégorie «infrastructures et services sociaux», qui représentait 36% de l'APD française bilatérale en 2002<sup>111</sup>.

### **PROPOSITIONS sur la ventilation géographique et sectorielle de l'APD française (résumé)**

- *La France devrait produire des statistiques sur la destination géographique et sectorielle de son APD hors allègements de dettes.*
- *L'APD sous forme de dons à destination des PMA et PFR devrait fortement augmenter pour anticiper la fin de l'Initiative PPTE et donc la baisse prévisible de l'APD française officiellement affectée à ces pays.*
- *La France devrait doubler la proportion de son APD bilatérale affectée aux services sociaux de base, pour rejoindre la moyenne du CAD. Elle devrait également adopter un calendrier pour atteindre l'objectif de Copenhague de consacrer 20% de son APD à ces secteurs.*
- *La France devrait promouvoir une révision des directives du CAD pour que les statistiques d'APD puissent faire apparaître la contribution de l'ensemble de l'APD de chaque pays donateur aux services sociaux de base (y compris imputation de l'aide multilatérale).*

<sup>110</sup> CIDSE Shadow Report on European Progress towards MDG 8, April 2005.

<sup>111</sup> La catégorie «infrastructures et services sociaux» est beaucoup plus large que celle des «services sociaux de base». Ce regroupement hétéroclite inclut des dépenses d'éducation (éducation primaire et secondaire, écolage), de santé (dépenses de santé primaire, recherche ...), de soutien aux politiques démographiques et de santé reproductive, eau et assainissement, soutien aux gouvernements et à la société civile ...

## 2.2. Quelle place pour les ONG dans l'allocation de l'aide ?

**Indicateur n°4 :** Part de l'APD bilatérale mise en œuvre par les organisations non gouvernementales.

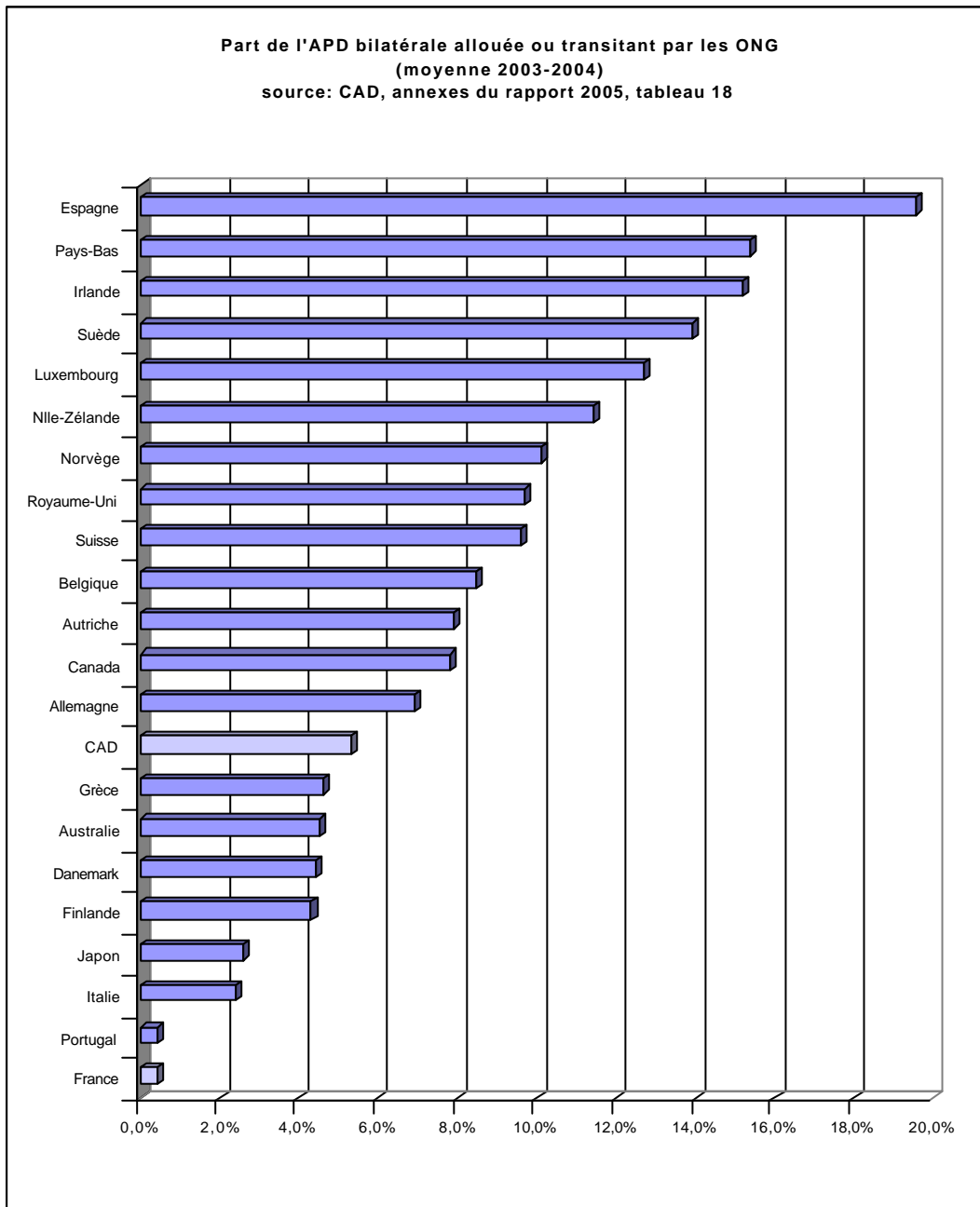
➤ *Indicateur 4a : Moyenne de la part de l'APD bilatérale mise en œuvre par les pays du CAD : 5,2% de l'APD bilatérale*

Les autorités françaises mettent régulièrement en avant l'importance du rôle des organisations de la société civile investies dans la solidarité internationale. Le communiqué du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) du 18 mai 2005 indique que « *les organisations de solidarité internationale (OSI) apportent une contribution essentielle à la mise en œuvre de la politique française de coopération et de solidarité internationale* ». Effectivement, la plupart des institutions internationales et gouvernementales de coopération au développement reconnaissent qu'une coopération moderne se doit d'associer les organisations de la société civile et, également, favoriser la coopération décentralisée, pour impliquer le plus largement possible les citoyens et travailler en partenariat avec les sociétés civiles et les collectivités territoriales du Sud.

Le contraste entre le discours officiel et la réalité des chiffres est saisissant. Comme l'indique le CAD dans son examen de l'APD française, « *l'intérêt des autorités publiques ne doit pas masquer le fait que la part de l'APD française qui transite par les OSI est encore l'une des plus faibles parmi la communauté des donateurs* »<sup>112</sup>. Selon les statistiques du CAD, la part de l'APD bilatérale française mise en œuvre par les ONG, sur la période 2003-2004, s'élève à 0,4%, alors que la moyenne pour l'ensemble des pays du CAD atteint 5,3%<sup>113</sup>. La France fait office du plus mauvais élève dans ce domaine, en occupant la dernière place des pays de l'Union européenne et du CAD.

<sup>112</sup> CAD/OCDE, Examen par les pairs de l'APD de la France, 2004, p.26.

<sup>113</sup> CAD/OCDE, *Coopération pour le développement, rapport 2005*, Annexe, tableau 18.



**L'exception française en matière de sous-financement des OSI est encore plus flagrante lorsque l'on compare les montants de ces financements.** En volume, malgré l'importance du volume de son APD, la France occupe une des dernières places du classement. Seuls cinq pays de taille modeste ont des montants de crédits destinés aux OSI moins importants que la France. **Le montant d'APD française mis en œuvre par les OSI est même vingt-et-une fois moins important que celui du Royaume-Uni**<sup>114</sup>. A titre de comparaison, certaines grandes ONG néerlandaises reçoivent à elles seules plus de financements de leurs gouvernements, que l'ensemble des ONG françaises.

<sup>114</sup> Les Pays-Bas occupent la tête de ce classement, en l'absence de statistiques disponibles pour les Etats-Unis. Les montants d'APD des Etats-Unis transitant par les ONG sont encore beaucoup plus élevés que celui des Pays-Bas.

<b>Moyenne 2003-2004</b>			
	ONG en % APD	APD en M€	ONG en M€
<b>CAD</b>	<b>5,3%</b>	<b>62 573</b>	<b>3316,38</b>
Royaume-Uni	9,7%	5 953	577,40
Pays-Bas	15,4%	3 450	531,26
Allemagne	6,9%	6 034	416,37
Espagne	19,6%	1 849	362,33
Suède	13,9%	2 158	299,90
Japon	2,6%	7 514	195,37
Norvège	10,1%	1 789	180,66
Canada	7,8%	1 945	151,69
Belgique	8,5%	1 409	119,75
Suisse	9,6%	1 197	114,88
Irlande	15,2%	467	71,03
Danemark	4,4%	1 593	70,11
Australie	4,5%	1 127	50,72
Italie	2,4%	2 068	49,62
Autriche	7,9%	496	39,21
<b>France</b>	<b>0,4%</b>	<b>6 620</b>	<b>26,48</b>
Luxembourg	12,7%	181	22,97
Finlande	4,3%	511	21,95
Nlle-Zélande	11,4%	158	18,05
Grèce	4,6%	347	15,98
Portugal	0,4%	557	2,23

Source : moyennes calculées à partir des chiffres du CAD/OCDE, Rapport coopération et développement 2005.

Comme pour d'autres indicateurs, la France produit d'autres données que celles qu'elle notifie au CAD. Effectivement, dans ce domaine, comme dans d'autres, les chiffres transmis par les pays membres au secrétariat du CAD, conformément aux lignes directrices, semblent incomplets et, dans ce cas-ci, sous évalués. En comptabilisant les crédits alloués aux ONG par l'ensemble des administrations et les collectivités locales françaises, la DGCID estime que, pour 2003, le montant de l'APD versé aux ONG françaises s'élève à **71 millions €**, soit **1,11% de l'APD française**<sup>115</sup>. Ces données sont également sous-notifiées et incomplètes pour un grand nombre d'autres pays donateurs. Même en prenant en compte ces données du MAE -et sans réévaluer les dépenses des autres pays donateurs- le montant attribué aux ONG reste sept fois moins important qu'aux Pays-Bas, pour la même année (2003), alors que ce pays ne compte que 15 millions d'habitants.

<sup>115</sup> Ministère des Affaires étrangères/DGCID, « Note sur les montants de l'APD versée aux ONG françaises en 2003 ».

➤ **Indicateur 4b** : doublement de la part de l'APD mise en œuvre par les ONG (2,22% de l'APD en 2009).  
*Origine de l'engagement* : Engagement pris lors du CICID du 18/05/05.

Afin de tenter de combler ce fossé entre le discours et les actes, le gouvernement a pris l'engagement de doubler, en cinq ans, la part de l'APD mise en œuvre par le canal des OSI (2009 par rapport à 2004), toujours lors du dernier CICID. Cette part est censée augmenter « régulièrement d'année en année » et sa prévisibilité pour les OSI être améliorée « par un dialogue plus étroit ». Si l'on se réfère aux estimations de la DGCID, cela veut dire que l'Etat devrait s'engager, dès 2006, vers un redressement de la part de l'APD mise en œuvre par les OSI, pour atteindre, au minimum, 2,22%, en 2009. Dans le même temps, l'APD globale est censée poursuivre son augmentation. **Ce qui veut dire que le montant d'APD censé transiter par les OSI devrait passer de 71 millions €, en 2003 (et 76 millions € en 2004 si la part est maintenue à 1.11%), à 258 millions € en 2009. L'augmentation annuelle moyenne s'établissant à environ 36.5 millions d'euro, chaque projet de loi de finances pour les années de la période 2006-2009 devrait donc logiquement enregistrer une progression de ces crédits proche de cette moyenne, conformément à l'engagement d'une augmentation « d'année en année ».**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de croissance PIB en volume (%) <sup>116</sup>	-	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
PIB en mds euro courants	1 627,00a	1 696,96b	1 764,84	1 835,43	1 908,85	1 985,20	2 064,61	2 147,20	2 233,08
APD / PIB (%)	0,42	0,44	0,47c	<b>0,50</b>	0,54d	0,59	0,63	0,67	<b>0,70</b>
APD en mds euro	6,83	7,47	8,29	9,18	10,31	11,64	12,97	14,30	15,63
Accroissement annuel APD en mds euro		0,63	0,83	0,88	1,13	1,33	1,33	1,33	1,33
APD via ONG en millions euro	75,85	112,36	148,86	185,37	221,87	<b>258,38</b>			
APD via ONG / APD totale (%)	1,11	1,50	1,79	2,02	2,15	<b>2,22</b>			

a montant réel : 1631 (jaune budgétaire PLF 2005)

b montant prévu dans le jaune budgétaire : 1702

c estimation sur la base d'une hypothèse de progression linéaire

d idem, compte tenu de l'objectif de 0,7% pour 2012

Source : 2004-2008 : HCCL, La programmation de l'aide publique française au développement, mai 2005 – 2009-2012 : estimations de Coordination SUD.

Un des problèmes sera de mesurer cette progression par des lignes budgétaires identifiables. Comme la France ne se réfère pas à des normes communes, comme c'est le cas pour les statistiques du CAD, le risque est grand de n'obtenir que des statistiques *ex post* fournies par le gouvernement et facilement manipulables, sans que cela se traduise par de nouveaux crédits pour les ONG. Il serait aisé d'atteindre ces engagements en élargissant le périmètre des dépenses comptabilisables en intégrant, par exemple, l'imputation de « l'APD française aux organisations multilatérales et en particulier la Commission européenne, reversée aux ONG françaises »<sup>117</sup>. **Aucun mécanisme de programmation n'a pour le moment été annoncé qui donnerait une lisibilité aux engagements d'augmentation de ces dépenses, à partir d'indicateurs élaborés conjointement avec les ONG.**

<sup>116</sup> Estimation du taux de croissance du PIB réalisée par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans son *Programme pluriannuel des finances publiques 2006-2008* : [http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget\\_etat/index.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget_etat/index.htm)

<sup>117</sup> Ibid.

**Le projet de loi de finances 2006, présenté selon la LOLF, enregistre même une régression concernant la lisibilité des crédits programmés pour les OSI.** La ligne consacrée aux subventions aux OSI a disparu (ancien article 10 « Coopération avec les OSI » du chapitre 42-13). Alors que l'annexe APD du PLF 2006 détaille de nombreuses dépenses programmées, aucun montant n'est mentionné pour les crédits attribués aux OSI. Idem pour les crédits du Fonds de solidarité prioritaire mis en œuvre par les OSI. Le document budgétaire détaille les enveloppes pré affectées à différentes catégories d'acteurs, mais ne donne aucun chiffre sur les crédits FSP dédiés aux OSI. Par ailleurs, il est surprenant de constater qu'aucun indicateur n'a été mis en place pour mesurer cette progression alors qu'elle correspond à un objectif précis, adopté en CICID<sup>118</sup>. Au vu des documents budgétaires, il est donc **impossible d'évaluer le montant des crédits programmés pour les OSI en 2006**<sup>119</sup>.

**Pour que ces engagements gardent une crédibilité, le gouvernement doit se doter d'outils de programmation assurant une visibilité et une prévisibilité des crédits alloués à la coopération non gouvernementale, ce qui n'est actuellement pas le cas.** Pourtant le relevé de conclusions du CICID de mai 2005 indique que « sa prévisibilité pour les OSI sera améliorée par un dialogue plus étroit ». Les pouvoirs publics devraient ainsi définir, conjointement avec les ONG, **un mécanisme de programmation et de suivi permettant de mesurer leur mise en œuvre, année par année.** Le programme « Solidarité à l'égard des PED » (mission « APD ») devrait ainsi contenir une « **sous action** » **spécifique pour les crédits affectés aux OSI** (avec des autorisations d'engagement assurant une progression pluriannuelle de ces crédits). Le Projet annuel de performance de la mission APD devrait également **détailler le montant des crédits programmés pour les OSI dans les autres actions et sous-actions de ce programme (FSP,...)**. Il devrait enfin contenir un **indicateur de résultat** permettant de mesurer la **progression du nombre de projets cofinancés par l'Etat et mis en œuvre par les OSI**<sup>120</sup>. Le Document de politique transversale « Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement » devrait, quant à lui, retracer l'ensemble des crédits programmés pour les OSI identifiables dans le budget de l'Etat, pour mesurer la progression du taux de l'APD mise en œuvre par les OSI, ce qui n'est pas le cas.

Par ailleurs, l'objectif d'un taux de 2,22% de l'APD mise en œuvre par les ONG constitue un minimum, en comparaison de la place de la coopération non gouvernementale dans les autres pays du CAD. Les ONG réclament un rattrapage de la moyenne européenne et du CAD, c'est-à-dire une part de l'APD mise en œuvre par le canal de l'APD aux alentours de 5%, ce qui laisserait toujours 95% de l'APD mise en œuvre par des canaux publics.

### **PROPOSITIONS sur l'APD transitant par les OSI (résumé)**

- *Le gouvernement devrait établir, en concertation avec les ONG, un mécanisme de programmation et de suivi permettant de mesurer la mise en œuvre de ses engagements de doublement de la part de l'APD mise en œuvre par les OSI, année par année.*
- *L'évolution de l'ensemble des crédits destinés aux OSI devrait apparaître clairement dans le Document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » associé à chaque projet de loi de finances.*
- *Le programme « Solidarité à l'égard des PED » (mission « APD ») devrait contenir une « sous action » spécifique pour les crédits affectés aux OSI (avec des autorisations d'engagement assurant une progression pluriannuelle de ces crédits) et contenir un indicateur pour mesurer l'évolution du nombre de projets financés.*
- *La France devrait se fixer l'objectif de rejoindre la moyenne des pays du CAD pour la part de leur APD allouée aux ONG.*

<sup>118</sup> L'application de la loi relative aux lois de finances (LOLF) conduit à une réforme du budget de l'Etat, pour passer d'une approche en terme de moyens (chapitres budgétaires, articles ...) à une approche en terme de résultats (regroupement des crédits par grandes politiques publiques au sein des missions puis déclinaison par objectifs au sein de programmes, actions et sous-actions). Les documents budgétaires assortissent donc la présentation des crédits d'objectifs et d'indicateurs de résultats, pour évaluer la réalisation des objectifs généraux des programmes et mission. Alors que le doublement de la part de l'APD transitant par les OSI a été annoncé en CICID, aucun objectif ou indicateur sur ce sujet n'est inscrit dans le PLF 2006. Le seul indicateur sur la coopération non gouvernemental porte sur le « *taux de projets associant des ONG et des collectivités territoriales françaises à des partenaires étrangers* », soit la quasi-totalité des projets des ONG (Cf. PLF 2006, projet annuel de performance de la mission APD, p. 58). L'intérêt d'un tel indicateur peut être questionné.

<sup>119</sup> Au moment de la publication de la version actualisée de ce rapport (mars 2006), le ministère des Affaires étrangères était même incapable de fournir le montant total des crédits attribué aux OSI en ... 2004.

<sup>120</sup> Les rapports de la Cour des comptes sur l'exécution du budget 2004 et de la mission d'information du Sénat sur « les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF » précisent que, dans l'esprit de la LOLF, les indicateurs de performances ne doivent pas être des indicateurs de moyens mais des indicateurs de résultat.

## 2.3. La nature des flux d'aide

La qualité des flux financiers de financement du développement est un déterminant essentiel du degré d'efficacité de l'APD, au même titre que sa destination géographique, sa ventilation sectorielle ou le degré d'association de la société civile. Différentes organisations ou sommets internationaux ont établi des critères en ce domaine. A montant équivalent, une aide déliée, prévisible et suffisamment concessionnelle aura un impact beaucoup plus important sur le développement qu'une APD qui ne répond pas à ces critères. Ici aussi, au vu de l'importance des annulations de dettes dans l'APD française, les indicateurs sont, en partie, faussés. Ils permettent néanmoins d'identifier quelques tendances lourdes. En matière de qualité des flux d'aide, la France se situe dans la moyenne des pays donateurs mais a d'importantes marges de progression pour améliorer la qualité de ses flux d'APD.

### 2.3.1. Une prévisibilité à améliorer

#### Indicateur n°5 : Prévisibilité de l'aide.

*Objectif* : Réduire la volatilité de l'aide.

*Origine de l'engagement* : Déclaration de Paris du Deuxième Forum de haut niveau sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide (mars 2005).

L'instabilité et la volatilité de l'aide réduisent considérablement son efficacité et aggrave l'instabilité des finances publiques des pays bénéficiaires, réduisant d'autant leurs capacités d'absorption et d'investissement dans les secteurs sociaux et économiques, sur le long terme<sup>121</sup>. Plus les flux d'aide sont volatiles, plus il est difficile pour un pays de planifier ses investissements, notamment lorsque l'APD représente une part importante de son budget. La stabilité des flux d'APD est donc un élément essentiel d'une aide efficace<sup>122</sup>. Or, cette volatilité s'est aggravée au cours des dernières années, sous le coup des conditionnalités et procédures administratives imposées par les bailleurs de fonds ainsi que la fluctuation des crédits d'APD dans leurs budgets nationaux. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) indique que « la volatilité de l'aide a doublé depuis 2000 »<sup>123</sup>. **A l'occasion du deuxième Forum de haut niveau sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide (mars 2005), les pays donateurs se sont engagés à diminuer de moitié, d'ici 2010, la proportion de l'aide qui n'est pas déboursée durant l'année fiscale pour laquelle elle était budgétée, pour inverser cette tendance**<sup>124</sup>.

Dès le CICID de décembre 2002, la France avait dressé le constat du problème structurel d'exécution de ses crédits d'APD et, par conséquent, du manque de prévisibilité de ses flux d'APD : « *Au cours des dernières années, les prévisions en matière d'aide au développement ont souvent été inférieures aux réalisations. Ceci est inhérent à l'aide au développement et à la difficulté de mener à bien des projets ou des programmes d'allègement de dette dans des pays dont la situation économique et politique est vulnérable* ». Le gouvernement s'était alors engagé à améliorer le taux d'exécution des crédits d'APD programmés en loi de finances initiale : « *pour éviter cette situation et sécuriser la progression de notre aide, le Premier Ministre sera tenu informé chaque trimestre de la mise en œuvre des mesures figurant dans le document annexé au projet de loi de finances, relatif à l'effort d'aide au développement de la*

<sup>121</sup> Le rapport Landau, remis au Président de la République, indique que la volatilité de l'APD est, pour les pays en développement, en moyenne quatre fois supérieure à celle de leur PNB. Cette volatilité provient, notamment, des procédures budgétaires annuelles des donateurs, des changements dans leurs priorités, des délais administratifs de décision et de mise en œuvre ainsi que le jeu des conditionnalités. Cette volatilité est d'autant plus forte que le pays est pauvre. Dans de nombreux cas les pays récipiendaires sont ainsi prisonniers de l'enchaînement cumulatif d'effets négatifs, réduisant d'autant leur capacité d'absorption : faute de ressources stables et prévisibles, ils ne peuvent entreprendre les investissements physiques et humains nécessaires à la réduction de la pauvreté et des inégalités. L'aide qui leur parvient est alors dépensée dans un environnement moins favorable et voit son efficacité diminuée. Ce qui, *in fine*, contribue encore à réduire son montant.

<sup>122</sup> CAD/OCDE, *Faire reculer la pauvreté : le rôle de l'OCDE dans le partenariat pour le développement*, septembre 2005, p.42 : « *La programmation de l'aide, cruciale pour la planification budgétaire des bénéficiaires [...]. Les incertitudes en la matière compromettent gravement la capacité des gouvernements à planifier les dépenses publiques. Le problème se pose principalement dans le cas de l'aide-programme, et surtout lorsque cette dernière porte sur des calendriers de trois à cinq ans* ».

<sup>123</sup> PNUD, Rapport 2005 sur les OMD, pp.103-104

<sup>124</sup> Document de position de Coordination SUD sur le Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide : [http://www.coordinationsud.org/article.php3?id\\_article=1931](http://www.coordinationsud.org/article.php3?id_article=1931) ; Déclaration officielle : <http://www.aidharmonization.org/>.

*France. Le cas échéant, seront mises en œuvre les mesures nécessaires telles que, par exemple, le redéploiement entre différentes catégories d'aide. Le Gouvernement s'efforcera ainsi de faire le meilleur usage des crédits budgétaires votés par le Parlement et d'éviter que des ressources soient inemployées en fin d'année».*

Pourtant, ces engagements ont été contredits par les faits dès l'année suivante. Une fois de plus, en 2003, les crédits d'APD du ministère des Affaires étrangères ont servi de variable d'ajustement budgétaire, en étant frappés par des opérations de régulation budgétaire (gels et annulations), dès le début d'exercice<sup>125</sup>. De nombreux parlementaires avaient alors mis en cause la sincérité d'une partie des crédits inscrits dans le budget de l'Etat. En 2004, les crédits budgétaires de coopération du MAE de l'exercice 2004 ont, au contraire, été sanctuarisés et donc épargnés par les importantes mesures de régulation budgétaires effectuées cette année-là.

Dans une récente communication en conseil des ministres, Mme Girardin, Ministre déléguée à la Coopération et à la Francophonie, a annoncé que la prévisibilité de l'APD française serait améliorée à travers les Documents cadres de partenariat (DCP), qui contiendront «*des listes concrètes de projets avec le chiffrage correspondant*»<sup>126</sup>. Comme l'indique le CAD, «*Les cycles budgétaires annuels des donneurs les empêchent parfois de prendre des engagements fermes sur plusieurs années, mais peuvent servir à établir des projections à titre indicatif. L'absence d'engagements de cette nature ou, du moins, de projections indicatives, rend peu crédibles les plans budgétaires à moyen terme des pays bénéficiaires, pourtant censés être au cœur des stratégies de lutte contre la pauvreté auxquelles les donneurs apportent leur soutien*»<sup>127</sup>. **La mise en place d'une programmation financière pluriannuelle contraignante des DCP -et non pas purement indicative- constitue bien l'enjeu central de la réforme de la coopération. Celle-ci devrait détailler le montant par type d'instruments et d'acteurs. Sans cela, les DCP perdront beaucoup de leur intérêt.**

A propos de l'aide budgétaire affectée délivrée par le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, les documents du projet de lois de finances 2006 précisent également que «*dans le cadre des efforts visant à améliorer l'efficacité de l'APD française, la DGPE [Direction du Trésor] souhaite prendre un engagement pluriannuel pour certains des bénéficiaires de ce type d'intervention*»<sup>128</sup>. Ce type d'engagements pluriannuels est essentiel et doit être développé pour appuyer les stratégies nationales de développement. Une des dispositions de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) est justement la programmation d'autorisations d'engagements (AE) à côté des crédits de paiement. Le gouvernement a annoncé qu'il utiliserait ces autorisations d'engagement pour améliorer la prévisibilité de l'aide. **Les autorisations d'engagement devraient avoir un caractère de programmation budgétaire pluriannuelle contraignant pour le plus grand nombre de crédits d'APD possibles (aides budgétaires bilatérales, contributions volontaires aux organismes de l'ONU,...), comme c'est déjà le cas pour l'aide-projet bilatérale (FSP, aide-projet AFD) ou la contribution à certains fonds multilatéraux.**

---

<sup>125</sup> Cf. Michel Charasse, Rapport sur les crédits d'APD dans le PLF 2005, pp. 168-171.

<sup>126</sup> Communication de Mme Girardin lors du Conseil des ministres du 12 octobre 2005.

<sup>127</sup> CAD/OCDE, *Faire reculer la pauvreté : le rôle de l'OCDE dans le partenariat pour le développement*, septembre 2005, p.42.

<sup>128</sup> PLF 2006, projet annuel de performance de la mission « APD », p. 29.

### 2.3.2. Une APD bilatérale déliée pour les PMA

Indicateur n°6 : Taux de déliement de l'aide bilatérale<sup>129</sup>.

*Objectif* : 100% de déliement de l'ensemble de l'APD pour les PMA.  
*Origine de l'engagement* : Recommandation du CAD adoptée lors du forum à haut niveau de 2001.

▪ **Un taux de déliement de l'APD à destination des PMA à nuancer :**

Une partie importante de l'aide consiste à favoriser les exportations et des investissements des entreprises des pays du Nord, à travers l'aide liée. Celle-ci conditionne l'obtention d'un prêt ou d'un don à l'achat de biens ou services fournis par les entreprises du pays donateur. Ce type d'aide entraîne d'importants surcoûts de 15% à 30%, en moyenne, pour le pays récipiendaires<sup>130</sup>. Les pays membres du CAD ont donc pris des engagements pour délier l'intégralité de leur aide à destination des pays les moins avancés (PMA), à l'exception de la coopération technique et de l'aide alimentaire, d'ici 2002<sup>131</sup>. Cette recommandation du CAD exclut cependant certains domaines comme la coopération technique et l'aide alimentaire. La plupart des ONG françaises ne sont d'ailleurs pas opposées à cette exemption de l'assistance technique<sup>132</sup>.

Selon les critères de cette recommandation, le CAD estime que **94,2% de l'APD bilatérale française à destination des PMA (hors coopération technique et dépenses administratives) était déliée en 2004**, contre une moyenne de 90,6%, pour l'ensemble des pays du CAD<sup>133</sup>. Si ce taux est important, il est reste encore en deçà de l'objectif fixé à Bruxelles. Il convient également de relativiser ce chiffre car **les annulations de dettes ne sont pas prises en compte dans le calcul de ce taux de déliement, alors que la comptabilisation au titre de l'APD de créances générées par les agences de crédits aux exportations (COFACE) revient, in fine, à de l'aide liée.**

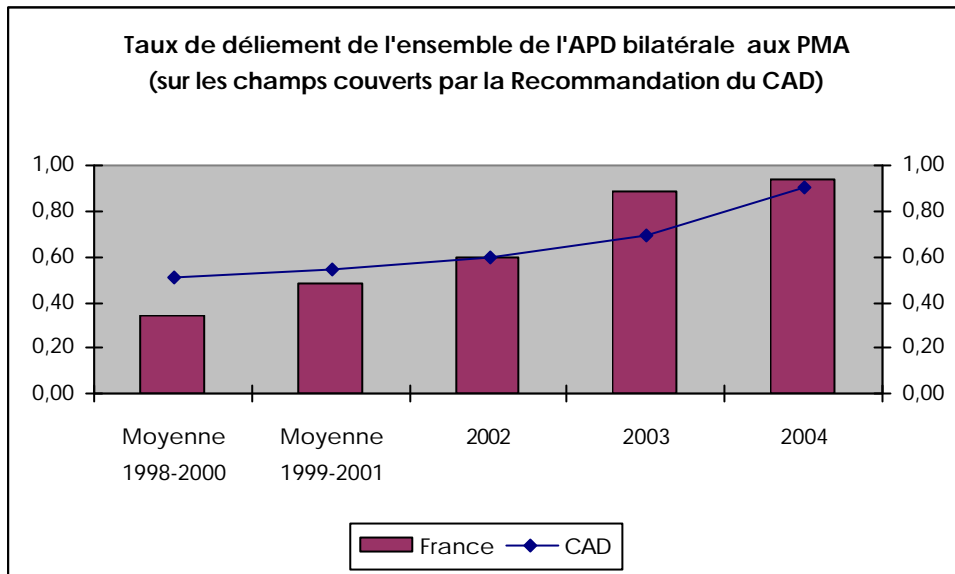
<sup>129</sup> Le taux de déliement est calculé de la façon suivante : APD bilatérale non liée allouée aux PMA (à l'exclusion des domaines qui ne font partie du champ de la Recommandation, tels que la coopération technique) rapportée au total de l'APD bilatérale aux PMA (sur la base des engagements).

<sup>130</sup> CAD/OCDE, *Faire reculer la pauvreté : le rôle de l'OCDE dans le partenariat pour le développement*, septembre 2005, p.27 : « Le degré de liaison de l'aide est depuis longtemps considéré comme un révélateur important de la détermination des donateurs à appliquer des politiques cohérentes et à fournir une aide efficace. Soucieux d'améliorer l'efficacité de l'aide, les pays partenaires remettent en question un système dans lequel une proportion importante de l'APD retourne dans les pays donateurs et recommandent de délier l'aide. En effet, soumettre l'aide à certaines conditions augmente le coût de nombreux biens, services et projets de 15 à 30 pour cent en moyenne. Il s'ensuit qu'en 2002, ce procédé a réduit la valeur de l'aide bilatérale totale de USD 5 à 7 milliards, une estimation prudente qui ne tient pas compte des coûts indirects ».

<sup>131</sup> CAD OCDE, 2001, *Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement pour les pays les moins avancés* : <http://www.oecd.org/dataoecd/31/52/34239247.pdf>. « Par aide publique au développement non liée, on entend les prêts ou les dons qui peuvent librement et intégralement servir à financer des marchés dans la quasi-totalité des pays en développement et les pays de l'OCDE. Par aide publique au développement partiellement déliée, on entend les prêts et les dons qui sont effectivement liés à la passation de marchés de biens et de services dans le pays donneur et dans un nombre délimité d'autres pays, dont la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide. Toutes les autres opérations sont classées dans l'aide liée, que la liaison soit formelle ou résulte de dispositions officieuses ». La recommandation ne s'applique pas aux projets d'un montant inférieur à 700000 DTS (environ 1 million d'euro).

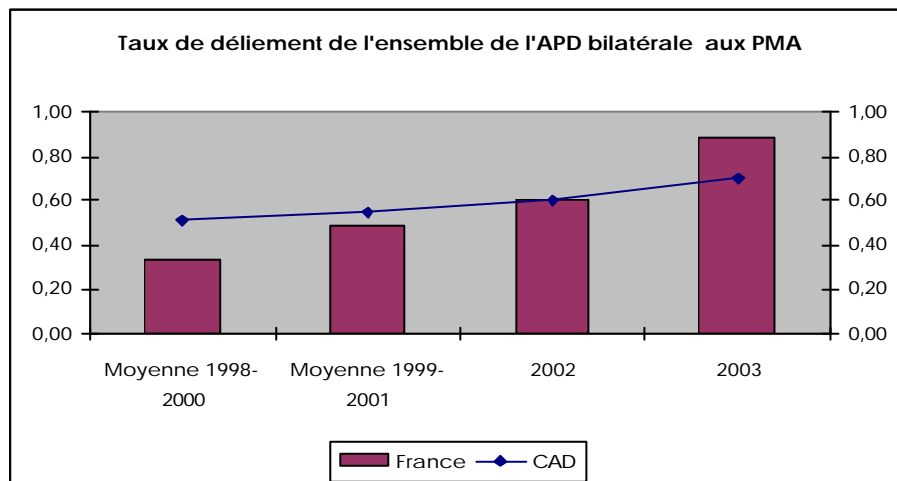
<sup>132</sup> Si l'ensemble des ONG critique l'aide liée qui consiste à un appui déguisé de soutien aux exportations des entreprises françaises dans les pays les plus pauvres, certaines d'entre elles estiment dans le même temps que le déliement ne doit pas non plus conduire à une approche de marché basée sur la libre concurrence. Elles dénoncent les effets pervers d'une mise en compétition concurrentielle d'acteurs privés de différentes natures dans le domaine de la coopération technique et demandent le maintien d'une politique publique de coopération au développement basée sur le partenariat entre pays donateurs et récipiendaires.

<sup>133</sup> CAD/OCDE, *annexes au Rapport sur la Coopération au développement, 2005, tableau 23*. MAE/DGCID, *Memorandum de la France sur les politiques et programmes en matière de coopération au développement*, mai 2004, p. 83 : Il est également à noter que, dans le cas de l'AFD, la France a délié la totalité de son aide projet (décision du CICID de 2002). Le déliement de l'aide porte désormais sur toutes les opérations de l'AFD, y compris les études financées dans le cadre du Fonds d'étude et de préparation de projets, quel que soit le montant du don/prêt et le pays bénéficiaire.



Source : CAD OCDE, *Coopération pour le développement, Rapports 2003, 2004 et 2005, annexes statistiques, tableaux 23 et 24.*

En complément, le CAD élabore des statistiques sur l'ensemble de l'APD bilatérale (hors annulations de dettes) à destination des PMA, y compris sur les domaines non couverts par les recommandations du CAD. Le taux de déliement de l'aide bilatérale française allouée aux PMA est alors estimé à 89% en 2003.



Source : CAD OCDE, *Rapports de suivi sur l'avancement de la mise en œuvre de la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés, 2002, 2003, 2004 et 2005.*

- Une opacité sur le taux de déliement de l'aide à destination des pays en développement non PMA :

Comme l'indique le secrétariat du CAD, « la contribution de cette Recommandation [sur le déliement] à l'efficacité de l'aide reste limitée par son champ d'application actuel [...]. Faut de couverture complète, on considère qu'environ la moitié de l'aide bilatérale [de l'ensemble des pays du CAD] totale serait une aide non liée »<sup>134</sup>. Il n'existe en effet aucune statistique sur le taux de déliement de l'aide pour les autres catégories de pays destinataires de l'APD bilatérale.

Des statistiques et des engagements sur le taux de déliement de l'aide à destination d'autres catégories de pays (pays à faibles revenus non PMA, pays à revenus intermédiaires bas) s'avèrent nécessaires. D'ailleurs, le secrétariat du CAD précise que « La Recommandation invite les pays membres du CAD à

<sup>134</sup> CAD/OCDE, *Faire reculer la pauvreté : le rôle de l'OCDE dans le partenariat pour le développement*, septembre 2005, p.27.

étudier la possibilité d'élargir l'aide non liée à des domaines dépassant son champ d'application actuelle<sup>135</sup>. Plusieurs pistes pour étendre la portée de cette recommandation sont évoquées, dont l'élargissement des engagements de déliement à l'ensemble des PED pour certains secteurs relevant des services sociaux de base (santé, éducation ...) <sup>136</sup>.

La France pourrait jouer un rôle pionnier en ce domaine, en améliorant la transparence sur le taux de déliement de l'ensemble de son aide. Elle devrait, en particulier, produire des statistiques sur le taux de déliement de l'aide à destination des pays à faibles revenus, des pays à revenus intermédiaires bas, ainsi que sur l'ensemble des PED, pour les secteurs relevant des services sociaux de base.

▪ **Une aide liée à destination des pays « émergents » toujours importante :**

Les instruments d'aide liée restent importants dans l'aide bilatérale gérée par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), à destination des pays qu'il considère comme « émergents ». Le principal d'entre eux est la Réserve pays émergents (RPE). Comme l'indique le MINEFI, « l'aide publique consentie au titre des fonds du RPE est liée. Ce qui signifie que le projet retenu doit faire appel au savoir-faire de notre pays et promouvoir des biens ou des services français »<sup>137</sup>. Le montant des projets RPE approuvés en 2004 s'élevait à 325 millions €. L'investissement global atteint 1,3 milliards € depuis 1998<sup>138</sup>. La catégorie pays « émergents » prête à confusion dans ce cas précis. En effet, sur les vingt pays éligibles à des financements ou co-financements RPE, **quinze sont des « pays à revenus intermédiaires bas »<sup>139</sup>, dont plusieurs appartenant à la tranche inférieure de cette catégorie, comme la Bolivie, le Guatemala, le Kazakhstan, le Maroc ou le Sri Lanka. Cinq pays appartiennent même à la catégorie de « pays à faibles revenus » : Azerbaïdjan, Indonésie, Pakistan, Ouzbékistan et Vietnam.**

L'autre instrument d'aide liée du MINEFI, le FASEP-Etudes, qui finance « des prestations d'étude ou d'assistance technique pour des maîtres d'ouvrage désireux de faire appel à l'expertise française », pour environ 15 millions € par an intervient sur une « zone géographique [encore] plus large que le RPE »<sup>140</sup>.

L'APD mise en œuvre par l'Agence française de développement (AFD) est quant elle, totalement déliée, y compris lorsqu'elle intervient dans des pays « émergents ». Ce déliement *ex ante* ne veut pas dire pour autant qu'une grande partie de cette aide n'est pas mise en œuvre par des entreprises françaises. Il apparaît, en effet que les principaux secteurs d'interventions de l'AFD, en particulier dans les pays « émergents », sont les mêmes que ceux des instruments d'aide liée du MINEFI. Ce qui veut dire qu'une grande partie des projets importants financés par l'AFD se concentre sur des secteurs sur lesquels les grandes entreprises françaises sont compétitives à l'exportation : « projets importants d'infrastructures dans les transports, le développement urbain, l'énergie, l'eau, l'assainissement et les services »<sup>141</sup>. Les statistiques sur les taux de déliements devraient donc être complétées par un taux de mise en œuvre des projets par des entreprises françaises.

---

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> CAD, *Rapport 2004 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'APD aux PMA*, p. 9. Le secrétariat du CAD a énoncé différentes options possibles pour aller au-delà de la Recommandation actuelle : élargissement de l'éventail des pays couverts (pays à faibles revenus, PPTe, pays dotés de DSRP définis de manière concertée), application à l'ensemble des PED pour certains secteurs (santé, éducation, etc.) ...

<sup>137</sup> MINEFI, « L'aide bilatérale aux pays émergents », Août 2005 (in dossier du site internet du MINEFI : « Août 2005 : Le point sur l'aide publique au développement de la France »).

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> Algérie, Bolivie, Chine, Colombie, Egypte, Salvador, Guatemala, Kazakhstan, Maroc, Pérou, Philippines, Serbie, Afrique du Sud, Sri Lanka et Tunisie.

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> MINEFI, « Les projets de l'AFD » in (dossier du site internet du MINEFI « Août 2005 : le point sur l'aide publique au développement de la France »). Le MINEFI indique que le RPE finance essentiellement des projets d'infrastructures et que le FASEP-études intervient essentiellement sur « l'amélioration de l'efficacité énergétique, la modernisation des transports (plus d'un tiers des dossiers, la gestion de l'eau ou la protection de l'environnement) ».

### 2.3.3. Taux de concessionnalité : des prêts APD peu concessionnels

#### Indicateur n°7 : Concessionnalité de l'aide.

*Objectif* : Normes du CAD : élément de libéralité de l'APD totale de 86%.  
*Origine de l'engagement* : recommandation de 1978 sur les conditions financières de l'aide.

En 1978, les pays membres du CAD ont adopté une Recommandation sur les conditions financières de l'aide, qui fixe des normes définissant les 'bonnes pratiques' en termes de concessionnalité de l'aide. Le taux de concessionnalité prend à la fois en compte la part des dons dans l'APD totale et l'élément de libéralité des prêts<sup>142</sup>. Selon la Recommandation du CAD, le taux de concessionnalité (défini par son élément de libéralité) de l'APD totale délivrée par un pays donateur doit être supérieur ou égal à 86% - et à 90% dans le cas de l'APD destinée aux PMA<sup>143</sup>.

Globalement, la concessionnalité de l'APD française s'est améliorée sur les dix dernières années. Sur la période 2003-2004, en moyenne, la France respecte les « normes » issues des Recommandations du CAD sur les conditions financières de l'aide, tant au niveau de son APD destinée aux PMA que de son APD totale. **Avec un taux de concessionnalité de 95,5%, l'APD française est dans la moyenne de celle des pays du CAD.**

Moyenne 2003-2004	Taux de concessionnalité de l'APD totale (norme : 86%)		Part des dons		Elément de libéralité des prêts de l'APD
	1993-1994	2003-2004	dans l'APD bilatérale	dans l'APD totale	
France	93,7%	95,5%	84,6%	88,1%	51,1%
CAD	95,4%	97,3%	86,9%	90,1%	69,4%

Source : CAD, Rapport Coopération au développement 2005, annexe, tableau n° 20.

**Il est cependant à noter que les conditions financières de l'aide française octroyée sous forme de prêts, en particulier, restent très éloignées des conditions moyennes pratiquées par l'ensemble des pays membres du CAD.** L'élément de libéralité des prêts APD de la France est inférieur de 18 points à celle de la moyenne des pays du CAD, sur la période 2003-2004<sup>144</sup>. Cela s'explique par la politique de prêts APD de la France, l'AFD privilégiant les pays « émergents » pour délivrer ses prêts, pour des raisons de « solvabilité », et des grands projets d'infrastructures. Ce faible niveau de libéralité des prêts d'APD conjugué à l'augmentation des prêts délivrés (voir encadré du paragraphe 3.2) devraient faire baisser le niveau de concessionnalité de l'APD française. Pour éviter cela, la France devrait à la fois augmenter, de manière importante, le niveau de son APD bilatérale délivrée sous forme de dons vers les pays les plus pauvres (aide budgétaire, aide projet ...) et ses contributions multilatérales.

<sup>142</sup> L'élément de libéralité d'un prêt transcrit le niveau des conditions favorables accordées, par rapport à celles du marché, c'est-à-dire un délai de franchise, un remboursement étalé sur une plus longue période et un taux d'intérêt plus bas. Il est déterminé par : 1/ le taux d'intérêt (pourcentage par an) ; 2/ le délai de franchise, c'est-à-dire l'intervalle séparant la date de l'engagement de celle du premier paiement au titre de l'amortissement ; 3/ la durée, c'est à dire l'intervalle séparant la date de l'engagement de celle du dernier règlement au titre de l'amortissement. Pour être considéré comme de l'APD, un prêt doit porter un élément de libéralité au moins égal à 25%.

<sup>143</sup> La déclaration finale du sommet de Monterrey mentionnait également les efforts en faveur de l'amélioration de la concessionnalité : « Nous reconnaissons et apprécions les discussions se déroulant dans d'autres enceintes sur l'amélioration de la concessionnalité du financement du développement, dont le plus grand usage de dons. »

<sup>144</sup> Ainsi, l'échéance des prêts augmente entre 2003 et 2004 pour passer de 18 à 19,2 années, mais reste très nettement inférieure à la moyenne du CAD (30,1 années en 2004). De la même façon le délai de franchise est inférieur de près de 3 ans à celui des pays membres (6,4 contre 9,2 années pour le CAD en 2004). Les taux d'intérêt sont quant à eux plus élevés en moyenne que la moyenne de l'ensemble des pays du CAD, 2.3% en 2004 pour la France et 1.4% en moyenne pour les pays du CAD.

## **PROPOSITIONS pour améliorer la qualité des flux d'APD française (résumé)**

### **1-Améliorer la prévisibilité de l'aide :**

- Les DCP devraient bénéficier d'une programmation financière pluriannuelle pour assurer une stabilité de l'APD aux pays bénéficiaires. Une procédure de révision à mi parcours pourrait accompagner cette programmation pluriannuelle.
- En tant que priorité budgétaire de l'Etat, l'APD devrait bénéficier d'une loi de programmation budgétaire.
- De même, l'Etat devrait s'engager à sanctuariser les autorisations d'engagements d'APD, et donc les traduire systématiquement en crédits de paiements lors des années de leur programmation, pour améliorer la prévisibilité de l'aide.

### **2-Déliement de l'aide :**

- La France devrait produire des statistiques sur le taux de déliement de l'ensemble de son aide, en particulier l'APD destinée aux PFR et à l'ensemble des PED dans les secteurs sociaux de base.
- Elle devrait promouvoir un élargissement de la Recommandation du CAD sur le déliement à l'ensemble des PFR et aux secteurs sociaux de base.

### **3-Améliorer la concessionnalité de l'aide :**

- La France devrait augmenter son APD sous forme de dons et ses contributions multilatérales, tout en limitant l'augmentation de ses prêts APD.

## **3. Les perspectives d'évolution de l'APD française : relever le défi des 0,7% d'ici 2012**

Suite aux récents engagements des pays donateurs à augmenter leur niveau d'APD, le Président du CAD/OCDE s'est inquiété de la capacité de ces Etats à atteindre les objectifs fixés. Ceux-ci impliquent que l'APD mondiale atteigne 130 milliards de dollars en 2010, contre 78 milliards de dollars en 2004. Ce scénario signifie que, « pour beaucoup de pays donateurs, l'aide pourrait être le poste des dépenses publiques qui croîtra le plus fortement au cours des prochaines années [...]. Compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles sont confrontées la plupart des pays, la tenue de ces promesses constitue un défi important »<sup>145</sup>.

Ce défi est particulièrement important pour la France. La forte montée des annulations de dettes, qui représentaient 40% de son APD en 2003, lui a permis d'accroître son niveau d'APD officielle, sans pour autant que cela ne se traduise par de nouvelles liquidités pour la coopération au développement. Or, l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTTE) est censée s'achever en 2006 (mais s'étalera probablement jusqu'en 2009). Comme l'indique le CAD dans son évaluation de l'APD française, « la pérennisation de l'APD avec la réalisation de l'initiative PPTTE suscite des interrogations. Dans un proche avenir, une fois que la plupart des PPTTE auront franchi l'ensemble des étapes du processus de désendettement envisagé dans ce cadre, on peut s'attendre à une baisse conséquente de l'effort d'annulation de dettes »<sup>146</sup>.

<sup>145</sup> Richard Manning (Président du CAD), "How much new aid is really new aid ?", DAC News (sept.-oct. 2005).

<sup>146</sup> CAD/OCDE, Examen par les pairs de l'APD de la France, 2004, p.29.

Malgré les annulations massives de dettes de pays non PPT (Irak et Nigeria) en 2005-2007, la principale question est la suivante : **comment la France poursuivra l'augmentation du niveau de son APD, à partir de 2007, alors que les annulations de dettes devraient décroître ?** Il est possible que d'autres allègements de dettes prennent le relais et que certains agrégats d'APD « artificielle » poursuivent leur progression. Cependant, **pour honorer ses engagements, la France devra procéder à une augmentation conséquente de ses crédits budgétaires et, donc, de son APD « réelle ».** Si les engagements ont été pris en 2002, le « défi » reposera essentiellement sur les épaules des gouvernants qui seront en charge des affaires de l'Etat à partir de 2007. Même si le projet de loi de finances 2006 enregistre une augmentation de certains crédits et autorisations d'engagement correspondant à des dépenses d'APD « réelle », celle-ci demeure insuffisante au vu de l'ampleur du défi.

### 3.1. Un effort budgétaire conséquent pour atteindre les 0,7 % en 2012

Comme le reconnaît le Haut conseil de la coopération internationale (HCCI)<sup>147</sup>, « la hausse du ratio APD/RNB vers les 0,5% puis 0,7% et la poursuite de la croissance économique selon les hypothèses arrêtées par le gouvernement<sup>148</sup> conduisent à un accroissement important du budget d'aide publique au développement, évalué dans le tableau ci-dessous »<sup>149</sup>. Effectivement, le recours aux annulations de dettes a permis, jusqu'à présent, d'augmenter l'APD française sans programmation de ressources nouvelles. Mais cette stratégie atteindra ses limites au moment de la décade des annulations de dettes. En 2007 ou 2008, la poursuite de la progression de l'APD française constituera véritablement un défi, dans un contexte budgétaire contraignant.

Prévisions de hausse de l'APD de la France  
(en € courants)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Taux de croissance PIB en volume (%)<sup>150</sup></b>	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
<b>PIB en mds euro courants</b>	1627 <sup>a</sup>	1698 <sup>b</sup>	1766	1837	1910	1985	2 065	2 147	2 233
<b>APD/PIB (%)</b>	0,42	0,44	0,47 <sup>c</sup>	0,5	0,54 <sup>d</sup>	0,59	0,63	0,67	0,70
<b>APD en mds euro</b>	6,821	7,501	8,3	9,2	10,3	11,64	12,97	14,30	15,63
<b>Accroissement annuel (md euro)</b>		0,6	0,8	0,9	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3

a montant réel : 1631 (jaune budgétaire PLF 2005)

b montant prévu dans le jaune budgétaire : 1702

c estimation sur la base d'une hypothèse de progression linéaire

d idem, compte tenu de l'objectif de 0,7% pour 2012

Source : 2004-2008 : HCCI, *La programmation de l'aide publique française au développement*, mai 2005 – 2009-2012 : estimations de Coordination SUD

<sup>147</sup> Le HCCI est une instance consultative, rattachée auprès du Premier Ministre, composée de représentants politiques et de la société civile.

<sup>148</sup> « Programme pluriannuel des finances publiques 2006-2008 », [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)

<sup>149</sup> HCCI, mai 2005, *La programmation de l'aide publique française au développement, recommandations* : <http://www.hcci.gouv.fr/travail/avis/avisapd.html>

<sup>150</sup> Estimation du taux de croissance du PIB réalisée par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans son *Programme pluriannuel des finances publiques 2006-2008* : [http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget\\_etat/index.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget_etat/index.htm)

Selon les estimations du HCCI, l'APD de la France devrait augmenter de 800 millions d'euro en 2006, de 900 millions d'euro en 2007 et à nouveau de 1 100 millions d'euro, en 2008. Selon nos projections, l'APD de la France devrait atteindre 15,63 milliards € en 2012, soit 8,8 milliards € supplémentaires par rapport à 2004. Si l'on prend l'hypothèse d'une augmentation constante, **cela correspond à une augmentation annuelle moyenne de 1 100 millions € de 2004 à 2012**<sup>151</sup>. Même si ces montants supplémentaires paraissent très importants en termes de finances publiques, ils ne prennent pas en compte la décréue des annulations de dettes. Ce qui signifie que, **pour honorer ses engagements d'accroissement de l'APD, la France devrait augmenter ses crédits d'APD de plusieurs milliards d'euro au cours des prochaines années**. Cela constitue un défi considérable et nécessite une anticipation, tant au niveau de la programmation financière du budget de l'Etat que de l'appui au renforcement de capacités d'absorption des pays partenaires.

Les inquiétudes sont déjà palpables au sein de l'administration. Un document interne de la Direction du budget du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie daté de janvier 2004 indique que « en 2005-2006, l'achèvement de l'initiative PPTE et l'annulation probable d'une partie de la dette de l'Irak pourrait permettre à la France de maintenir son APD sur le chemin critique vers l'objectif du 0,5%. **Au-delà de 2006, faute d'une nouvelle initiative sur la dette, le respect de l'engagement de Johannesburg impliquerait que la France augmente considérablement ses dépenses budgétaires d'APD. Le besoin pour 2007 est actuellement évalué à près de 2 milliards d'euro** »<sup>152</sup>.

## 3.2. La tentation du gonflement de l'APD pour atteindre les objectifs

Vue l'ampleur des nouveaux crédits budgétaires qui seraient nécessaires pour financer une telle augmentation de l'APD, le risque est important d'un gonflement de dépenses APD non budgétaires pour atteindre les objectifs fixés à moyen terme.

### 3.2.1. Le recours à de nouvelles annulations de dettes pour atteindre les objectifs d'augmentation de l'APD

Il est possible que le cap fatidique de la décréue des annulations de dettes soit repoussé de deux ans, par un prolongement de l'IPPTE (jusqu'en 2009)<sup>153</sup> et l'étalement de l'annulation de la dette irakienne (jusqu'en 2010-11). La décréue liée à la fin de l'IPPTE pourrait ainsi être en partie amortie. Mais, la difficulté à dégager des ressources financières aussi importantes, dans un contexte budgétaire difficile, pourrait conduire la France -et ses partenaires du Club de Paris- à recourir à de nouveaux allègements de dettes, dans le cadre d'une initiative PPTE élargie<sup>154</sup> ou de l'Approche d'Evian, dont ont déjà bénéficié l'Irak et le Nigéria<sup>155</sup>. Déjà, la France a indiqué qu'elle pourrait étaler sa contribution à l'annulation de la dette irakienne jusqu'en 2011<sup>156</sup>.

---

<sup>151</sup> En euro courants.

<sup>152</sup> Document cité dans les recommandations du HCCI : Direction du budget/MINEFI, «MAE-APD et dotations internationales, économies structurelles », janvier 2004.

<sup>153</sup> Le MINEFI table sur un étalement de la mise en œuvre de l'IPPTE jusqu'en 2009, même si le gros des annulations est déjà passé. Cf. document sur les comptes spéciaux annexé au Projet de loi de finances 2006, p. 296 : la projection de l'indicateur n°1 du programme « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France » indique que le « pourcentage des pays qui ont bénéficié, avec succès, de l'initiative en faveur des PPTE » s'élèvera à 88% en 2006, pour atteindre les 100%, en 2009.

<sup>154</sup> Il est également à noter que l'annulation de la dette multilatérale des PPTE décidée au Sommet du G8 de Gleneagles se traduira par une augmentation de la contribution au FMI, à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement, sans que cela soit comptabilisé dans les annulations de dettes.

<sup>155</sup> Approche adoptée lors du sommet du G8 d'Evian, qui permet de conclure des accords d'annulations de dettes avec des pays non PPTE, au cas par cas. Les deux premiers pays à en bénéficier sont l'Irak et le Nigeria. Informations sur le site internet du Club de Paris : [http://www.clubdeparis.org/fr/press\\_release/page\\_detail\\_communepresse.php?FICHLIER=com10674354440c](http://www.clubdeparis.org/fr/press_release/page_detail_communepresse.php?FICHLIER=com10674354440c)

<sup>156</sup> Note de la délégation de la France au CAD, «Impact de la remise de la dette irakienne sur l'APD des membres en 2005 » [DCD\_DAC(2005)25/ADD], juin 2005 : « la France respectera les termes de l'accord en Club de Paris et procédera à l'annulation en trois phases de ses créances dans la mesure où l'Irak sera en mesure de conclure et de mener à terme son programme FMI. Pour ce qui concerne la 2e phase, la France se réserve la possibilité d'étaler sur trois ans la déclaration des annulations afférentes ». Dans cette hypothèse, ceci veut dire que la deuxième phase s'étalerait sur 2005-2008 et la troisième phase, elle-même prévue sur trois ans, de 2008 à 2011.

### 3.2.2. Le risque d'un gonflement de la bulle des prêts AFD

Par ailleurs, une politique de prêts APD trop ambitieuse pourrait également conduire au gonflement d'une bulle de prêts qui pourrait « éclater » d'ici quelques années. La délivrance de prêts APD permet, en effet, d'augmenter les statistiques de l'APD pour un coût réduit pour l'Etat. Mais, celle-ci produira d'ici quelques années, quand les remboursements interviendront, des flux d'APD négatifs, qui viendront alors amputer les chiffres de l'APD. Si une augmentation de l'ouverture de prêts d'APD permet d'augmenter, à court terme, les chiffres de l'APD, elle contribuera, à plus long terme, à la baisse du niveau de l'APD (voir encadré ci-dessous et en annexe, la note sur l'AFD).

#### Vers un éclatement de la bulle des prêts APD ?

Les prêts APD sont principalement délivrés par l'Agence française de développement. Afin de leur assurer un certain degré de concessionnalité, l'Etat verse une « bonification » aux prêts de l'AFD<sup>157</sup>. L'effet levier pour l'Etat des prêts de l'AFD est environ de 1 à 3, sur toute la durée du prêt. C'est-à-dire qu'un prêt de 300 millions € coûtera 100 millions € à l'Etat. Ce coût sera étalé sur la durée du remboursement du prêt, car la Direction générale du Trésor et des politiques économiques (DGPE) verse les bonifications à l'AFD au fur et à mesure du remboursement des intérêts<sup>158</sup>. Par ailleurs, le « délai de franchise » des prêts d'APD implique que le pays débiteur ne commencera à rembourser ce prêt que plusieurs années après qu'il ait été délivré.

Une ouverture de prêts d'APD produit donc des décaissements d'APD importants, en plusieurs tranches, étalées en moyenne sur cinq ans, à un coût budgétaire faible. Par contre, lorsque les prêts arriveront à maturité, ils produiront des flux d'APD négatifs<sup>159</sup>. L'AFD délivrant en priorité ses nouveaux prêts à des pays jugés solvables (pays à revenus intermédiaires), l'hypothèse retenue est qu'ils seront remboursés et, dans ce cas, viendront amputer de manière importante les statistiques d'APD, d'ici quelques années.

Actuellement, le montant des prêts délivrés par l'AFD est plus important que le montant des remboursements, ce qui fait que, en termes d'APD, les flux restent positifs. Mais des projections élaborées par l'Agence indiquent que, au niveau actuel d'ouverture de nouveaux prêts, ces flux deviendront rapidement négatifs. Pour maintenir ces flux positifs, l'Etat et l'AFD négocient actuellement une forte augmentation de la subvention pour « bonification » des prêts AFD, ce qui augmenterait d'autant le montant des prêts délivrés, avec toujours un faible coût pour l'Etat. Lorsque l'AFD aura atteint la limite de ses capacités d'augmentation des prêts AFD, elle se retrouvera avec un encours de prêts considérable. L'AFD produira alors d'importants flux négatifs d'APD. Dans cette hypothèse, cette course en avant aux prêts d'APD entretiendrait une bulle de prêts, préjudiciable, à terme, à la poursuite de la progression de l'APD totale vers l'objectif des 0,7% en 2012. Il est important que l'Etat assainisse cette bulle des prêts APD dans les prochaines lois de finances, en privilégiant une augmentation des financements par dons des projets AFD, plutôt qu'une augmentation du montant des bonifications.

Il est également important de réformer les modalités de comptabilisation des prêts au sein de l'APD. La France devrait donc proposer au CAD de ne comptabiliser dans l'APD uniquement que le coût pour l'Etat de la délivrance d'un prêt concessionnel (bonification du prêt par l'Etat) et non plus l'intégralité du prêt.

<sup>157</sup> L'AFD finance elle-même une autre partie de la bonification de ses prêts sur ses bénéfices (source : PLF 2006).

<sup>158</sup> Le montant des nouveaux engagements de bonifications aux prêts AFD s'élève à 220 millions € dans le PLF 2006, ce qui permet d'ouvrir 1,4 milliards € de nouveaux prêts. Le coût total pour l'Etat, sur la toute la durée de ces nouveaux prêts est estimé à 430 millions € (380 millions € en valeur actuelle nette). Pourtant, en 2006, l'Etat ne devra dépenser que 44,5 millions € de crédits de paiement pour la « bonification » des prêts AFD (la bonification totale des prêts AFD en 2006 s'élève à 120,10 millions €, mais 76,6 millions € seront financés sur les bénéfices de l'AFD). Pour évaluation du coût en terme de finances publiques, il convient d'ajouter également le décaissement net pour l'Etat au compte spécial du Trésor « Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les PED », soit 49,5 millions en 2006 (voir PLF 2006. Annexe « Prêts à des Etats étrangers »).

<sup>159</sup> Au moment d'un versement d'un prêt APD, cette somme est inscrite dans les statistiques d'APD. Ensuite, à chaque remboursement du principal par le pays débiteur, celui-ci sera retranché des statistiques de l'APD.

### 3.2.3. Le risque accru de recours aux artifices comptables :

La tentation d'élargir le périmètre des dépenses notifiées par la France dans son APD hors allègements de dettes sera également très forte. Certaines nouvelles dépenses, pour le moment assez limitées, ont déjà été introduites dans la comptabilisation de l'APD française au cours des dernières années. Celles-ci s'élevaient au minimum à 60 millions € dans le seul projet de loi de finances 2005<sup>160</sup>. De nouvelles dépenses liées aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, qui n'ont pas été intégrées pour les statistiques de 2004, suite à un arbitrage du Premier ministre, ou aux actions du ministère de l'environnement, pourraient ainsi être intégrées à l'avenir. Dans tous les cas, **il est important que le gouvernement garantisse une transparence dans les modifications du périmètre de l'APD pour garantir un continuum statistique.**

La comptabilisation de nouvelles dépenses sera facilitée par les récentes négociations au sein du CAD. Celles-ci ont permis, en 2004 et 2005, d'intégrer de nouvelles dépenses de sécurité<sup>161</sup> au sein des statistiques de l'APD ou les financements liés aux mécanismes de développement propre du protocole de Kyoto<sup>162</sup>. Les ONG sont très dubitatives sur la pertinence d'un tel élargissement<sup>163</sup>. Tout porte à croire que les pays membres du CAD seront enclins à assouplir les règles de comptabilisation de l'APD au moment où ils seront collectivement confrontés au problème du financement de leurs engagements. Le gouvernement français devrait impérativement tenir informées la Représentation nationale et les organisations de la société civile et prendre des engagements en matière de maintien de la continuité statistique de l'APD dans le cadre de ces négociations.

De l'aveu même de certains responsables du ministère des Affaires étrangères, **le défi principal est de s'assurer que la poursuite de l'augmentation de l'APD officielle se traduise enfin par une augmentation de l'APD « réelle »**<sup>164</sup>.

### 3.3. Plus de transparence pour garantir une progression de l'APD « réelle »

**Aucune garantie ne peut être apportée à l'augmentation de cette APD « réelle », sans la mise en place d'indicateurs fiables. Il est de la responsabilité du gouvernement d'assurer, devant la Représentation nationale et les citoyens, la transparence des finances publiques.** Sans la mise en place de statistiques, d'indicateurs et d'objectifs précis en matière d'augmentation de l'APD hors allègements de dettes et les agrégats d'APD « artificielle », les engagements en ce domaine ne seront jamais pleinement convaincants. **Une comptabilisation de l'APD à périmètre constant (périmètre 2001) devrait également être présentée afin de conserver un système de comparaison.**

Actuellement, la tenue des engagements présidentiels en matière d'APD est totalement dépendante de la volonté politique de l'exécutif. Malgré la continuité de la parole de l'Etat, aucun cadre juridique ne contraint celui-ci à poursuivre cette augmentation de l'APD au-delà de 2007, pour atteindre les 0,7% en 2012. L'adoption d'un calendrier par l'Union européenne pour atteindre les 0,7% (en 2015) constitue un engagement fort de la part de ses Etats membres, mais ne précise pas les modalités d'augmentation de celle-ci, ni surtout son contenu. En outre, la tenue de ces engagements représente une augmentation considérable de crédits budgétaires pour certains Etats européens comme l'Allemagne et l'Italie. Face

---

<sup>160</sup> Comptabilisation de la coopération des Collectivités locales (40,54 millions €) ou de la coopération technique de différents ministères: intérieur (15 millions €), agriculture (2 millions €), éducation nationale (1,5 million €).

<sup>161</sup> Les dépenses de sécurité qui seront comptabilisées dans les statistiques d'APD à partir de 2005 relèvent des catégories suivantes : « Amélioration de la gestion des dépenses de sécurité grâce à un renforcement de la supervision civile et du contrôle démocratique sur la budgétisation, la gestion, la transparence et l'audit des dépenses de sécurité; Renforcement du rôle de la société civile dans le système de sécurité de manière à faire en sorte que ce dernier soit géré conformément aux normes démocratiques et aux principes de responsabilité, de transparence et de bonne gouvernance; Soutien à l'adoption de lois destinées à empêcher le recrutement d'enfants en tant que soldats; Soutien pour la réforme des systèmes de sécurité afin d'améliorer la gouvernance démocratique et le contrôle par les civils; Dispositifs civils à l'appui de construction de la paix et de prévention et de règlement des conflits; Contrôle, prévention et réduction de la prolifération d'armes légères et de petit calibre. » Cf. OCDE, « Prévention des conflits et construction de la paix : qu'est-ce qui rentre l'APD ? » : <http://www.oecd.org/dataoecd/32/33/34535243.pdf> . Par ailleurs, le CAD et l'ONU discutent actuellement sur les modalités de comptabilisation de certaines dépenses d'opérations de maintien de la paix.

<sup>162</sup> Lors de sa dernière réunion à haut niveau (mars 2005), le CAD a entériné « la comptabilisation dans l'APD des dépenses publiques à caractère libéral destinées à financer des activités relevant du Mécanisme pour un développement propre.

<sup>163</sup> Cf. Lettre de Coordination SUD au Président du CAD : [http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Lettre\\_coordination\\_Sud\\_JT00162082-2.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Lettre_coordination_Sud_JT00162082-2.pdf)

<sup>164</sup> Audition par le HCCL de M. Philippe Etienne, directeur général de la DGCID, 24 mars 2005 : « l'objectif est, malgré des contraintes budgétaires fortes, d'obtenir suffisamment de crédits frais et, je dirais, réels, pour que les engagements pris soient tenus de manière réelle et non par des artifices comptables ».

aux difficultés budgétaires de ces pays, cet engagement européen risque de ne pas être entièrement respecté, à l'instar d'autres engagements européens.

### 3.4. L'urgence d'une programmation du relèvement de l'APD « réelle »

#### 3.4.1. La nécessité d'une loi de programmation pluriannuelle sur l'APD

L'enjeu est pourtant de bâtir une structure d'aide durable, répondant aux orientations de la politique de développement et qui accompagne l'augmentation progressive du volume d'APD par la mise en place des mécanismes qui garantissent une hausse pérenne de l'APD « réelle ». **Dans un contexte budgétaire contraint, seul un engagement fort, sous forme de loi de programmation budgétaire pluriannuelle, peut garantir que l'APD demeurera une priorité politique -et donc budgétaire- de l'Etat.**

Dès 2004, lors de son examen de l'APD française, le CAD appelait le gouvernement français à anticiper cette décreue prévisible des annulations de dettes : « *Il s'avérera alors nécessaire d'assurer le relais pour maintenir le niveau d'APD. La mobilisation des moyens budgétaires, leur programmation et les modalités de leur mise en œuvre, sans parler des besoins en ressources humaines, constituent autant de défis sur lesquels le CAD encourage les autorités françaises à se pencher sans tarder* »<sup>165</sup>. Le CICID de décembre 2002 avait d'ailleurs annoncé que des prévisions sur l'évolution de l'APD française devaient être établies avant juin 2003. « *Celles-ci feront apparaître la répartition entre aide bilatérale et aide multilatérale ainsi qu'entre dons, prêts et annulations de dette* »<sup>166</sup>. Si le dernier CICID a exposé les grandes pistes d'affectation des flux supplémentaires d'APD, ce type de projection évoquée en juin 2003 n'est toujours pas disponible ou, tout du moins, n'a jamais été rendu public.

Si le gouvernement veut traduire ses engagements d'augmentation de l'APD par de nouvelles ressources budgétaires il se doit, dès maintenant, d'anticiper la décreue des annulations de dettes et de procéder à un exercice de programmation budgétaire visant à déterminer précisément l'affectation des nouveaux crédits budgétaires d'APD sur la période 2006 – 2012. Vue l'importance des montants en jeu et le poids des contraintes qui pèsent sur le budget de l'Etat, cet exercice devrait être réalisé au plus vite et donner lieu à un véritable débat parlementaire et citoyen, dans le cadre de discussions sur un projet de loi de programmation pluriannuelle sur l'APD française.

#### 3.4.2. Les canaux privilégiés par le gouvernement pour affecter l'APD supplémentaire

Lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 18 mai 2005<sup>167</sup>, le gouvernement a esquissé les pistes qu'il comptait privilégier pour affecter les flux additionnels d'APD à partir de 2006. Les engagements sont relativement précis sur les canaux retenus pour délivrer l'APD additionnelle. Reste à concrétiser ces engagements par une programmation budgétaire pluriannuelle précise.

##### 3.4.2.1. Les canaux à décaissement rapide (aide multilatérale et aide budgétaire) :

Pour répondre au « défi » de l'augmentation massive de crédits budgétaires d'APD, le CICID indique que la France compte privilégier des canaux à décaissement rapide. Le communiqué indique que la France poursuivra ainsi l'augmentation de sa contribution aux fonds multilatéraux de développement et aux organisations internationales. Sa contribution à l'aide européenne devrait également continuer à augmenter, sous l'effet de l'amélioration du taux de décaissement du Fonds européen de développement (FED).

Parallèlement, le CICID précise que l'aide budgétaire globale<sup>168</sup>, inscrite au budget du MINEFI, et l'aide budgétaire affectée (ou aide programme)<sup>169</sup>, inscrite au budget du MAE, seront renforcées.

<sup>165</sup> CAD/OCDE, Examen par les pairs de l'APD de la France, 2004, p.29.

<sup>166</sup> Communiqué du CICID de décembre 2002.

<sup>167</sup> Relevé de conclusions du CICID de mai 2005 : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques\\_830/aide-au-developpement\\_1060/reunions-conferences\\_5159/cicid-du-18-mai-2005\\_5260/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques_830/aide-au-developpement_1060/reunions-conferences_5159/cicid-du-18-mai-2005_5260/index.html)

<sup>168</sup> Aide avec versement des fonds directement dans le compte du Trésor du pays bénéficiaire pour assurer l'équilibre de ses finances publiques, en particulier dans le cadre des plans d'ajustement structurel.

<sup>169</sup> Ce type d'aide consiste en des financements directs à des politiques sectorielles des États bénéficiaires.

Effectivement, ces différents canaux permettraient à la France de décaisser rapidement des flux additionnels d'APD. Il est important que ce transfert de ressources s'accompagne du renforcement des capacités de la France pour intervenir dans la définition et le pilotage de l'aide européenne et multilatérale. En ce qui concerne l'aide budgétaire, elle peut s'avérer efficace pour appuyer les stratégies de développement des Etats récipiendaires. Les besoins sont effectivement considérables, notamment pour financer certains programmes d'aide sectorielle comme le *Fast track initiative* dans le domaine de l'éducation. Pour être absorbée efficacement par les Etats des pays récipiendaires, ce type d'aide doit être à la fois stable et prévisible (voir indicateur sur la prévisibilité de l'aide) et s'accompagner de programmes de renforcement des capacités de gestion de ces Etats via notamment l'assistance technique.

Les conséquences sur l'évolution de la politique française d'APD d'une augmentation de l'aide budgétaire sont difficiles à évaluer. Si cette augmentation reste dans des proportions limitées, et si la France n'investit pas dans ses capacités en ressources humaines pour développer une stratégie active de participation aux cadres européens et multilatéraux de coordination de l'aide, ces fonds se retrouveront de facto gérés par les Institutions financières internationales (IFI), qui contrôlent les Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (CSRP) et les plans d'harmonisation de l'aide. Cela désengagerait l'Etat français d'une politique de coopération au développement basée sur le partenariat, au profit des « bonnes politiques » macro économiques prônées par les institutions de Bretton Woods<sup>170</sup>. En revanche, si la France développe une véritable stratégie de présence active au sein des cadres multilatéraux d'harmonisation de l'aide, elle peut devenir un acteur de poids dans certaines régions et promouvoir des politiques publiques de réduction des inégalités. Pour cela, la France devrait non seulement augmenter son aide budgétaire, de manière conséquente et dans le cadre de mécanismes de programmation pluriannuelle, mais aussi la concentrer sur certains secteurs prioritaires et certaines zones géographiques, tout en renforçant son assistance technique, dans les secteurs et pays concernés, et ses capacités stratégiques, à Paris. Dans ces conditions, elle pourra alors contrebalancer l'influence des IFI. Par contre, si la France se contente d'une augmentation de l'aide budgétaire sans se doter d'une telle stratégie et des moyens humains nécessaires à sa mise en œuvre, cette APD supplémentaire se contentera d'alimenter des cadres de mise en œuvre qui ne répondent pas forcément aux stratégies nationales des Etats récipiendaires et aux objectifs généraux de sa politique de développement.

Enfin, dans certains contextes où l'Etat est frappé par le délitement et la corruption, en particulier dans les situations de conflit et post conflit (« Etats fragiles »), l'aide budgétaire n'est pas l'instrument le mieux adapté. Il est donc impératif de préserver une diversité d'instruments à la disposition de la coopération française pour agir efficacement.

#### 3.4.2.2. Préserver la pluralité des instruments de l'aide bilatérale :

Une augmentation des crédits budgétaires d'APD doit donc bénéficier à l'ensemble des instruments de la coopération au développement. Les différents instruments de l'APD jouent des rôles complémentaires, ce qui permet une adaptation aux réalités du terrain et de soutenir des acteurs différents. Les instruments d'aide projet jouent donc également un rôle important. Paradoxalement, ceux-ci connaissent un important déficit de financement depuis plusieurs années, alors que l'APD française était officiellement en hausse.

Comme l'indique le HCCI, une augmentation des crédits d'aide projet, au côté de celle de l'aide budgétaire, est également nécessaire et nécessite par conséquent une programmation, dès 2006 :

*« La programmation de l'APD est soumise à des contraintes particulières. D'une part, l'APD étant comptabilisée en décaissements et non en engagements, ce qui est décaissé au titre d'une année doit avoir été engagé préalablement. Pour l'aide projet, qui s'exécute en moyenne sur 4 à 5 ans, avec des variantes selon le secteur ou l'opérateur d'aide, cela signifie que les engagements devront avoir été pris les années antérieures. Jusqu'à présent, du fait des annulations de dettes, cela n'a pas été anticipé. Aussi, il convient de prévoir, dès 2006, la montée en puissance de cet instrument qu'est l'aide-projet, au demeurant essentiel pour l'appui aux coopérations décentralisées et des OSI, avec une augmentation des autorisations d'engagement de 350 millions d'euro en 2003 à 700 millions en 2006 et à 1 milliard d'euro en 2007. Dans les budgets des prochaines années, le gouvernement devra veiller à maintenir un équilibre entre l'aide projet et les aides à décaissement*

<sup>170</sup> Cf. Coordination SUD, Réformer l'aide pour améliorer son efficacité, février 2005 : [http://www.coordinationsud.org/IMG/doc/aide\\_fev05 - version finale\\_2-2.doc](http://www.coordinationsud.org/IMG/doc/aide_fev05 - version finale_2-2.doc)

*rapide s'il veut respecter les objectifs d'effort d'aide qu'il a retenus. Il importe enfin que, dès à présent, les principaux opérateurs gouvernementaux de l'aide - DGCID, DGTPE et AFD - se mobilisent pour mettre en œuvre cette montée en puissance de l'aide projet »<sup>171</sup>.*

Le projet de loi de finances 2006 prévoit justement une augmentation des autorisations d'engagement qui, selon les documents budgétaires, permettra «une montée en puissance de l'aide-projet d'ici 2008»<sup>172</sup>. Cette augmentation semble traduire une volonté d'augmenter effectivement les financements d'aide projet mais est encore loin du montant qui serait nécessaire, selon les estimations du HCCI<sup>173</sup>.

### 3.4.3. Une augmentation des crédits de la mission «APD » dans le projet de loi de finances 2006 :

Le projet de loi de finances 2006 constitue un test déterminant pour évaluer la volonté du gouvernement de se doter de moyens budgétaires nécessaires pour honorer ses engagements en matière d'augmentation de l'APD. Selon les prévisions de la DGTPE, l'APD française atteindra 0,47% du RNB en 2005 et 2006, contre 0,44% en 2004. Cette nouvelle augmentation s'explique à nouveau en grande partie par les annulations de dette, en particulier celles de l'Irak et du Nigéria (respectivement 500 millions € et 1000 millions € en 2005). Cependant, les crédits inscrits dans la mission «Aide publique au développement » enregistrent une augmentation.

En l'absence de données globales sur l'APD française pour 2006, l'évolution des crédits de la mission « aide publique au développement » constitue le seul indicateur pour évaluer la progression des dépenses d'APD «réelle»<sup>174</sup>. Il convient cependant de ne pas tirer de conclusions générales à partir des seuls crédits de la mission APD. Tout d'abord, contrairement à son intitulé, la mission « aide publique au développement » ne regroupe pas que des crédits notifiés en APD (elle regroupe également des crédits non APD destinés à des PED, et même quelques rares crédits destinés à des pays non PED<sup>175</sup>). **Ensuite, si cette mission regroupe plus de 80% des crédits budgétaires d'APD, elle ne correspond qu'à environ un tiers de l'APD française déclarée au CAD**<sup>176</sup>. Enfin, le changement de nomenclature budgétaire rend plus difficile le suivi des crédits, notamment pour évaluer la part des redéploiements de crédits dans l'augmentation des crédits inscrits dans certaines missions et programmes. En 2005, des crédits d'aide alimentaire du ministère de l'agriculture avaient ainsi été redéployés au sein du budget du ministère des Affaires étrangères<sup>177</sup>.

---

<sup>171</sup> HCCI, Recommandations sur la programmation de l'aide publique française au développement, mai 2005, p. 12.

<sup>172</sup> Projet de loi de finances 2006, Annexe Aide publique au développement, p.69.

<sup>173</sup> Le montant des autorisations d'engagement pour l'aide-projet bilatérale s'élève à 450 millions d'euros (150 millions d'euros pour le FSP et 300 millions pour les projets mis en œuvre par l'AFD).

<sup>174</sup> Au moment de la publication de notre rapport, le Document de politique transversale, qui donne une vision d'ensemble de l'APD française programmée en 2006, n'était toujours pas disponible. Seuls les projets annuels de performance (PAP), qui retracent les crédits de chaque mission, avaient été publiés.

<sup>175</sup> Projet de loi de finances 2006, projet annuel de performance de la mission Aide publique au développement, pp. 25-27 : le programme « aide économique et financière au développement » du MINEFI comprend des contributions au «Northern Dimension Environmental Partnership» (fonds pour la protection de l'environnement et la sûreté nucléaire dans le Nord Ouest de la Russie) et au «Chernobyl Shelter Fund ».

<sup>176</sup> *Op. cit.*, p. 14.

<sup>177</sup> Cf. Coordination SUD, «PLF 2005: l'APD française contribue-t-elle aux objectifs du Millénaire pour le développement ?» (Lien : [http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Fiche\\_-\\_analyse\\_PLF\\_2005.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Fiche_-_analyse_PLF_2005.pdf)). Les crédits APD du Ministère des Affaires étrangères étaient en augmentation de 140 millions € (soit + 7,14 %) dans le PLF 2005. Cette augmentation ne traduisait pas en réalité une augmentation de ses crédits mais résultait du transfert de crédits depuis d'autres ministères (150 millions € de contribution au Fonds SIDA et 15 millions € de crédit d'aide alimentaire). A périmètre constant, les crédits APD du MAE étaient donc en stagnation.

## Récapitulatif des crédits par programme et action

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006
<b>110 Aide économique et financière au développement</b>	<b>577.790.000</b>	<b>3.134.676.913</b>		<b>886.765.000</b>	<b>966.410.877</b>	
01 Aide économique et financière multilatérale	231.960.000	1.127.626.913		525.895.000	612.360.877	
02 Aide économique et financière bilatérale	164.790.000	1.770.850.000		179.830.000	182.850.000	
03 Traitement de la dette des pays pauvres	181.040.000	236.200.000		181.040.000	171.200.000	
<b>209 Solidarité à l'égard des pays en développement</b>	<b>1.335.509.924</b>	<b>2.175.936.278</b>	<b>165.600</b>	<b>1.972.092.294</b>	<b>2.047.586.278</b>	<b>165.600</b>
01 Animation et coordination de l'aide au développement	73.118.849	35.717.632		73.118.849	35.717.632	
02 Affirmation de la dimension culturelle du développement	174.606.823	199.171.030	165.600	185.138.523	198.748.030	165.600
03 Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement	182.729.532	141.004.791		197.121.932	146.293.791	
04 Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités	590.010.990	672.430.680		583.669.260	529.938.680	
05 Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement	250.929.631	1.076.767.474		878.929.631	1.077.043.474	
06 Aide aux populations touchées par les crises	64.114.099	50.844.671		54.114.099	59.844.671	

Source : Extrait du PLF 2006, Annexe « Aide publique au développement ».

Les crédits de paiement de la mission « APD » s'établissent à **3 014 millions d'euro dans le PLF 2006, contre 2 858,86 millions d'euro en loi de finances initiale 2005**. Cela correspond à une **augmentation de 155,14 millions d'euro**. Cette augmentation est à souligner et **constitue un signe positif**. Elle est cependant à relativiser au vu des réserves évoquées précédemment et **elle ne représente qu'environ 16% de l'augmentation de l'APD totale programmée en 2006**, celle-ci augmentant d'environ 978 millions d'euro<sup>178</sup>. En attendant la publication de l'ensemble des documents budgétaires, il est impossible d'évaluer à quelle hauteur l'augmentation de l'APD totale sera financée par de l'APD « réelle », hormis l'augmentation des crédits de la mission « APD »<sup>179</sup>.

**Le programme «Solidarité à l'égard des PED» du ministère des Affaires étrangères augmente de 75,5 millions €**. Les types de crédits concernés avaient déjà connu, pour la plupart, une progression dans le PLF 2005<sup>180</sup>. Cette hausse profite essentiellement à l'aide européenne et multilatérale : augmentation de 98 millions € de la contribution au Fonds européen de développement (soit 726 millions € de CP)<sup>181</sup>, de 75 millions € au Fonds pour le sida, la tuberculose et le paludisme (soit 225 millions € de CP)<sup>182</sup> et de 22,6 millions € des contributions volontaires aux organismes des Nations unies (soit 50,3 millions € de CP).

<sup>178</sup> Le PLF 2006 retient une hypothèse d'un RNB à 1761 Mds € et indique que l'APD s'élèvera à 0,47% de ce RNB, ce qui revient à 8,28 Mds €. L'APD programmée en loi de finances initiale 2005 s'élevait, quant à elle, à 7,3 Mds € (Cf. «Jaune» du PLF 2005). Selon ces estimations, l'APD augmenterait donc de 978 millions € dans le PLF 2006.

<sup>179</sup> Coordination SUD, «PLF 2005 : l'APD française contribue-t-elle aux objectifs du Millénaire pour le développement ? » : l'APD totale inscrite dans le PLF 2005 était en augmentation de 679 millions € dans le PLF 2005, sous le coup de la seule augmentation du montant des annulations de dettes. L'APD hors allègements de dettes quant à elle était en baisse de 62 millions €, par rapport à la loi de finances initiale de 2004.

<sup>180</sup> Le budget du MAE avait vu les crédits suivants augmenter dans le PLF 2005 : la contribution au FED (+ 69 millions €) et les crédits de paiement d'aide projet du Fonds solidarité prioritaire (+ 30 millions €).

<sup>181</sup> Cette augmentation de la contribution au FED est due à la réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'UE et de celle du 9ème FED en particulier, qui entraîne une plus grande efficacité dans les décaissements ainsi qu'à l'élargissement de son périmètre. La contribution au FED est ainsi passée de 361 millions € en 2000 à 726 millions € en 2006. Cependant, les documents budgétaires indiquent que 2006 devrait constituer un pic de décaissement.

<sup>182</sup> Le Fonds mondial pour le sida, la tuberculose et le paludisme a connu lui aussi une forte augmentation ces dernières années : 50 millions € en 2003 et 2004, 150 millions en 2005, 225 millions € en 2006 et un engagement à porter cette contribution à 300 millions € en 2007.

Conformément aux engagements du CICID, l'aide-projet bilatérale connaît une progression des crédits de paiement mais aussi, surtout, de ses autorisations d'engagement. Les CP de l'aide-projet bilatérale (FSP + dons AFD) progressent de 48,7 millions €<sup>183</sup>. Les documents budgétaires indiquent également que « *l'augmentation des autorisations d'engagement permettra, grâce à la mise en place de projets nouveaux, de favoriser une montée en puissance de l'aide-projet d'ici 2008* »<sup>184</sup>. Les autorisations d'engagement ont été évaluées à 450 millions € (300 millions € pour les projets mis en œuvre par l'AFD et 150 millions € utilisés via le FSP).

Alors que la réalisation des OMD est affichée comme la priorité de l'APD française, il est cependant paradoxal de noter que l'action « **Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités** » enregistre une baisse de 53,7 millions €. Dans le même temps, l'action « **Affirmation culturelle du développement** » augmente de 13,6 millions €.

**Le programme « Aide économique et financière au développement » du MINEFI progresse quant à lui de 79,65 millions €.** Ceci s'explique par une augmentation de 85,6 millions € de l'action « aide économique et financière multilatérale » : augmentation de 105 millions € de la contribution à l'Agence internationale de développement (soit 363,20 millions € de CP)<sup>185</sup>, de 21,4 millions € au Fonds africain de développement (soit 114,2 millions € de CP)<sup>186</sup>. Le programme du MINEFI est surtout marqué par une augmentation très importante des autorisations d'engagement : 3 134,76 millions € d'AE, contre 577,7 millions € en loi de finances initiale de 2005. Environ 85% de ces autorisations d'engagement portent sur la contribution de la France à l'AID et sur la subvention à l'AFD pour la bonification de ses prêts APD<sup>187</sup>.

Globalement, les autorisations d'engagement de la mission APD augmentent de 2 296 millions €, pour s'établir à 5 310 millions €. Cette augmentation dénote une volonté d'anticiper la remontée des crédits de la mission APD sur les prochaines années. Cependant, ces AE ne sont qu'indicatives et n'entraînent pas de programmation pluriannuelle contraignante pour l'Etat, mis à part pour certains types de crédits comme l'aide projet bilatérale (FSP, aide projet de l'AFD), la contribution à certains fonds multilatéraux ou les contributions obligatoires aux organisations internationales. Seule l'évolution des crédits de paiement permet donc d'évaluer la progression de l'APD « réelle ».

---

<sup>183</sup> Les CP du FSP baissent 25,3 millions €, sous le coup du transfert de certaines activités vers l'AFD, alors que les CP « dons AFD » progressent de 74 millions €.

<sup>184</sup> PLF 2006, projet annuel de performance de la mission « aide publique au développement », p. 69.

<sup>185</sup> Dans le cadre de la reconstitution de ce fonds multilatéral de la Banque mondiale, la France s'est engagée à verser 1 073 millions € d'autorisations d'engagements sur trois ans.

<sup>186</sup> La France est le premier contributeur de ce fonds multilatéral de la Banque africaine de développement. Ce versement correspond au deuxième volet d'un engagement pris sur trois ans.

<sup>187</sup> Respectivement 1 073 millions € d'AE et 1 620 millions € d'AE.

## **PROPOSITIONS en faveur d'une augmentation de l'APD « réelle » (résumé)**

### **1- Adopter une programmation pluriannuelle pour la remontée de l'APD « réelle »**

- *Elaboration d'une programmation budgétaire visant à déterminer précisément l'affectation des nouveaux crédits budgétaires d'APD, par instruments, sur la période 2006 – 2012. Cet exercice devrait être réalisé au plus vite et donner lieu à un véritable débat parlementaire et citoyen. Cela devrait passer par l'adoption d'une loi de programmation budgétaire.*
- *Cette programmation devrait prévoir une forte remontée de l'APD «réelle » et donc des crédits budgétaires de la mission « APD ».*
- *Dans ce cadre, le gouvernement devrait prendre des engagements à ne pas notifier de nouveaux types de dépenses en APD. Il devrait également s'engager à s'opposer, au sein du CAD, à toute tentative d'élargissement du périmètre de l'APD et assurer une transparence sur les positions qu'il défend au sein de cette institution.*

### **2-Affecter efficacement les flux additionnels d'APD**

- *La remontée de la contribution à l'APD multilatérale et à l'aide budgétaire doivent s'accompagner d'un renforcement des capacités de la France à peser sur les cadres européen et multilatéraux de mise en œuvre de l'aide : développement d'une vision stratégique claire de la position de la France au sein des institutions européenne et multilatérales de développement, renforcement des ressources humaines affecté au suivi de ces dossiers à Paris et sur le terrain...*
- *La diversité des instruments au service de la coopération française au développement doit être préservée. Pour cela, l'aide-projet devrait également bénéficier d'une remontée de l'APD « réelle ».*

### **3-Engager la remontée de l'APD « réelle » dès 2006**

- *La remontée de l'APD «réelle » doit être anticipée dès 2006 par une forte augmentation des crédits de paiement et autorisations d'engagements. Les crédits de paiement et autorisations d'engagements de l'aide sous forme de dons (contributions multilatérales, aide budgétaire, aide projet) inscrits dans le projet de loi de finances 2006, bien qu'en augmentation, sont encore insuffisants pour espérer atteindre l'objectif des 0,7% d'ici 2012. Des CP et AE supplémentaires devraient être ouverts dans la Loi de finances initiale qui sera votée par le Parlement et en Loi de finances rectificative.*



# CHAPITRE II

---

## La réforme du dispositif institutionnel de l'aide publique française au développement



## CHAPITRE II : La réforme du dispositif institutionnel de l'aide publique française au développement

---

Parallèlement à la remontée du niveau de l'APD, la politique française de coopération au développement a été marquée au cours des dernières années par une réforme en profondeur de son dispositif institutionnel, qui a débuté par une première réforme engagée en 1998 par le gouvernement Jospin. Face au bilan mitigé de cette première réforme, le gouvernement suivant a ébauché des pistes pour approfondir certaines de ses orientations, lors du Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID) de décembre 2002. Les grandes orientations de cette seconde réforme ont été présentées lors du CICID du 20 juillet 2004 et précisées lors du CICID du 18 mai 2005<sup>188</sup>.

- **Réforme de 1998 : une première réforme inachevée**

La réforme de 1998 cherchait à moderniser une politique d'aide qui « ne bénéficiait pas suffisamment aux populations, en raison des nombreux effets pervers qui l'accompagnaient –projets dispendieux et inutiles, multiples prêts non affectés. »<sup>189</sup> Elle avait pour objectif de rationaliser ce dispositif, en apportant davantage de cohérence et de lisibilité. Elle visait également à sortir d'une politique de coopération encore très largement marquée par la relation particulière entretenue entre l'ancienne métropole et ses anciennes colonies<sup>190</sup>. Cette réforme avait pour ambition d'instaurer un dispositif coordonné et piloté par deux instances : le ministère des Affaires étrangères (MAE) et le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI). La suppression du Secrétariat d'Etat à la Coopération et à la Francophonie, encore largement marqué par les relations post - coloniales constituait la principale mesure de cette réforme. Ses services fusionnèrent avec ceux du MAE pour constituer une Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), au sein du MAE. Un poste de ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie est créé pour succéder à celui de Secrétaire d'Etat. Un Conseil interministériel à la coopération internationale et au développement (CICID) est créé, afin d'améliorer la coordination inter-ministérielle. Présidé par le Premier ministre, le CICID réunit, une à deux fois par an, les ministres dont les administrations concourent à l'action de l'Etat dans le domaine de la coopération au développement, pour en adopter les grandes orientations. Enfin, l'Agence française de développement (AFD) se voit confié le rôle « d'opérateur-pivot ».

De l'avis général, cette première réforme a eu la mérite d'entreprendre une refonte nécessaire du dispositif français de coopération au développement mais n'a répondu que partiellement à ses objectifs. Tout d'abord, le système d'aide publique au développement reste encore fragmenté au plan institutionnel : le ministère de l'Economie et des Finances gère encore plus de 40% de l'APD, le ministère des Affaires étrangères ne gérant qu'environ le quart de l'APD totale. Il ressort de l'examen de l'aide française effectuée par le CAD en 2000, que les différents acteurs de la coopération française privilégient chacun un angle particulier d'intervention<sup>191</sup>. Par ailleurs, les crédits restent encore difficilement lisibles, étant donné le nombre important d'acteurs dans la construction d'une politique de coopération au développement. Lors de l'examen par les pairs de l'APD française, en juillet 2004, le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD), souligne une nouvelle fois la faiblesse du pilotage général et l'absence de vision unifiée du dispositif de coopération français<sup>192</sup>.

---

<sup>188</sup> Les communiqués des CICID sont disponibles à l'adresse suivante : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/index.html)

<sup>189</sup> Discours de M. Jospin, Premier ministre, en clôture du CICID du 14 février 2002.

<sup>190</sup> Discours de M. Jospin, Premier ministre, en clôture du CICID du 14 février 2002 : « Nous voulions sortir d'une conception et d'une pratique encore marquées par une certaine tradition néo-coloniale ».

<sup>191</sup> J.-M. Debrat, J.-J. Gabas et Ph. Hugon, « La politique française d'aide au développement (1957-2004) », in J.-J. Gabas, *L'aide publique française au développement*, La Documentation française, 2005, p.39 : « Trois cultures coexistent de fait : celle de la diplomatie, incarnée par le personnel du MAE et en particulier les ambassadeurs, qui ont la responsabilité de la mise en œuvre des crédits de coopération dans les pays récipiendaires pour lesquels la Francophonie et le rayonnement culturel sont essentiels ; celle centrée sur l'équilibre macroéconomique et le rayonnement commercial, avec le ministère de l'Economie et des Finances ; enfin, plus marginalement de fait, celle du développement, [le personnel] des services de la DGCID et de l'AFD ».

<sup>192</sup> CAD/OCDE, Examen par les pairs : la France, juillet 2004 (lien : <http://www.oecd.org/dataoecd/30/53/32563815.pdf> ). Le communiqué du CICID de juillet 2004 indique que « l'examen de notre politique d'aide au développement, réalisée en mai 2004 par le CAD de l'OCDE, a souligné la mobilisation politique des autorités françaises sur le développement, tout en notant la complexité de l'organisation administrative dans ce domaine, le grand nombre d'opérateurs et les problèmes de coordination de notre dispositif. Notre aide, composante de l'action extérieure de la France, doit être plus claire dans ses objectifs. Des efforts doivent ainsi être accomplis dans la définition de nos priorités et, peut-être plus encore, sur leur mise en œuvre effective ».

- **2004-2005 : la mise en œuvre d'une seconde phase de la réforme et la réforme du budget de l'Etat**

L'objectif officiel de la présente réforme est donc d'approfondir cette première phase pour mettre en cohérence et moderniser le dispositif institutionnel français d'aide publique au développement. Cette nouvelle réforme s'inscrit également dans les débats internationaux sur l'efficacité et l'harmonisation de l'aide (Déclaration de Rome et Déclaration de Paris)<sup>193</sup>. Enfin, cinq ans après leur adoption par la communauté internationale, l'objectif est également d'inscrire les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) parmi les objectifs prioritaires de la politique française d'aide au développement.

Cette seconde réforme coïncide avec la mise en œuvre de la réforme du budget de l'Etat, dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) qui, constitue une opportunité de remédier au problème structurel de la dispersion et de l'opacité des dépenses d'APD française<sup>194</sup>. A partir de 2006, les crédits APD du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Economie et des finances seront ainsi regroupés au sein d'une mission « aide publique au développement ». La poursuite de la réforme de la coopération et la mise en œuvre de la LOLF impliquent de profonds changements dans le mode de gestion de l'aide.

Toutes ces évolutions s'inscrivent dans le cadre plus global de la réforme de l'Etat, qui conduit également à la réforme du ministère des Affaires étrangères et, en particulier, de la Direction générale de la coopération et du développement (DGCID), d'ici fin 2005.

La question centrale est la suivante : les différentes réformes, mises en œuvre en 2004-2005 – réformes de la coopération, du budget de l'Etat et du ministère des Affaires étrangères - améliorent-elles, de manière significative, la cohérence et le pilotage du dispositif français d'aide publique au développement et, par voie de conséquent, l'efficacité et la lisibilité de cette politique publique ?

---

<sup>193</sup> Voir Coordination SUD, Réformer l'aide pour améliorer son efficacité, février 2005 (cf. en Annexe).

<sup>194</sup> Voir Coordination SUD, « Pour un vote global de l'APD », septembre 2003 (disponible sur le site internet : [http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Dossier\\_pour\\_des\\_programmes\\_APD\\_3\\_RM\\_.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Dossier_pour_des_programmes_APD_3_RM_.pdf)) et Coordination SUD, « Remédier à l'opacité de l'APD française », novembre 2003 (lien : [http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Fiche\\_opacite\\_2\\_.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Fiche_opacite_2_.pdf))

## 1. Les objectifs de la réforme : la clarification du dispositif et la contribution aux OMD

En juillet 2004, la réunion du CICID a conduit à préciser les objectifs de l'aide française et concevoir un dispositif qui est censé répondre mieux à leur réalisation : adoption de sept stratégies sectorielles, qui visent à exprimer la contribution de la France aux OMD ; programmation de l'APD par pays à partir de « Documents cadres de partenariat » (DCP). Le CICID a également décidé de rendre plus clair et plus efficace le partage entre le pilotage stratégique et son exécution en créant une Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) et en clarifiant les rôles respectifs du MAE et de l'AFD, tout en favorisant la déconcentration, par le renforcement du rôle de l'ambassadeur comme coordinateur des opérateurs sur le terrain.

### 1.1. Une programmation plus sélective :

La politique française d'aide au développement doit désormais répondre à des orientations géographiques et sectorielles visant à l'inscrire dans la réalisation des OMD et la lutte contre la pauvreté. La plus grande concentration de l'aide, qui est un des objectifs affichés de la réforme, rentre malgré tout en contradiction avec l'étendue du champ géographique de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) et des secteurs d'intervention de l'APD française.

#### 1.1.1 Des priorités géographiques très larges :

La ZSP adoptée lors de la réforme de 1998, qui concerne 55 pays, demeure le champ géographique privilégié de la coopération française. La grande taille de la ZSP entre en contradiction avec un objectif de ciblage géographique. D'autant plus que la coopération française continue de mener des opérations d'APD hors de cette zone (projets financés par la DGCID et prêts de l'AFD). La pertinence de la ZSP peut donc être questionnée.

Le communiqué du CICID de juillet 2004 précise que la France concentrera ses efforts sur l'Afrique subsaharienne et les Pays les moins avancés (PMA)<sup>195</sup>. En 2003, 59% de l'APD bilatérale française était allouée à l'Afrique sub-saharienne et 12% aux pays d'Afrique du Nord. Le communiqué du CICID précise que ce recentrage géographique « s'effectuera en cohérence avec les priorités de notre politique étrangère »<sup>196</sup>.

Pour des raisons d'influence économique et diplomatique, le développement d'activités au sein des pays émergents devient une priorité pour la plupart des administrations et opérateurs de l'APD française, au détriment, parfois, des pays les plus pauvres. Une stratégie spécifique aux pays émergents, fondée sur le « renforcement de notre influence et la prise en compte des intérêts économiques et politiques de la France »<sup>197</sup> avait justement été demandée par le CICID de juillet 2004, mais n'est plus mentionnée dans le relevé de conclusions du CICID de mai 2005. C'est une stratégie pour la Méditerranée qui devrait finalement être présentée au prochain CICID. Aucune précision n'a été pour le moment apportée quant à la place des OMD au sein de cette stratégie. Il est très probable que cette stratégie s'articulera avec la politique de « voisinage » de l'UE, au sein desquels les enjeux migratoires, géopolitiques et économiques sont centraux.

---

<sup>195</sup> Le CICID de décembre 2002 avait déjà confirmé la priorité de l'APD française à l'Afrique et au NEPAD.

<sup>196</sup> *ibid*

<sup>197</sup> CICID du 20 juillet 2004, Relevé de conclusions.

### 1.1.2 La définition de sept secteurs prioritaires :

Les priorités géographiques se déclinent parallèlement en priorités resserrées sur sept secteurs, pour apporter une contribution de la France à la réalisation de certains OMD : l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et la lutte contre le sida, l'agriculture et la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et de la biodiversité, les infrastructures en Afrique sub-saharienne et le développement du secteur productif<sup>198</sup>. Un chantier supplémentaire, sur l'enseignement supérieur et la recherche, a été ouvert lors du dernier CICID.

Des consultations de la société civile ont été organisées dans le cadre de l'élaboration de ces stratégies. Le communiqué du CICID de juillet 2004 indique que, chaque année, une table-ronde réunira les acteurs de la coopération (ministères, ONG, AFD, secteur privé) dans chacun de ces secteurs, afin de discuter de la mise en œuvre de ces stratégies et de leur évolution. Enfin, le communiqué indique qu'une programmation indicative des ressources pluriannuelles est prévue pour ces secteurs. Au-delà du contenu des documents stratégiques, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure elles influenceront concrètement la coopération française au développement.

A ces secteurs prioritaires s'ajoutent deux lignes transversales : la promotion de la francophonie et la gouvernance. Cette dernière stratégie, qui porte sur la « *consolidation de l'Etat de droit, des droits de l'homme et de la démocratie et renforcer la gestion transparente des affaires publiques* »<sup>199</sup>, est en cours de définition. Dans le cadre de la réorganisation de la DGCID, une sous-direction spécifique « *de la gouvernance démocratique* » est créée, qui sera en charge de cette thématique<sup>200</sup>. Ce thème est fondamental pour l'évolution de la politique française de coopération, afin de rompre avec certaines pratiques « *encore marquées par une certaine tradition néo-coloniale* »<sup>201</sup>, comme cela avait été annoncé au moment de la mise en œuvre de la réforme de 1998. Trop souvent, dans le cadre de sa politique africaine, la France a soutenu des régimes peu respectueux des normes démocratiques et de l'Etat de droit, dans le but de préserver ses intérêts géopolitiques et économiques au sein de son « pré carré ». Une coopération moderne doit replacer le soutien au développement et à la démocratie au centre de ses priorités. Un large débat devrait donc être engagé dans le cadre de l'élaboration de cette stratégie sur la gouvernance et l'Etat de droit, avec la Représentation nationale, les partis politiques et les organisations de la société civile, sur les liens entre la politique étrangère de la France et sa politique de coopération au développement.

### 1.1.3 Des critères d'allocation de l'aide et de sélectivité à définir :

Toujours dans le but de cibler davantage l'affectation de l'APD française, le CICID de juillet 2004 annonce une réorientation des modalités d'allocation de l'aide en s'inspirant des méthodes de sélectivité « *selon la logique d'une aide fondée sur la performance* », à l'instar des banques multilatérales de développement. Cette sélection selon la « performance » est présentée comme le critère principal d'allocation des flux additionnels d'APD. Cet engagement constitue un alignement sur le nouveau paradigme du développement prôné par les institutions financières internationales (IFI) et l'OCDE. **Une prise en compte des « performances » dans l'allocation de l'aide est essentielle mais pourrait se faire au détriment d'une approche en termes de besoins.** Elle pourrait ainsi générer un cumul d'effets négatifs qui marginalise les pays les plus pauvres, comme on a pu le voir dans les années quatre-vingt dix, avec le phénomène de la « fatigue de l'aide » : plus un pays est pauvre, moins ses performances sont bonnes et moins, alors, il bénéficie de flux d'APD. Par ailleurs, la « certification » par les bailleurs de ce qui peut être considéré comme un bon choix en matière de politiques de développement replace les IFI au centre du processus, à partir de leurs indicateurs de « bonnes politiques », comme le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) de la Banque mondiale. Ceci permet de renforcer leur pouvoir de prescription sur les politiques publiques des pays récipiendaires<sup>202</sup>. Un équilibre adapté à chaque pays entre critères de « performances » et de besoins, ainsi que des procédures suffisamment souples pour s'adapter aux réalités diverses du terrain, sont donc à trouver.

<sup>198</sup> Pour une analyse de ces stratégies sectorielles, voir le chapitre 3.

<sup>199</sup> CICID du 18 mai 2005, Relevé de conclusions.

<sup>200</sup> Les stratégies sectorielles sont, quant à elles, suivies par l'AFD.

<sup>201</sup> Conférence de presse de M. Lionel Jospin, Premier ministre, en clôture du CICID du 14 février 2002.

<sup>202</sup> Voir Coordination SUD, Réformer l'APD pour améliorer son efficacité, février 2005 (cf. Annexe)

Le communiqué final du CICID de juillet 2004 annonce la présentation d'une « *méthodologie d'évaluation des performances des pays membres de la ZSP* » lors du CICID suivant. Aucune méthodologie n'a été pourtant rendue publique lors du CICID de mai 2005. Le communiqué reste très évasif sur l'allocation des flux d'aide au développement et indique un rééquilibrage entre les critères de besoins et de « performances », mais aussi une plus grande prise en compte des objectifs de la politique étrangère française : « [elle] *tiendra compte du niveau de revenu, de la qualité de la gouvernance, des priorités politiques de la France et de la vulnérabilité du pays considéré* ». On peut s'interroger sur la possible contradiction entre ces indicateurs et sur le poids respectif de chacun au moment des arbitrages politiques. **La France devrait mener une réflexion sur l'allocation de son aide, en concertation avec la Représentation nationale, les pays partenaires et les organisations de la société civile française et du Sud. Il est essentiel qu'une méthodologie détaillée soit publiée, dans laquelle la France expose son approche des conditionnalités et des critères de sélectivité, comme l'ont récemment fait l'agence de coopération (DFID) et le Trésor britanniques<sup>203</sup>.** Elle devrait également établir clairement le poids des objectifs de la politique étrangère, en particulier de la politique africaine de la France, dans l'allocation de l'APD, en lien avec sa stratégie d'appui à la gouvernance démocratique. L'instance politique chargée d'arbitrer entre les différents critères de sélectivité pour un pays donné doit être clairement définie.

### PROPOSITIONS sur la sélectivité de l'APD française (résumé)

- *Un large débat devrait être engagé dans le cadre de l'élaboration de la stratégie transversale sur la gouvernance et l'Etat de droit, avec la représentation nationale, les partis politiques et les organisations de la société civile, sur les liens entre la politique étrangère de la France et sa politique de coopération au développement.*
  
- *La France devrait mener une réflexion sur l'allocation de son aide, en concertation avec la Représentation nationale, les pays partenaires et les organisations de la société civile française et du Sud. Cette méthodologie devrait exposer son approche des conditionnalités et des critères de sélectivité, en particulier lorsque les objectifs de sa politique de coopération au développement entrent en conflit avec ceux d'autres de ses politiques (politiques étrangère, commerciale, de défense,...).*

---

<sup>203</sup> DFID, HM Treasury, Partnership for Poverty Reduction: Rethinking Conditionality, mars 2005 (disponible sur : <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/conditionality.pdf> ; dans ce document, le DFID (agence britannique de développement) et le Trésor du Royaume-Uni se prononcent en faveur de l'abandon de certaines conditionnalités macro-économiques qui imposent la libéralisation des économies des pays récipiendaires.

## **1.2 Un pilotage rénové de l'APD :**

Le nouveau dispositif est présenté comme un ensemble cohérent et articulé entre différents acteurs aux fonctions et champs bien définis et complémentaires : au gouvernement dans le cadre du CICID, la définition de la politique d'APD ; au ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie, appuyé par la DGCID, le pilotage du dispositif, à travers la présidence d'une COSP ; à l'AFD le rôle d'opérateur pivot ; au MINEFI la gestion de l'aide macro-économique ; et aux ambassadeurs le rôle de coordinateurs sur le terrain.

### **1.2.1 Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)**

La réforme de 2004-2005 renforce le rôle du CICID comme instance de définition des orientations de la politique française d'aide publique au développement : contours de la ZSP, objectifs et modalités de l'APD, cohérence des priorités géographiques et sectorielles, suivi et évaluation des politiques et instruments d'APD.

Présidé par le Premier ministre, il est composé des ministres les plus directement concernés par les questions de développement. Le ministère des Affaires étrangères (DGCID) et le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (Direction générale du Trésor et des politiques économiques - DGTPE) en assurent conjointement le secrétariat.

Sa création, en 1998, a permis d'améliorer la coopération interministérielle. Il remplit son rôle d'instance de définition des objectifs de la politique d'APD, en fixant ses grandes orientations et objectifs communs. Cela constitue un progrès dans la lisibilité de cette politique publique. Il a également permis d'améliorer la concertation entre les différents acteurs publics du développement, en particulier à travers la création de groupes de travail interministériels chargés de préparer les CICID.

Cependant, la tenue des CICID s'est avérée très irrégulière (il ne s'est réuni que cinq fois depuis sa création) et, comme le soulignait le CAD, dans l'examen par les pairs de l'APD française en 2004, il gagnerait en efficacité à tenir des réunions plus régulières. Afin de l'améliorer, le fonctionnement du co-secrétariat est renforcé par le CICID de juillet 2004 qui indique que des moyens humains seront mis à sa disposition. Notamment, chaque ministère concerné doit désigner un correspondant CICID. Afin de garantir une régularité des travaux, il est à présent demandé au co-secrétariat de se réunir mensuellement et de rendre compte trimestriellement de ses travaux au ministre délégué chargé de la coopération et du développement.

### **1.2.2 Le ministre délégué à la Coopération comme chef de file**

Le ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie devient le chef de file au sein du gouvernement pour l'aide publique au développement, sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères. A ce titre, il coordonne les différents acteurs de la coopération française, veille à la bonne réalisation des prévisions et préside la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP).

### **1.2.3 La Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP)**

Afin de mieux organiser le travail interministériel dans le cadre de la mise en œuvre de l'APD, une instance de pilotage stratégique du dispositif est créée, la COSP. Celle-ci se réunit une fois par an. Préparée par le co-secrétariat du CICID et présidée par le ministre délégué chargé de la coopération et du développement, elle coordonne l'action de l'ensemble des ministères en matière d'APD.

Il lui revient de valider les DCP (voir ci-dessous) et les stratégies sectorielles et d'établir la programmation indicative des ressources allouées par secteur et par pays sur la base de critères de sélectivité (cf. §1.1.2). Il lui revient en outre d'examiner les projections françaises d'APD et le Document de politique transversale prévu par la LOLF (cf. § 1.4.4). Enfin, elle coordonne les actions de communication en matière d'aide publique au développement, en liaison avec le Haut conseil de la coopération internationale (HCCI).

### **1.2.4 L'ambassadeur comme coordinateur au niveau local**

Le rôle de l'ambassadeur devient central, puisqu'il est en charge de la négociation des DCP avec le gouvernement du pays récipiendaire, en lien avec le MAE. Surtout, il assure désormais l'exercice de coordination générale des acteurs publics français sur le terrain (Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade, antenne de l'AFD,...) pour donner plus de cohérence à la politique française de coopération au développement dans un pays donné. Il est informé et exerce un contrôle sur l'instruction et le suivi de l'aide-projet, des aides-budgétaires et des C2D. Il est responsable du dialogue avec le pays récipiendaire. La convention-cadre Etat/AFD définira précisément les relations entre l'ambassadeur et les agences locales de l'AFD<sup>204</sup>.

## **1.3 Un nouvel instrument de gestion de l'aide, le Document cadre de partenariat (DCP)**

Parallèlement à cette « rationalisation » du dispositif global, la réforme favorise donc la déconcentration de la gestion de la mise en œuvre, au niveau des pays. Le DCP, qui permet une programmation financière annuelle de l'APD par pays, est un élément essentiel du dispositif. Les DCP concernent, dans un premier temps, les trente premiers bénéficiaires de l'aide française et seront élargis, d'ici l'été 2006, à l'ensemble des pays de la ZSP.

### **1.3.1 Objectifs des DCP : améliorer la coordination, la prévisibilité, la sélectivité et la transparence**

Selon les conclusions du CICID, les DCP doivent associer l'ensemble des acteurs et moyens publics de l'aide française. Ils sont élaborés localement, sous l'autorité de l'Ambassadeur, et validés en COSP, après consultation des autorités locales. Ils deviennent les documents de référence de la programmation par pays. Prévus initialement sur 3 ans, devraient en fait porter sur une période de 5 ans. Le gouvernement estime que les DCP permettront d'améliorer la prévisibilité de l'aide française, en fournissant un cadre d'action et d'engagement pluriannuel. Leur programmation financière sera cependant définie annuellement en COSP.

Les DCP visent à renforcer la concentration sectorielle. Pour cela, un DCP retient jusqu'à trois secteurs de concentration de l'aide parmi les sept secteurs définis comme prioritaires par le CICID. Ces trois secteurs doivent concentrer 80% environ des ressources, tous instruments confondus. La marge de 20% restante peut être consacrée aux secteurs à dimension régaliennne ou à d'autres secteurs prioritaires n'ayant pas été retenus comme secteurs de concentration. Une fois validés, les DCP sont rendus publics.

---

<sup>204</sup> Le communiqué final du CICID de juillet 2004 indiquait déjà toute une série de prérogatives de l'ambassadeur dans ce domaine : un avis conforme de l'Ambassadeur est requis sur le cadre d'intervention de l'AFD dans chaque pays; il est tenu informé des activités opérationnelles de l'AFD ; il est consulté sur les nominations des directeurs d'agence AFD ; il co-signe avec le Directeur Général de l'AFD les conventions avec les Etats étrangers relatives aux dons.

### 1.3.2 L'insertion de l'aide française dans les processus d'harmonisation

Officiellement, les DCP s'inscrivent dans les efforts internationaux actuels visant à améliorer l'efficacité de l'aide, via l'harmonisation et la coordination des bailleurs de fonds. Ainsi, les DCP doivent s'inscrire dans les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté nationaux et prendre en compte les secteurs et modalités d'intervention des autres bailleurs de fonds. L'articulation avec les Documents stratégiques pays de la Commission européenne devient prioritaire. Les DCP doivent également favoriser une meilleure coordination avec les autres bailleurs bilatéraux membres de l'Union européenne. La part de l'aide budgétaire française qui s'inscrit dans un « *processus harmonisé entre les bailleurs de fonds* » a même été retenue comme un des indicateurs de résultat du programme « Aide économique et financière au développement » de la mission « APD », avec comme cible de doubler cette part d'ici trois ans. Le fait d'avoir retenu cet indicateur plutôt que d'adopter des indicateurs sur la prévisibilité ou la qualité de l'aide est discutable.

Effectivement, les bailleurs doivent se coordonner pour réduire la dispersion de l'aide ainsi que la multiplicité des procédures et des conditionnalités qu'ils imposent aux pays récipiendaires. **Mais cela ne doit pas signifier un alignement de l'aide bilatérale française sur des cadres contrôlés de facto par les Institutions financières internationales (IFI), au détriment d'une approche respectueuse du partenariat et inscrite dans une démarche de lutte structurelle contre les inégalités et d'appui au développement durable (voir note en annexe « Réformer l'aide pour améliorer son efficacité »).** Elle doit, pour cela, se donner les moyens budgétaires et techniques de peser dans les orientations et le pilotage de ces cadres de coordination de l'aide (voir paragraphe 3.5.2 du chapitre 1). Elle doit également éviter l'écueil d'une « multilatéralisation » de son aide bilatérale, en préservant une certaine autonomie, afin de laisser des marges de manœuvre aux pays partenaires dans la négociation des DCP, qui doivent venir en appui de leurs priorités nationales et non pas des « bonnes politiques » macro-économiques prônées par les institutions de Bretton Woods.

De même, la priorité donnée à une plus grande articulation entre l'APD bilatérale et l'APD européenne doit s'accompagner d'un renforcement des capacités stratégiques de la France pour y faire valoir sa vision du développement. La création d'un Bureau Europe au sein de la sous-direction « de la stratégie, des questions européennes et multilatérales », dans le cadre de la réforme de la DGCID, constitue un progrès en ce sens.

#### PROPOSITIONS sur l'harmonisation de l'aide et sur l'aide multilatérale (résumé)

- *La France ne doit pas se contenter d'intégrer son APD bilatérale à des cadres d'harmonisation de l'aide, sans développer une véritable stratégie pour faire valoir une autre approche du développement que celle des IFI. Cela nécessiterait une concentration de l'aide « harmonisée » sur certains pays et secteurs, pour que l'APD française ait une taille critique au sein de ces cadres et un renforcement des capacités stratégiques à Paris et de l'assistance technique dans les pays sur les secteurs concernés.*
- *En parallèle, la France devrait promouvoir une réflexion originale sur l'efficacité de l'APD, différente du nouveau consensus des bailleurs de fonds sur « l'harmonisation » de l'aide. Cela passe notamment par une réforme des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (Banque mondiale) pour venir en appui aux Etats récipiendaires dans l'élaboration de véritables politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté et les inégalités, en lien avec les organisations de la société civile.*
- *De même, avec l'augmentation des contributions de la France à l'APD européenne et multilatérale, celle-ci doit, en parallèle, élaborer de véritables stratégies pour peser au sein de ces institutions et se doter de ressources humaines suffisantes pour assurer un suivi étroit. Les positions défendues par la France dans les enceintes multilatérales, en particulier au sein des IFI, doivent être cohérentes avec les objectifs de sa politique de coopération au développement.*

## 1.4 Le renforcement de l'AFD comme opérateur pivot de la coopération française :

Jusqu'en 2005, trois entités se partageaient la mise en œuvre de l'aide : le ministère des Affaires étrangères (qui gérait 29% des crédits d'APD en 2002), le ministère de l'Economie et des Finances (40%) et l'AFD (10%)<sup>205</sup>. Plusieurs domaines de compétence sectorielle (agriculture, santé, éducation, environnement) continuaient à la fois de relever du ministère des Affaires étrangères et de l'AFD. En réponse aux critiques du CAD, qui estime que ce mode de gestion de l'APD conduit « à des doubles emplois à Paris ainsi que sur le terrain et nécessite un effort accru de coordination »<sup>206</sup>, la réforme de 2004-2005 consacre le statut d'opérateur-pivot de l'AFD sur la ZSP, en organisant un transfert de compétences du MAE vers l'AFD.

### 1.4.1 Le regroupement de l'aide projet

Le CICID de juillet 2004 annonce le transfert, dès 2005, d'une partie de l'aide-projet jusque-là financée par le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) du ministère des Affaires étrangères et redéfinit les champs d'intervention respectifs du MAE et de l'AFD. Au sein de la ZSP, l'AFD a désormais la responsabilité exclusive de la mise en œuvre dans les domaines des infrastructures, du développement rural et de l'environnement, de l'éducation, de la formation professionnelle, de la santé, de l'appui au secteur privé et du développement urbain.

En conséquence, les modalités de mise en œuvre de l'aide-projet dans les secteurs techniques changent profondément puisque, désormais, elle sera mise en œuvre avec les instruments dont dispose l'AFD, dans les pays de la ZSP.

### 1.4.2 Conséquences de la réforme pour l'assistance technique

Avec la fin du Secrétariat d'Etat à la Coopération, la réforme de 1998 avait réduit de manière importante le nombre d'assistants techniques travaillant dans la coopération au développement. Cette réduction d'effectif était nécessaire pour passer d'une coopération de substitution à une coopération de partenariat. Mais elle a également eu comme effet pervers de réduire certaines capacités d'expertise nécessaires à une coopération française au développement efficace.

Dans le cadre de la réforme actuelle, l'assistance technique intervenant sur projet dans les secteurs relevant des compétences de l'AFD dépendra désormais directement de celle-ci. L'assistance technique en appui dans les secteurs régaliens demeurera du ressort du MAE. Une exception cependant : les assistants techniques placés auprès de membres du gouvernement (conseillers des ministres) relèveront du MAE, quel que soit le secteur concerné. En tout état de cause, cela ne concernera qu'une petite partie de l'assistance technique actuelle.

Il sera nécessaire de veiller à ce que ce transfert ne se traduise pas par une perte de compétences. **Le risque est de voir les compétences techniques de la coopération au développement se réduire**, une fois que les projets FSP transférés vers l'AFD seront exécutés, à moins que l'Agence ne pérennise ce type de poste. L'enjeu est également politique. Sans un dialogue avec des acteurs de terrain (assistance technique, ONG et leurs partenaires ...), la France ne pourra continuer à développer un positionnement propre, souvent original, sur la scène des politiques d'aide au développement (par exemple, dans le domaine du développement rural). En particulier, si la France augmente son aide budgétaire, sans renforcer son assistance technique, elle perdra sa capacité à orienter cette partie de son aide bilatérale, au profit des institutions financières internationales ou d'autres bailleurs de fonds bilatéraux.

<sup>205</sup> Source : CAD OCDE, Examen par les pairs 2004, p. 57.

<sup>206</sup> CAD/OCDE, Examen de l'APD française, juin 2004.

### PROPOSITION sur l'assistance technique :

- *La France doit poursuivre l'adaptation de son aide technique, en particulier dans un contexte de montée de l'aide budgétaire et multilatérale, tout en veillant au maintien, et même au renforcement de ses capacités d'expertise.*

## 1.5 Une redéfinition des missions de la DGCID

La réforme se traduit donc par une nouvelle répartition des compétences entre la DGCID et l'AFD : le MAE se concentre désormais sur l'appui au pilotage du dispositif de coopération et sur les secteurs à dimension régaliennne (Etat de droit et gouvernance)<sup>207</sup>. La DGCID conserve également les domaines de l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, la coopération culturelle et la francophonie, l'appui à la société civile et à la coopération décentralisée.

#### **CICID du 20/07/04 - Relevé des conclusions (extraits) :**

« S'agissant des opérations de dons actuellement gérées par le Fonds de solidarité prioritaire, le Ministère des Affaires étrangères et l'AFD interviendront respectivement dans les secteurs suivants :

- **MAE** : soutien à l'Etat de droit, à la réforme de l'Etat, à la gouvernance institutionnelle et financière et à la définition des politiques publiques ; soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale ; appui à la francophonie et à l'enseignement du français ; coopération culturelle et scientifique ; formation et enseignement supérieurs ; recherche.
- **AFD** : agriculture et développement rural ; santé et éducation de base ; formation professionnelle ; environnement ; secteur privé ; infrastructures et développement urbain. »

Une réforme de la DGCID devrait être adoptée d'ici la fin 2005, pour l'adapter au recentrage de ses missions, c'est-à-dire l'appui au ministre délégué en charge de la Coopération et du Développement dans le pilotage de l'APD, le suivi et l'évaluation de la politique d'aide et la mise en œuvre de l'aide dans les secteurs à dimension régaliennne (voir encadré ci dessous)

<sup>207</sup> En-dehors de la ZSP, c'est-à-dire pour les pays émergents, la mise en œuvre de l'aide demeure de la compétence du MAE, même pour les secteurs techniques.

### La nouvelle nomenclature de la DGCID

La DGCID, créée par la réforme de 1998, a été organisée en fonction des grandes missions de coopération de la France. Cette direction générale comprend plusieurs directions sectorielles couvrant quatre grands domaines stratégiques : l'aide au développement et la coopération dans leurs dimensions économiques, techniques et institutionnelles ; la coopération culturelle et la promotion de la langue française ; la coopération scientifique, universitaire et de recherche ; l'action audiovisuelle extérieure et les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Pour développer une vision globale de la coopération à ces entrées sectorielles, une direction transversale a été créée, qui regroupe les fonctions « stratégie, moyens et évaluation ». Une mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG), orientée vers la coopération avec les acteurs de la société civile complète cet organigramme.

En accompagnement de la réforme de 2004-2005, des premières dispositions ont été prises en août 2004 pour simplifier l'organisation interne de la DGCID<sup>208</sup>. Le service de la coordination géographique a été supprimé et ses missions et personnels transférés au sein du service Stratégie, moyen et évaluation.

Deux nouveaux projets de décret et d'arrêté modifiant l'organigramme de la DGCID adopté en 1998 sont en cours de finalisation. Cette réforme adapte la DGCID à la réforme de la coopération, qui prévoit une nouvelle répartition des rôles entre elle et l'AFD ainsi qu'à la mise en œuvre de la LOLF. Le DGCID sera désormais composée :

- du Service des moyens et du réseau, qui comprend la sous-direction de la programmation et des affaires financières et la sous-direction de la coordination géographique ;
- de la Direction de l'audiovisuel extérieur ;
- de la Direction de la coopération culturelle et du français ;
- de la **Direction des politiques du développement** qui remplace la Direction à la coopération technique (DCT), chargée d'élaborer la politique de coopération au développement et de mettre en œuvre la coopération française dans les domaines régaliens et hors ZSP. Elle comprend la **sous-direction de la stratégie, des questions européennes et multilatérales** qui « anime et coordonne la réflexion nécessaire à la formulation des politiques de développement » (secrétariat du CICID, tutelle des opérateurs français, négociations européennes et internationales ...) ; la **sous-direction des politiques sectorielles et des OMD** (élaboration des stratégies sectorielles en rapport avec les OMD ...) et la **sous-direction de la gouvernance démocratique** (renforcement de l'Etat de droit et des libertés publiques, appui à la gouvernance financière dans le cadre des CSRP ...) ;
- de la Direction de la coopération scientifique et universitaire ;
- de la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales ;
- de la **mission d'appui à la coopération internationale des ONG** qui remplace la MCNG<sup>209</sup>.

<sup>208</sup> Décret n° 2004-847 du 23 août 2004 portant sur l'organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères et arrêté du 24 août 2004.

<sup>209</sup> Voir Coordination SUD, « Projet de réforme de la MCNG et de l'accès aux cofinancements », octobre 2005 (lien: [http://www.coordinationsud.org/article.php3?id\\_article=2270](http://www.coordinationsud.org/article.php3?id_article=2270))

## 2. La réforme améliore-t-elle la cohérence du dispositif institutionnel ?

La réforme de 2004-2005 est présentée comme une réponse aux critiques émises par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) lors de l'examen de l'APD française en 2004 concernant la fragmentation et le peu de lisibilité de l'APD française. Cette complexité résulte du fait que la politique française en matière de développement relève d'entités distinctes qui ont des missions qui les amènent à assumer des responsabilités dans des domaines autres que celui du développement. L'objectif principal de la réforme est donc de renforcer le pilotage global du dispositif et de mettre en cohérence les différents acteurs publics du développement autour d'objectifs stratégiques communs.

### 2.1 Une rivalité entre acteurs persistante

Pour autant, si la philosophie de la réforme est séduisante, il est nécessaire d'évaluer concrètement dans quelle mesure elle apporte davantage de cohérence au dispositif institutionnel de la coopération au développement. Le transfert d'activités et la redéfinition des rôles des différentes instances impliquées dans la politique d'APD est un volet important de la réforme visant à rationaliser le dispositif institutionnel et remédier à sa fragmentation. **Mais encore faut-il qu'il y ait une bonne articulation entre l'action des différents acteurs, et un processus décisionnel clair, pour mener une politique publique cohérente et efficace.** Même s'il est prématuré de dresser un bilan de cette nouvelle réforme, la présentation qui en est faite mérite d'être commentée sur un certain nombre de points. Comme tout processus donnant lieu à des arbitrages institutionnels, il provoque des luttes d'influence entre les principaux acteurs publics en charge de cette politique publique. Malgré les efforts de coordination interministérielle, les différents acteurs en charge de l'APD française ne poursuivent pas forcément les mêmes objectifs. L'AFD se caractérise par ses objectifs de banque de développement. La DGCID, quant à elle, est marquée par une cohabitation entre une culture du développement, de plus en plus marginale, d'un côté, et une culture d'influence diplomatique et de rayonnement culturel de plus en plus importante, de l'autre ; culture que l'on retrouve bien entendu du côté des ambassades. Le MINEFI lui vise des objectifs de stabilisation macro-économique et relations économiques extérieures. Ces rivalités entre acteurs liées à la défense de « territoires » sont préjudiciables à la réalisation de certains objectifs de la réforme.

Par ailleurs, si la réforme remédie effectivement à certaines incohérences, elle en crée d'autres. Toute une série d'ajustements serait donc nécessaire pour assurer une bonne gouvernance globale du dispositif français d'APD.

### 2.2 Une rationalisation partielle du dispositif qui ne touche pas le MINEFI

La réforme ne va pas jusqu'au bout de la logique de regroupement des activités pour rationaliser le dispositif. Ainsi, le ministère de l'Economie et des Finances n'a pas été touché par cette rationalisation. Le CAD avait pourtant relevé que les prérogatives du MINEFI allaient « *au-delà du rôle traditionnel d'un ministère des finances en comparaison avec d'autres membres du CAD* »<sup>210</sup> (il gérait 40% de l'APD française en 2002). **Dans aucun autre pays du CAD, le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a un tel poids dans la coopération au développement.**

Le MINEFI est le grand absent des communiqués du CICID sur la réforme. Des quatre grands acteurs de la coopération au développement d'avant la réforme de 1998 (MAE, Secrétariat général à la Coopération, AFD, MINEFI), le MINEFI est le seul acteur qui n'a pas été touché par la rationalisation du dispositif de la coopération, hormis le transfert progressif de certains crédits qui transitent désormais par le budget de la DGCID (contribution au FED et C2D). Au contraire, le MINEFI a bénéficié d'un transfert des aides budgétaires globales à caractère macro-économique gérées par le MAE, dans le cadre des plans d'ajustement structurel, désormais intégrées à l'article « Aide budgétaire à destination des Etats d'Afrique et de l'Océan indien ».

---

<sup>210</sup> CAD, Examen par les pairs 2004, p. 15.

Malgré l'affirmation du rôle de chef de file du ministre délégué de la coopération, le MINEFI exerce toujours un rôle clé à tous les stades du dispositif : co-secrétariat du CICID (qui prépare les CICID et la COSP), co-tutelle de l'AFD, mise en œuvre de l'aide macro économique, représentation de la France au sein des institutions financières internationales, banques multilatérales de développement et au CAD ainsi que la gestion des annulations de dettes. Il est essentiel que sur ces derniers points, qui sont fondamentaux pour l'APD française (position au sein des institutions multilatérales et annulations de dettes), la transparence de l'action du MINEFI soit renforcée, en particulier vis-à-vis de la Représentation nationale.

**Loin de mettre fin à cette exception française, la réforme renforce encore le poids du MINEFI dans le dispositif français de coopération.** En effet, si la co-tutelle de l'AFD est officiellement assurée à la fois par le MAE et le MINEFI, ce dernier a un poids beaucoup plus important dans le pilotage de l'Agence, en raison de sa nature de banque de développement.

## 2.3 Une adaptation inachevée de l'opérateur pivot

Le pilotage du dispositif à partir d'un « référentiel »<sup>211</sup> et d'objectifs communs, malgré cette diversité d'acteurs, constitue donc bel et bien une condition sine qua non au succès de cette réforme. Celui-ci dépend, avant tout, de la capacité des instances détentrices de la légitimité politique à, non seulement définir une politique d'APD française, dans le cadre du CICID, mais aussi à piloter l'ensemble du dispositif de l'APD française à partir des objectifs de cette politique, en exerçant leur tutelle sur les acteurs chargés de sa mise en œuvre. Cela pose en particulier deux questions concernant les relations entre les lieux de définition de cette politique et ceux de sa mise en œuvre, au premier rang desquels l'opérateur-pivot : l'AFD dispose-t-elle d'instruments adaptés pour mettre en œuvre les objectifs de la politique d'APD ? Les instances de pilotage, et en premier le ministre délégué à la coopération, chef de file, ont-ils les moyens d'assurer le pilotage général du dispositif, y compris dans la mise en œuvre par l'opérateur-pivot ?

### 2.3.1 Une logique instrumentale inadaptée à la mise en œuvre des objectifs de la politique de coopération au développement :

La réforme permet de donner un peu plus de cohérence au dispositif de coopération française au développement, en recentrant la politique d'aide sur la réalisation des OMD et en concentrant sa mise en œuvre dans les secteurs prioritaires au sein d'un seul établissement. Les actions d'aide-projet menées par l'Agence doivent donc contribuer à la réalisation des objectifs de la politique française de coopération au développement. Or, une certaine logique instrumentale, qui rentre en contradiction avec ces objectifs, prévaut dans la mise en œuvre de l'aide-projet par l'AFD, en raison de sa structure même.

L'Agence française au développement fonctionne comme une banque de développement. Elle se partage entre deux métiers, l'un bancaire, obéissant à des règles prudentielles et à une logique de rentabilité, l'autre de « développeur », répondant à une logique de développement devant prendre en compte les bénéfices économiques et sociaux sur le long terme des projets financés. Dans le domaine bancaire, l'Agence dispose d'instruments financiers avec quatre degrés de concessionnalité pour les prêts souverains et non souverains (voir Annexe : « Adapter l'AFD au renforcement de son rôle d'opérateur-pivot de la coopération française »). Or, pour des raisons liées à ses ressources budgétaires, l'Agence développe prioritairement ses activités de prêts, en cherchant à les octroyer à des conditions les moins concessionnelles possibles, ce qui implique qu'elle finance le plus souvent des opérations qui ne sont pas liées directement à la réalisation des OMD. Pour cela, elle doit donc élargir sa zone d'intervention hors de la ZSP, dans laquelle les capacités d'emprunt à des taux plus proches du marché sont très faibles<sup>212</sup>.

<sup>211</sup> Les travaux des sociologues Pierre Muller et Bruno Jobert sur les politiques publiques indiquent que les instances en charge d'une politique « sectorielle » tendent à construire un « référentiel », c'est-à-dire « un ensemble de valeurs, de normes ou d'images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'Etat ainsi que les objectifs de la politique publique considérée ».

<sup>212</sup> Depuis 2002, l'offre de prêts de l'AFD n'est plus concentrée sur la seule ZSP. L'Agence a été autorisée à intervenir en Jordanie, en Syrie, en Turquie, en Egypte, en Chine et en Thaïlande. L'intervention dans ces pays ne concerne que des prêts peu concessionnels non-souverains et en secteur privé.

### 2.3.1.1 Les projets de grande taille privilégiés au détriment des actions de proximité :

La gestion des activités d'aide-projet de l'Agence repose également, en grande partie, sur une logique comptable. L'Agence perçoit une rémunération de l'Etat visant à couvrir les frais de gestion sur laquelle elle finance ses activités d'aide-projet financées sur dons. Or cette rémunération est considérée comme insuffisante par l'AFD. Celle-ci, afin de couvrir ses coûts, a donc fixé à 6 millions d'euros le montant moyen des projets qu'elle financera sur dons. Le montant moyen des projets financés par l'AFD s'élève à 6,7 millions d'euro en 2004<sup>213</sup>. A titre de comparaison, le montant moyen des projets financés sur le Fonds de solidarité prioritaire (MAE) transférés à l'AFD en 2005 s'élève à 1.7 million d'euro. Il y a donc un fossé conséquent entre les projets auparavant financés par le MAE et ceux mis en œuvre par l'AFD. La réforme donne ainsi lieu à une profonde mutation des instruments de la coopération française, désormais orientée vers les projets de grande envergure.

Le transfert de l'aide-projet FSP vers l'AFD, sans une adaptation de ses instruments, prive la France de la possibilité de mener un certain type de projet. L'aide-projet sera axée en priorité vers des projets de montants conséquents, au détriment des actions nécessitant des montants modestes, à l'image de nombreux projets reposant sur une logique de partenariat. Dans de nombreux secteurs, la mise en œuvre de projets de développement doit s'inscrire dans un processus d'apprentissage qui implique de commencer par de petits projets et d'en accroître l'envergure sur la base de l'évaluation et de la capitalisation. En dessous du montant moyen de 6 millions d'euro, la réforme crée donc un vide qui ne permet pas de s'insérer dans cette logique d'apprentissage et risque de nuire à la qualité des interventions françaises. Sans ces projets de taille plus modeste, la France se privera de toucher les populations les plus pauvres. Ce vide entraînerait non seulement une déperdition de la qualité de l'aide française mais pourrait également provoquer un déséquilibre dans la répartition des différents secteurs prioritaires définis en CICID. Les gros projets risquent de privilégier les infrastructures et certains secteurs en lien avec les OMD (santé, éducation,...), mais au détriment d'autres secteurs tout aussi essentiels et classés parmi les priorités de la politique française d'APD (sécurité alimentaire, eau, environnement).

### 2.3.1.2 Une sélection des destinataires en partie déterminée par des impératifs de rentabilité :

De même, l'enveloppe octroyée à l'AFD pour le financement de ses projets sur dons se révèle insuffisante pour permettre à l'Agence d'intervenir de façon conséquente dans la ZSP et contribuer à la réalisation des OMD. Dans le plan d'orientation stratégique de l'AFD, la réflexion consacrée aux opérations spécifiques à destination des pays à faibles revenus est d'ailleurs très limitée en comparaison de l'objectif d'étendre ses activités aux pays émergents. Si cette tendance devait se confirmer, la réforme, qui prévoit un transfert d'actions vers l'AFD, risquerait d'aboutir à une situation contradictoire, dans laquelle la mise en œuvre de l'aide serait déconnectée des priorités géographiques et sectorielles définies en CICID.

### 2.3.1.3 Réformer les instruments pour adapter l'opérateur-pivot:

Un transfert de l'aide-projet financée auparavant par le FSP à destination des pays de la ZSP dans les secteurs prioritaire devrait, parallèlement, s'accompagner d'une réforme des instruments de l'opérateur-pivot. La réflexion sur « *la différenciation des instruments concessionnels de financement mobilisables par l'AFD en faveur des pays les plus pauvres, dans le cadre de la préparation de son plan d'orientation stratégique* »<sup>214</sup>, annoncée dans le relevé de conclusions du CICID de février 2002, a porté sur les mécanismes de prêts et non pas sur les différents types d'aide-projet.

Afin que l'AFD puisse jouer pleinement son rôle d'opérateur pivot de la coopération française, il serait fondamental que soit repensé l'éventail d'instruments à sa disposition pour intervenir dans les pays en développement, afin de lui permettre d'intervenir aussi bien au niveau global –par le financement de projets de grande envergure– qu'au niveau local, en appui à la société civile, notamment. Il est en effet nécessaire de préserver une multiplicité d'instruments, afin de répondre au plus juste aux besoins spécifiques des processus de développement. **Un fonds de développement pour les petits projets de partenariat pourrait ainsi être créé au sein de l'AFD.** Ce fonds pourrait utiliser un mécanisme approprié pour lancer des appels à proposition, avec des critères particuliers en termes de qualité des projets et d'orientations sectorielles et géographiques. Ces appels à propositions seraient ouverts à différents types

<sup>213</sup> Calcul effectué sur la base de la liste des engagements sur dons 2003 et 2004 dans les pays étrangers du rapport annuel 2004 de l'AFD, p. 86.

<sup>214</sup> Relevé de conclusions du CICID de février 2002.

d'acteurs et répondraient aux priorités de l'APD française, en lien avec les objectifs internationaux et ceux des pays bénéficiaires.

Comme cela est en partie prévu par le transfert d'assistants techniques vers l'AFD, il est tout aussi nécessaire d'élargir les compétences de l'AFD par le recrutement de catégories de personnel actuellement sous-représentées, comme des socio-économistes ou des sociologues.

Si une réforme préalable des instruments à disposition de l'Agence est nécessaire pour l'adapter à son rôle renforcé « d'opérateur pivot », ainsi qu'une rénovation du mode de pilotage, il est également nécessaire de lui donner les moyens de répondre aux objectifs qui lui sont assignés. Comme le précise le rapporteur pour avis du Sénat sur l'APD, Mme Brisepierre, ce renforcement de l'opérateur-pivot « doit cependant se traduire par des montants de subventions suffisamment importants pour que la « culture bancaire » de l'Agence ne la conduise pas à concentrer des efforts et des moyens non-extensibles, sur les pays émergents »<sup>215</sup>. Le projet de loi de finances 2006 prévoit justement une augmentation des crédits de paiement et autorisation d'engagements de la subvention pour l'aide-projet de l'AFD (300 millions € d'autorisations d'engagements). **Cette augmentation devrait s'inscrire dans la réflexion sur la réforme des instruments, en s'assurant qu'une partie de ces nouveaux crédits puisse permettre le financement de petits et moyens projets.**

### 2.3.2 Renforcer l'exercice de la tutelle de l'opérateur-pivot pour garantir la cohérence globale du dispositif :

Hormis une réforme des instruments de l'opérateur-pivot, la cohérence du dispositif dépendra de la capacité des ministères à assurer leur fonction de tutelle et des moyens dont ils disposent pour assurer la cohérence entre le pilotage stratégique de l'aide et sa mise en œuvre par l'AFD. Dans ce domaine, une adaptation est également nécessaire pour accompagner la nouvelle division des tâches.

Compte tenu des logiques qui prévalent dans la gestion des activités de l'Agence, un certain nombre de mesures doit être pris afin d'améliorer l'exercice de tutelle du MAE et du MINEFI. Avec la mise en application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), **les relations entre l'Etat (en l'occurrence MAE et Minefi) et l'AFD seront déterminées par la signature d'une convention cadre**, qui n'a toujours pas été rendue publique, précisant les relations entre les ambassadeurs et l'agence locale de l'AFD. Cette convention cadre doit également définir les régimes juridiques applicables aux opérations de l'Agence (dons, prêts, avances, prises de participation et garanties). **Des contrats d'objectifs portant sur trois ans doivent également être conclus entre l'AFD et le MAE, d'une part, et l'Agence et le Ministère des Finances, d'autre part**, afin d'organiser la mise en œuvre des régimes prévus dans la convention. Cette architecture doit assurer, du moins théoriquement, la cohérence entre les activités de l'AFD et la politique de coopération au développement définie par l'Etat.

L'Etat doit fixer des objectifs clairs à l'Agence, dans le cadre de sa mission de mise en œuvre d'une partie de la politique française d'APD. Conformément aux objectifs politiques définis en CICID, l'Agence doit contribuer de manière significative à la réalisation des OMD, dans les pays les plus pauvres. Pour cela, elle doit disposer des instruments nécessaires (montée en puissance du don) et des objectifs sectoriels et géographiques conformes à ceux définis en CICID. A travers les contrats d'objectifs, les ministères de tutelle doivent également instaurer un certain nombre de critères sur la diversité des projets mis en œuvre par l'Agence, afin que celle-ci réponde au mieux à des situations et des besoins extrêmement variés, tout en respectant les orientations sectorielles définies au niveau central. Charge ensuite à l'Etat de fournir un montant de financements publics suffisant pour que l'AFD puisse remplir sa mission.

---

<sup>215</sup> Mme Paulette Brisepierre, Rapport pour avis sur « Aide publique au développement », PLF 2005.

### Mettre en cohérence le statut de l'AFD dans le budget de l'Etat avec son rôle d'opérateur-pivot de la coopération

Dans le cadre de la nouvelle organisation du budget de l'Etat (LOLF), les politiques publiques peuvent être en partie mises en œuvre par des «opérateurs». Pour être qualifié d'«opérateur», un organisme doit répondre à quatre critères définis par la LOLF : être doté de la personnalité morale<sup>216</sup> ; être placé sous le contrôle direct de l'Etat ; mener une activité majoritairement non marchande ; contribuer à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat dont la traduction se trouve dans la loi de finances. La mise en œuvre des programmes relevant de la mission APD associe six opérateurs de l'Etat<sup>217</sup>.

L'AFD, pourtant opérateur pivot de la politique d'aide publique au développement française, n'a pas été retenue comme opérateur de l'Etat au sens de la LOLF. La Cour des Comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004<sup>218</sup> considère d'ailleurs comme peu justifiable l'exclusion de l'AFD de la liste des opérateurs du programme Solidarité à l'égard des pays en développement. L'Agence répond pourtant, selon la Cour des Comptes, aux quatre critères définis par la LOLF. En effet, elle dispose de la personnalité morale et son statut d'Etablissement public industriel et commercial (EPIC) est compatible avec le statut d'opérateur. Son autonomie reste relative, puisqu'elle est sous la tutelle des ministères des Affaires étrangères et des Finances et, en tant qu'opérateur pivot de la coopération française, elle contribue à la mise en œuvre de la politique d'aide publique au développement de l'Etat dont la traduction se trouve dans la loi de finances. Reste un quatrième critère, évoqué pour exclure l'AFD des «opérateurs» au sens de la LOLF : un «opérateur» doit avoir une activité majoritairement non marchande. Sur ce point, la position de la Cour des Comptes est claire, considérant que «une telle décision repose sur une interprétation erronée du deuxième critère, qui réserve la catégorie des opérateurs au secteur non marchand : la première mission de l'AFD, qui est l'aide au développement pour le compte du Gouvernement, est bien de nature non marchande, tandis que son activité commerciale reste nettement minoritaire.»<sup>219</sup>

Intégrer l'AFD à la liste des opérateurs de l'Etat donnerait plus de cohérence et de visibilité à la mission Aide publique au développement. En effet, pour mesurer la contribution des opérateurs, ceux-ci sont intégrés dans les projets annuels de performance, qui présentent les missions de l'opérateur, les actions du programme auquel il se rattache, la nature des liens (modalités de tutelle, contrats d'objectifs...), les objectifs et indicateurs de l'opérateur, la récapitulation et la justification des crédits du programme qui lui sont destinés et la consolidation des emplois du programme avec ceux de l'opérateur. Dans la mesure où le projet annuel de performance 2006 de la mission APD intègre déjà indicateurs en rapport avec les activités de l'AFD et où des contrats d'objectifs doivent être signés avec les ministères de tutelle, il paraît assez contradictoire de ne pas aller au bout de cette logique et d'intégrer l'Agence aux opérateurs de l'Etat.

Enfin, les ministères de tutelle se doivent d'exercer un rôle actif au sein des instances de gouvernance de l'AFD (Conseil d'administration, Conseil de surveillance ...). Le CICID a, au contraire, décidé de limiter l'examen du Conseil de surveillance de l'AFD aux projets les plus importants et la délégation à des comités d'engagement de l'approbation des projets de plus faibles montants. Mme Brisepierre estime que cette décision «*suit en cela l'orientation retenue par le FSP où le comité d'orientation stratégique ne se prononce plus sur les projets qui sont décidés en comités de projets, ce qui permet une plus grande souplesse mais réduit aussi l'implication concrète des membres du Conseil d'orientation stratégique, ce qui est regrettable*»<sup>220</sup>. De même, les services de la DGCID, qui appuient le ministre délégué à la Coopération dans sa fonction de chef de file, doivent être associés le plus étroitement possible aux activités de l'AFD. Or, les processus d'élaboration des stratégies de la DGCID et de l'AFD sont menés séparément. L'AFD a même renforcé ses propres capacités stratégiques depuis plusieurs années. La rationalisation du dispositif devrait, au contraire, privilégier une approche intégrée, au sein de laquelle la DGCID et le Ministre délégué à la Coopération joueraient pleinement leur rôle. Ce point, pourtant essentiel pour que le pilotage stratégique global du dispositif de coopération soit effectif, n'a pas encore

<sup>216</sup> Ce sont principalement des personnes morales de droit public (EPA, EPIC, EPCSCP, ...) mais elles peuvent être aussi de droit privé (associations ...).

<sup>217</sup> le GIP ADETEF (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières) en ce qui concerne le programme piloté par le Minefi ; le GIP FCI (France coopération internationale) et les associations EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux), AFVP (Association française des volontaires du progrès), AFAA (Association française d'association artistique) et ADPF (Association pour la diffusion de la pensée française) pour ce qui concerne le programme piloté par le MAE.

<sup>218</sup> Cour des Comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, suivi des réponses des administrations, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, p. 73 ; disponible sur le site de la Cour des Comptes : <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/budget2004/resultat-gestion.pdf>.

<sup>219</sup> Ibid

<sup>220</sup> Mme Paulette Brisepierre, Rapport pour avis sur « Aide publique au développement », PLF 2005.

été suffisamment éclairci<sup>221</sup>. Enfin, cela « suppose [également] que le ministère des Affaires étrangères réoriente les personnels affectés aux missions transférées, vers des missions plus stratégiques, et se donne les moyens d'assurer son leadership »<sup>222</sup>. La DGCID pourrait ainsi disposer d'un bureau de suivi de l'action de l'opérateur-pivot, qui pourrait vérifier la qualité de ses projets et la prise en compte des objectifs généraux de la politique d'APD. Plus généralement, un des principaux défis pour le succès de la réforme réside dans la capacité réelle du ministre délégué à la coopération à exercer le pilotage stratégique de la politique d'APD<sup>223</sup>.

### Vers une troisième phase de la réforme ? L'exemple britannique.

Dans son rapport sur le PLF 2005, le rapporteur pour avis de l'Assemblée nationale sur la coopération, M. Godfrain, appelle à poursuivre jusqu'au bout la logique de rationalisation du dispositif institutionnel de la coopération française, en s'inspirant de la création du *Department for International Development (DFID)*, en 1997, au Royaume-Uni, « en faisant de l'AFD une grande agence non seulement opérationnelle mais également chargée de la définition, des orientations stratégiques de notre politique d'aide ». Malgré ses différentes réformes, le dispositif de l'APD française est encore loin d'être aussi unifié. Le CAD indique que, malgré l'affirmation de son rôle « d'opérateur pivot » en 1998, l'AFD n'est responsable que de la gestion d'environ 10% de l'APD française et demeure avant tout une banque de développement<sup>224</sup>. L'agence britannique gère, quant à elle, une très grande majorité de l'APD du Royaume-Uni.

Une telle hypothèse impliquerait une réforme en profondeur, non seulement de l'Agence (mode de gouvernance, distinction des activités bancaires et d'agence de développement, séparation des activités non APD, refonte des instruments etc.) mais aussi du dispositif de la coopération dans son ensemble. Le DFID a en effet un statut particulier. Il s'agit d'une agence autonome dirigée par un Secrétaire d'Etat au développement international, membre du gouvernement. Appliqué à la France, un tel scénario impliquerait une fusion des activités de coopération au développement de la DGCID et de l'AFD pour créer une agence autonome, qui pourrait être pilotée ou placée sous la tutelle d'un Ministre délégué à la Coopération recentré sur la fonction de pilotage de l'APD française. Un secrétariat d'Etat à la Francophonie et à l'Action culturelle extérieure de la France, avec une direction générale idoine, pourrait être créé en parallèle. Les activités bancaires de l'AFD seraient alors transférées à une filiale indépendante, qui délivrerait les accords de prêts. L'agence de développement conserverait l'instruction et le pilotage des projets. Cela impliquerait sur le terrain, la fusion des activités APD des Services de coopération des ambassades (SCAC) et celles des agences AFD, pour constituer les antennes locales de cette nouvelle agence. Des réflexions sur une refonte d'une telle ampleur de l'architecture institutionnelle de la coopération doivent bien évidemment être poussées plus en avant. Les lourdeurs institutionnelles et les différences de culture entre acteurs publics du développement sont telles qu'un scénario de ce type demeure encore largement fictionnel. Mais l'exemple britannique ne peut laisser indifférent. Cette nouvelle architecture permettrait d'assurer un pilotage cohérent du dispositif, en lien avec les orientations politiques définies par le gouvernement. Au Royaume-Uni, le corollaire de la création du DFID a été la mise en place de mécanismes transparents, qui associent les parlementaires et la société civile, ainsi que la création d'une commission parlementaire à la coopération internationale, chargée, notamment, de suivre les activités du DFID. Une réflexion sur ce type d'évolution du dispositif français de coopération mériterait un débat élargi aux différents acteurs impliqués dans le suivi de la coopération au développement (Gouvernement, Parlement, organisations de la société civile etc.).

<sup>221</sup> Henri Emmanuelli, Rapport spécial sur l'APD, PLF 2005, p.25 : « les domaines dont l'AFD a désormais la charge correspondent peu ou prou aux OMD fixés par l'ONU et sur lesquels le ministère des Affaires étrangères vient de procéder à un travail de réflexion stratégique approfondi dans le cadre de la définition des stratégies sectorielles. Où est la cohérence ? Cette incertitude est encore renforcée par le fait que le ministère des Affaires étrangères conserve une compétence dans la « définition des politiques publiques », compétence stratégique réaffirmée à plusieurs reprises dans les conclusions du CICID. Or l'AFD dispose également de capacités stratégiques, qu'elle a d'ailleurs renforcées ces dernières années. La clarification sur ce point ne semble donc pas aussi aboutie que l'on serait en droit de le souhaiter ».

<sup>222</sup> Ibid.

<sup>223</sup> Dans son avis sur le PLF 2005, M. Godfrain, rapporteur pour avis de l'Assemblée nationale sur la coopération, estime lui aussi que le renforcement de l'AFD comme opérateur-pivot « doit passer par une réaffirmation du rôle du Ministre des Affaires étrangères et du ministre délégué ».

<sup>224</sup> CAD/OCDE, Examen par les pairs : la France, 2004, p. 14 : ces chiffres portent sur l'APD 2002. Le montant des crédits FSP transférés vers l'AFD sont modestes par rapport au niveau global de l'APD française. Ce qui veut dire que ce taux devrait très peu varier avec la mise en œuvre de la réforme actuelle.

### PROPOSITIONS sur la rationalisation du dispositif de la coopération (résumé)

- *Le transfert de l'aide-projet vers l'AFD doit s'accompagner d'une réforme des instruments de l'Agence afin de permettre la mise en œuvre de projets de proximité de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Cela devrait passer par la création d'un fonds de développement pour les petits projets de partenariat.*
- *Les autorités de tutelle doivent fixer à l'AFD des objectifs précis, en lien avec ceux de la politique de coopération au développement, dans la convention cadre AFD-Etat et les conventions d'objectifs.*
- *La DGCID doit se doter des moyens nécessaires pour que le ministre à la Coopération puisse assurer un pilotage effectif des acteurs publics du développement, en particulier, de l'opérateur pivot.*
- *Une réforme des instruments et du pilotage de l'AFD, devrait alors s'accompagner d'une augmentation importante des financements de l'Etat en faveur des dons-projets et, en revanche, une stabilisation du montant des bonifications sur ses prêts. L'augmentation de la subvention pour les projets-dons de l'AFD déjà programmée pour 2006 et les années suivantes, doit être affectée en priorité au financement de projets de taille modeste pour favoriser une adaptation de ses instruments.*
- *Les pouvoirs publics doivent lancer une réflexion, en concertation avec le Parlement et les OSC, sur une troisième phase de la réforme qui impliquerait une refonte du dispositif institutionnel de la coopération française, pour lui assurer une véritable cohérence.*

## 2.4 La difficulté à imposer les objectifs de la politique de développement dans la coordination locale de l'APD française

A l'instar de la Commission européenne et de plusieurs pays membres du CAD, la réforme de la coopération française prévoit un accompagnement de la « rationalisation » du dispositif institutionnel de l'APD par une déconcentration de la gestion de l'aide. La réforme confie à l'ambassadeur le pilotage du dispositif de coopération au niveau de chaque pays. Un certain degré de déconcentration est en effet nécessaire pour adapter le dispositif français d'APD aux réalités de chaque pays, tout comme une meilleure coordination des acteurs publics français du développement intervenant dans un même pays.

Mais, dans ce domaine, les réponses apportées par la réforme risquent de s'avérer contre-productives. La prise en compte des objectifs généraux de la politique française d'APD sera, en grande partie soumise à la volonté de l'ambassadeur, et à la qualité de sa relation avec le directeur de l'agence locale de l'AFD. Comme le fait remarquer le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale sur l'APD, Henri Emmanuelli, « l'autorité renouvelée de l'ambassadeur sur la politique mise en œuvre dans son pays suppose de sa part un intérêt renouvelé pour les problématiques de développement. On ne peut que constater et regretter le fréquent manque d'intérêt des diplomates « classiques » pour ces problématiques. Là aussi une évolution est souhaitable »<sup>225</sup>. En effet, le rôle de l'ambassadeur est de gérer les relations extérieures de la France dans un pays tiers. Les objectifs prioritaires de son action diplomatique sont davantage liés à l'influence politique, économique et culturelle de la France, qu'à la réalisation des OMD. Ce rôle central qui est dévolu à l'ambassadeur comporte donc un risque important d'instrumentalisation de l'aide au profit d'autres objectifs de la politique extérieure française (relations diplomatiques, exportations des entreprises françaises ...). La tendance à faire de l'APD un simple instrument parmi d'autres au service de la diplomatie française plutôt que d'être conçue par les ambassadeurs comme une véritable politique publique répondant à des objectifs précis, risque de s'aggraver. Cette contradiction entre la mission de l'ambassadeur et certains objectifs de la politique de coopération au développement est flagrante dans le domaine de la coopération non gouvernementale. Comment un ambassadeur qui doit gérer les relations en direct avec un Etat et faire valoir les intérêts politiques et économiques de la France, pourra-t-il s'extraire de ce contexte pour

<sup>225</sup> Henri Emmanuelli, Rapport spécial sur l'APD, PLF 2005, p.23.

apporter un soutien indépendant aux ONG françaises et locales travaillant avec des partenaires parfois considérés comme des opposants par le gouvernement local ?

Il est donc nécessaire de prévoir des mécanismes qui permettent aux instances de pilotage de l'APD française d'encadrer l'action des ambassadeurs en ce domaine, pour s'assurer de leur cohérence avec les objectifs généraux de cette politique publique. Par ailleurs, ce nouveau métier de « développeur » demande une adaptation et un apprentissage de l'ambassadeur. Il doit en cela pouvoir s'appuyer sur des spécialistes du développement. Or, les effectifs de ce type de spécialistes au sein des Services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades n'a cessé de décliner au cours des dernières années. Une meilleure coordination sur le terrain, et la capacité de peser au sein des cadres européens et multilatéraux de mise en œuvre de l'aide, ne pourront se faire sans un renforcement approprié des ressources humaines.

### **PROPOSITIONS sur l'articulation entre les instances de pilotage de la coopération au développement et les coordinateurs de l'aide sur le terrain (résumé)**

- *Des mécanismes de suivi doivent être mis en place pour que les instances de pilotage de l'APD française puissent encadrer l'action des ambassadeurs, et s'assurer de leur cohérence avec les objectifs généraux de cette politique publique.*
- *Les effectifs des spécialistes du développement au sein des SCAC doivent également être renforcés pour appuyer l'ambassadeur dans sa fonction de coordinateur.*

## **2.5 Assurer la cohérence du « cadre commun d'intervention des acteurs publics du développement »**

Le risque de l'instauration, de fait, d'une ligne de fracture entre une politique d'APD cohérente définie globalement, d'un côté et un éclatement géographique dans sa mise en œuvre existe également au niveau de ce qui est défini comme « *cadre commun d'intervention des acteurs publics du développement* »<sup>226</sup>, qui s'articule entre des stratégies sectorielles définies en CICID, et des DCP négociés entre l'ambassadeur, en lien avec le Département (MAE) et l'Etat partenaire. Cette question est très complexe, car il s'agit de conjuguer des objectifs apparemment opposés : assurer une cohérence de la politique française d'APD tout en respectant le principe de partenariat et répondre aux besoins spécifiques des pays récipiendaires. Le DCP apparaît comme la pièce centrale du dispositif.

### **2.5.1 Un problème d'articulation entre les Documents cadre de partenariat (DCP) et les stratégies sectorielles :**

Selon le relevé de conclusions du CICID, les Documents cadres de partenariat doivent permettre de concentrer l'aide française sur un nombre restreint de secteurs prioritaires pour les cinq années à venir, en réponse aux besoins des pays récipiendaires. La conciliation entre cette programmation de l'APD par pays et la mise en œuvre des stratégies sectorielles s'avère un exercice difficile et même impossible de manière ex ante.

Lors des Journées annuelles à la Coopération internationale et au développement de la DGCID de juillet 2005, de nombreux intervenants ont déploré que les DCP et les stratégies sectorielles ont été élaborés de manière indépendante les uns des autres. Les négociations des DCP n'auraient par conséquent pas tenu compte de certains secteurs prioritaires. De même, le relevé de conclusions du CICID avait indiqué que les stratégies sectorielles bénéficieraient d'une programmation financière indicative. Or celles-ci ont été

<sup>226</sup> Document de présentation de la réforme lors des Journées à la coopération internationale et au développement (juillet 2005).

élaborées sans en tenir compte, la programmation financière étant plutôt établie au niveau des DCP. Ainsi, lors d'une rencontre avec ONG travaillant dans le secteur de la santé<sup>227</sup>, l'AFD a indiqué que, sur les 25 DCP qui avaient été soumis à Paris par les ambassades, en septembre 2005, seuls 9 documents avaient retenu la santé comme secteur de concentration de l'aide française. Toujours dans le cadre de cette réunion, les représentants de l'AFD ont précisé que, en revanche, le secteur de l'éducation était davantage pris en compte dans les DCP car il était plus proche des préoccupations des ambassadeurs, en raison de son recoupement partiel avec les objectifs de rayonnement culturel et de promotion du français. Face au risque de marginalisation de certains secteurs, le MAE prévoirait la mise en place d'un suivi sectoriel : *« sur ce point, la réponse appropriée passe sans doute par un suivi (en cours de définition) des stratégies sectorielles, qui reposeront non seulement sur un pilier « pays » (le DCP) mais aussi sur un pilier « régional » (pour le sida, la biodiversité, par exemple), qui sera parfois déterminant. »*<sup>228</sup>.

**Les modalités d'articulation entre les stratégies sectorielles et les DCP devraient être précisées.** Une adéquation totale entre des programmations pays et ces stratégies transversales n'est en effet pas possible, en particulier en termes de programmation financière, et n'est pas non plus forcément souhaitable. Celles-ci doivent être présentées aux pays partenaires dans le cadre d'un dialogue entre deux pays. Les DCP sont censés être négociés avec les pays récipiendaires, pour venir en appui à leurs stratégies nationales de développement. Mais il est également nécessaire que les négociateurs des DCP prennent suffisamment en compte ces stratégies sectorielles et que la France puisse cibler certains secteurs dans le cadre d'une meilleure division du travail entre bailleurs. Sinon, l'élaboration de telles stratégies n'a pas de sens. Le MAE, qui est garant de leur mise en œuvre, doit s'assurer de leur prise en compte dans les négociations des DCP. Un bilan détaillé ex post par stratégie est également nécessaire pour améliorer la visibilité et le pilotage de l'aide et s'assurer d'une prise en compte de ces priorités par les ambassadeurs dans les négociations.

Au stade actuel du processus, il est difficile d'identifier ce qui relève respectivement des problèmes d'ajustements inhérents à toute mise en place de mécanismes aussi lourds et ce qui relève de problèmes structurels. Un véritable bilan des DCP -et de leur articulation avec les stratégies sectorielles- ne pourra être tiré qu'après au moins une première année de mise en œuvre. Il faut tout de même regretter que **les organisations de la société civile n'aient pas été associées, ni même consultées, dans le cadre de la rédaction des premiers DCP.**

## 2.5.2 Les limites d'une programmation financière annuelle des DCP :

En théorie, un DCP fixe la stratégie de coopération française par pays pour une période de cinq ans, pour améliorer la prévisibilité de l'aide pour le pays récipiendaire. Cet objectif, inscrit dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, est essentiel pour appuyer les stratégies nationales de développement des pays récipiendaires. **Mais toute la limite des DCP, en ce domaine, réside dans leur programmation financière -validée en COSP- qui demeure annuelle. Le DCP n'offre donc qu'une visibilité financière à très court terme de la coopération française dans un pays donné.**

L'objectif principal des DCP, le *« cadrage pluriannuel à la fois des ressources et des priorités des interventions des bailleurs »*<sup>229</sup>, demeure purement indicatif, la DGCID indiquant qu'il *« offre de la souplesse (possibilité d'alterner les interventions dans des secteurs différents selon les années, en fonction des ressources budgétaires), tout en limitant les domaines d'intervention des acteurs français sur le terrain »*<sup>230</sup>. **Si une certaine « souplesse » est nécessaire pour adapter la programmation pluriannuelle de l'APD à l'évolution du contexte national, par le même coup le caractère prévisible du DCP devient secondaire. Les DCP devraient inclure des éléments de programmation financière pluriannuelle obligatoires (voir le paragraphe 2.3.1 du chapitre 1).** De même, toujours selon la DGCID, *« les DCP associent l'ensemble des acteurs et moyens publics de l'aide française, notamment le MAE, le MINEFI et l'AFD. Tous les instruments de l'aide doivent être pris en compte dans les DCP : aide projet, aide programme, assistance technique, assistance technique, prêts concessionnels souverains et non souverains, réserve pays émergents etc. »*<sup>231</sup>. **L'intégration réelle de l'ensemble des acteurs et instruments de l'APD française au sein des DCP est un élément essentiel à leur succès. Sans une programmation financière pluriannuelle contraignante et intégrant l'ensemble des instruments, les DCP -et, par conséquent, la COSP- demeureront des**

<sup>227</sup> Réunion ONG – AFD sur la stratégie santé de la santé (16 septembre 2005).

<sup>228</sup> DGCID, Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation, Les notes du jeudi, n° 35, 12 mai 2005, page 4.

<sup>229</sup> Ibid.

<sup>230</sup> DGCID, Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation, Les notes du jeudi, n° 35, 12 mai 2005, page 4.

<sup>231</sup> DGCID, Les Notes du jeudi, 12 mai 2005.

**coquilles vides et le pilotage de l'APD française restera éclaté et aléatoire. L'enjeu fondamental de la réforme se situe bien à ce niveau de la prévisibilité et de l'exhaustivité de la programmation financière.**

Enfin, le CICID de juillet 2004 indiquait qu'une méthodologie d'évaluation des performances des pays membres de la ZSP permettrait d'établir des critères pour l'allocation de l'aide et précisait que la programmation annuelle de ces DCP prendrait en compte « *les résultats obtenus les années précédentes et les différents critères retenus pour l'allocation des ressources* ». Or aucune méthodologie n'a encore été validée en CICID. **Si la France adoptait une programmation pluriannuelle contraignante, un mécanisme d'évaluation à mi parcours serait nécessaire pour l'adapter à l'évolution du contexte national, à l'image de la procédure de révision à mi parcours des Cadres stratégiques pays du Fonds européen de développement.**

### **PROPOSITIONS sur l'articulation entre les stratégies sectorielles et les DCP (résumé)**

- *Les modalités concrètes d'articulation entre les stratégies sectorielles et les DCP devraient être précisées, en particulier en termes de programmation financière.*
- *Une programmation pluriannuelle financière contraignante devrait être adoptée pour les DCP et rendue publique.*

## **3. L'impact de la réforme budgétaire sur la gestion de l'APD française**

Cette réforme de la coopération française coïncide avec la réforme du budget de l'Etat, sous le coup de la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La LOLF prévoit une réforme de la nomenclature de l'Etat, qui sera appliquée à partir de la loi de finances de 2006. La réforme du budget a pour objectif de transformer les modes de gestion et de contrôle des dépenses publiques. Elle vise à améliorer la transparence du budget de l'Etat, en particulier pour les parlementaires, qui votent non seulement les masses financières dans leur ensemble mais également les stratégies proposées par le gouvernement, à l'aune des résultats obtenus. La mise en œuvre de cette réforme budgétaire vient compléter la réforme du dispositif institutionnel de la coopération.

### **3.1 La mission « Aide publique au développement »**

Jusqu'à présent, le budget était présenté par types de dépenses, les « Titre[s] » (fonctionnement, investissements, intervention, ...), et découpé en chapitres budgétaires et articles regroupant les crédits par nature des dépenses, au sein de chaque ministère. La nouvelle nomenclature budgétaire n'est plus organisée par nature de dépenses mais par objectifs. Elle se décompose en « missions », qui regroupent les crédits d'une même politique publique et qui peuvent être interministérielles. Chaque mission est elle-même composée de « programmes », qui regroupent les crédits par grands objectifs et qui sont déclinés en « actions », autour d'objectifs plus précis, et « sous-actions »<sup>232</sup>. Cette nouvelle nomenclature budgétaire entrera en vigueur dès la loi de finances 2006.

En raison du grand nombre d'acteurs publics impliqués dans la coopération française, la politique française d'APD souffrait d'un manque de lisibilité et d'un éclatement au niveau de sa gestion. Les crédits d'APD sont en effet dispersés dans une dizaine de ministères, qui financent de nombreux opérateurs publics, et une partie substantielle de ces fonds n'est pas inscrite au budget de l'Etat (annulations des dettes commerciales ...). Les ONG et de nombreux parlementaires ont régulièrement dénoncé cette complexité du dispositif français qui nuisait à la transparence et à la cohérence de l'APD

<sup>232</sup> Une présentation et un suivi de la mise en œuvre de la LOLF est disponible sur le site internet du MINEFI : <http://www.minefi.gouv.fr/lof/index1.html>

française. La LOLF représentait une occasion unique pour mettre en place un cadre budgétaire approprié à une politique de coopération ambitieuse et cohérente, en complément de la réforme du dispositif institutionnel de la coopération. Les ONG se sont ainsi mobilisées en faveur de la création d'une mission « Aide publique au développement » qui regrouperait, au minimum, les crédits APD des deux principaux ministères concernés, le ministère des Affaires étrangères (MAE) et le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI)<sup>233</sup>. Suite à cette mobilisation et à l'action de nombreux parlementaires, une formule relativement proche a finalement été retenue par le gouvernement. La mission « Aide publique au développement » est donc composée de deux programmes, l'un géré par le MAE (programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »), et l'autre géré par le MINEFI (programme « Aide économique et financière au développement »)<sup>234</sup>.

#### ▪ Le périmètre confus de la mission APD :

La mission APD permet de regrouper plus de 80% des crédits budgétaires -c'est-à-dire inscrits dans le budget de l'Etat<sup>235</sup>- de l'APD française<sup>236</sup> et d'insister sur la complémentarité des actions des deux plus grands ministères en charge de la gestion de l'APD qui, traditionnellement, travaillent de manière indépendante. Elle permet ainsi d'améliorer la lisibilité de la politique d'APD mise en œuvre par des crédits budgétaires.

Cependant, cette maquette budgétaire connaît certaines limites. **Tout d'abord, la mission « aide publique au développement » ne regroupe qu'un tiers de l'APD française notifiée au CAD<sup>237</sup>.** Si elle est regrettable, cette dichotomie entre nomenclature budgétaire et nomenclature APD au sens du CAD, est en partie inévitable. Tout d'abord, la très grande majorité des annulations de dettes n'est pas constituée de crédits budgétaires et ne figure donc pas dans le budget de l'Etat<sup>238</sup>, tout comme la quote-part française au budget communautaire dédié à l'APD<sup>239</sup>. D'autre part, près de 1,5 milliard d'euro d'APD dans le PLF 2005 étaient inscrits dans les budgets d'autres ministères. Pour ce type de crédits, la mise en œuvre de la LOLF aurait pu être une occasion de davantage rationaliser leur gestion, en transférant une partie vers le budget du MAE, comme cela a été fait en 2005 pour les crédits d'aide alimentaire. Le rapporteur spécial du Sénat, Michel Charasse estime, à ce sujet, que « *le levier de modernisation de l'Etat que constitue la LOLF n'a donc que partiellement été utilisé dans le cas de l'APD* »<sup>240</sup>. Enfin, cette dichotomie résulte également du poids des agrégats « *ex post* » d'APD « artificielle », comme l'écolage ou « l'accueil des réfugiés »<sup>241</sup> et de la comptabilisation séparée de l'aide à l'Outre-mer.

**Par ailleurs, contrairement à son intitulé, le périmètre de la mission « aide publique au développement » n'inclut pas exclusivement des crédits notifiés en APD.** Au sein de cette mission, le programme « Aide économique et financière au développement » inclut même certains crédits, certes très limités, destinés à des pays comme la Russie<sup>242</sup>. Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » du MAE ne comprend pas, lui non plus, que des crédits APD, mais aussi des crédits non APD de coopération

<sup>233</sup> Voir Coordination SUD, « Pour un vote global des crédits d'APD », septembre 2003 (lien : [http://www.coordinationsud.org/article.php3?id\\_article=688](http://www.coordinationsud.org/article.php3?id_article=688) )

<sup>234</sup> Voir le Chapitre 1 de ce rapport (paragraphe 1.2.3.2 et 3.4.3) pour le détail de la mission, ainsi que le document budgétaire de la mission « APD » (lien : <http://alize.finances.gouv.fr/budget/plf2006/Bleus2006.htm> )

<sup>235</sup> Les crédits budgétaires sont les crédits de paiement inscrits dans les budgets des ministères, donc des dépenses « réelles ». Seule une partie de l'APD française est constituée de crédits budgétaires, le reste est une comptabilisation *ex post*, selon les directives du CAD, des annulations de dettes, prêts APD ou de différents agrégats statistiques comme « l'écolage » et « l'accueil des réfugiés ».

<sup>236</sup> Selon Henri Emmanuelli, elle regrouperait 83,3% des crédits budgétaires d'APD dans le projet de loi de finances 2005.

<sup>237</sup> PLF 2006, Annexe « Aide publique au développement », p. 14.

<sup>238</sup> Voir paragraphe 1.1.2 du chapitre 1. Les opérations relatives à la dette sont en grande partie inscrites sur les comptes spéciaux du Trésor qui relèvent de la mission « Prêts à des Etats étrangers ».

<sup>239</sup> Le Fonds européen de développement (FED) est un fonds intergouvernemental. La contribution de la France est donc inscrite dans le budget du MAE. En revanche, la contribution de la France au budget de la Communauté européenne n'est pas inscrite au budget de l'Etat. Or, l'APD mise en œuvre par la CE en dehors FED (lignes budgétaires thématiques, aide vers les pays non ACP ...) est financée directement par le budget communautaire.

<sup>240</sup> M. Charasse, Rapport spécial sur l'APD, PLF 2005 : le rapporteur précise que « tout en retenant le caractère spécifique de cette politique publique [...], la nouvelle mission révèle et reproduit la dyarchie qui préside à la conception et à la mise en œuvre de notre aide au développement, et n'a pu capter dans son orbite des actions dispersées qui auraient sans doute vocation à être exercées – ou au moins gérées sur le plan budgétaire – par un seul ministère, et qui demeurent noyées dans d'autres programmes sous le couvert de l'action internationale expansive des ministères concernés ».

<sup>241</sup> Comme l'indique Michel Charasse dans son rapport sur le PLF 2005, « les écolages ne font pas l'objet d'une évaluation précise *ex ante*, cette « APD clandestine » étant surtout constatée *ex post* ».

<sup>242</sup> Projet de loi de finances 2006, projet annuel de performance de la mission Aide publique au développement, pp. 25-27 : le programme « aide économique et financière au développement » du MINEFI comprend des contributions au « Northern Dimension Environmental Partnership » (fonds pour la protection de l'environnement et la sûreté nucléaire dans le Nord Ouest de la Russie) et au « Chernobyl Shelter Fund ».

culturelle ou de soutien à la francophonie, mis en œuvre dans les PED<sup>243</sup>. Il est, pour le moins, incohérent et préjudiciable à la transparence de l'APD que des crédits de coopération non APD soient intégrés dans ce programme. En raison de la fongibilité des crédits au sein d'un même programme, **cet amalgame de crédits de différentes natures fait courir le risque de redéploiement de crédits d'APD vers de l'action culturelle en cours d'exercice budgétaire**. Or la mission « APD » demeure le seul indicateur viable pour évaluer l'évolution des crédits budgétaires d'APD. A l'inverse, certains crédits d'APD sont logés dans d'autres programmes du MAE qui ne figurent pas dans la mission « APD »<sup>244</sup>.

## 3.2 D'une logique de moyens à une logique de résultats

La réforme budgétaire s'inscrit dans une logique de « performance ». A chaque programme, seront désormais associés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance (auxquels correspondront des valeurs cibles). Chaque programme est géré par un responsable de programme, qui définit la stratégie, en lien avec le ministre, et s'engage sur les objectifs, les indicateurs et les cibles. Il doit donc rendre compte au Parlement des résultats obtenus. Il s'agit du le Directeur général du Trésor et de la politique économique, pour le programme « Aide économique et financière au développement » et du Directeur général de la coopération internationale et du développement, pour le programme « Solidarité à l'égard des PED ».

Dans le cadre du projet de loi de finances, le document budgétaire « Bleu »<sup>245</sup> est réformé. Il regroupe désormais les crédits d'une même mission et s'intitule **projet annuel de performance**. Ce document développe la stratégie propre à chaque programme relevant d'une même mission, présente les montants budgétaires alloués par actions et sous-actions et retrace les objectifs et indicateurs retenus par programme. Lors de l'examen de la loi de règlement, un **rapport annuel de performance**, qui sera construit selon la même structure que le projet annuel de performance, rendra compte des résultats obtenus et réorientera l'action en fonction de ceux-ci. **Cette approche en terme de « performance » n'est que partiellement pertinente dans le cas précis de la politique d'APD, qui doit répondre aux besoins des pays partenaires et de leurs populations, dans des contextes souvent difficiles. Elle devrait donc être fortement contrebalancée par la prise en compte de critères de besoins (voir paragraphe 1.1 sur la sélectivité de l'aide).**

La qualité des indicateurs retenus pour mesurer l'efficacité de l'APD française est inégale selon les variables retenues. La pertinence de certains d'entre eux est même très discutable. Un travail devrait être engagé entre les administrations concernées et d'autres types d'acteurs (parlementaires, chercheurs, acteurs non gouvernementaux) pour établir des indicateurs pertinents de mesure de l'efficacité de l'APD française, dans le cadre, par exemple du Haut conseil à la coopération internationale et au développement (HCCI). **Des indicateurs de résultat d'une politique d'APD doivent pouvoir mesurer son impact réel dans les principaux pays bénéficiaires, en réponse aux besoins des populations, ainsi que la qualité des flux d'APD (voir indicateurs présentés dans le paragraphe 2 du chapitre 2).**

Ce nouveau cadre budgétaire implique un profond changement des modalités de l'action publique et de la gestion administrative qui prendra plusieurs années. Dans un contexte budgétaire difficile, les acteurs publics du développement seront encore largement soumis à une logique de moyens, malgré la nouvelle présentation budgétaire. **Sans une forte progression des crédits budgétaires de la mission « APD », et donc des moyens à la disposition des acteurs publics du développement pour atteindre leurs objectifs, la nouvelle approche budgétaire en termes d'objectifs et de performances, restera en grande partie virtuelle.**

---

<sup>243</sup> Cf. chapitre 1, paragraphe 1.2.3.2 « Le fourre-tout des crédits culturels et de soutien à la francophonie dans le budget de la DGCID ».

<sup>244</sup> Les subventions aux opérateurs audiovisuels ont majoritairement été logés dans le programme « Rayonnement culturel et scientifique » ; le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » comprend une fraction de crédits APD au titre de l'action de l'AEFE en faveur des nationaux dans les pays de la ZSP. La totalité des contributions obligatoires aux organismes des Nations Unies, qui comportent une faible part de crédit d'APD (environ 10%) sont comptabilisés dans le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ».

<sup>245</sup> Les « bleus » sont les documents budgétaires qui retraçaient les crédits inscrits dans le budget d'un ministère et désormais, ceux inscrits dans une même mission.

### 3.3 Une transparence améliorée mais toujours insuffisante

La mise en œuvre de la LOLF apporte donc une réponse partielle aux critiques soulevées par les ONG et les parlementaires sur l'opacité et la fragmentation de l'aide française.

**La transparence de la mission « APD » elle-même n'est pas complète.** Le flou des contours de la mission « APD » ne permet pas de suivre précisément l'intégralité des crédits APD du MAE et du MINEFI. De même, si le Projet annuel de performance est plus précis dans la description des actions financées et assorti d'objectifs et d'indicateurs de résultats, le passage d'une nomenclature budgétaire par moyen à une nomenclature par objectifs fait perdre de la précision sur certaines dépenses. Les chiffres sont présentés par « actions », ce qui ne permet pas de connaître dans le détail les dépenses pour chaque sous-action. Le chiffrage par « sous-action » est détaillé, mais seulement pour un certain nombre d'entre elles. La présentation des chiffres est, en particulier, très partielle pour le programme « Solidarité avec les pays en développement » du MAE. **Contrairement à l'ancienne présentation par chapitre et articles, il est ainsi impossible de connaître le montant des crédits alloués aux organisations de solidarité internationale (OSI).** Auparavant, un article « subvention aux OSI » permettait d'identifier une partie d'entre eux dans le budget du MAE.

Plus largement, en raison de la dichotomie persistante entre la nomenclature budgétaire et la nomenclature CAD, la nouvelle architecture ne permet toujours pas d'avoir une vision globale de l'APD française. Celle-ci devrait malgré tout être améliorée par la publication d'un **Document de politique transversale (DPT)**, associé au projet de loi de finances, qui retracera l'ensemble des crédits APD inscrits au budget général de l'Etat et comptes spéciaux du Trésor<sup>246</sup>. Ce Document présentera un certain nombre d'objectifs et d'indicateurs spécifiques à la politique transversale d'APD. Si ce document est suffisamment détaillé, il constituera un outil pour améliorer la lisibilité de l'APD globale, ce qui est nécessaire pour assurer un pilotage efficace des différents acteurs publics qui participent à la mise en œuvre de cette politique. **Cela nécessiterait une harmonisation avec les données transmises au CAD, pour avoir une vision du passage entre la nomenclature budgétaire et la nomenclature du CAD, afin de bien faire apparaître la clé de passage entre les montants inscrits au budget de l'Etat et les montants déclarés au CAD.** Jusqu'à présent, malgré certains engagements pris lors du CICID de février 2002 de réformer le « Jaune »<sup>247</sup>, il est impossible d'établir cette correspondance entre les données budgétaires et les statistiques du CAD. Les différences entre les chiffres du « Jaune » et les données du CAD est en particulier très importante sur le montant des annulations de dettes<sup>248</sup>. Il conviendra donc d'examiner le DPT associé au projet de loi de finances 2006 pour voir s'il tient toutes ses promesses.

Par ailleurs, le Document de politique transversale est un document associé au projet de loi de finances. **Il n'est pas prévu qu'il se traduise par un autre document accompagnant le projet de loi de règlement, pour donner aux parlementaires une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la politique française d'aide publique au développement, en particulier sur l'exécution des crédits budgétaires. Ce type de document serait nécessaire, tout comme un rapport annuel du gouvernement au Parlement sur la politique d'APD.** L'absence de rapport annuel avait d'ailleurs été soulignée par le CAD dans son examen par les pairs de 2004.

Enfin, avec la mise en application de la LOLF, les Commissions des finances des deux Assemblées disposent de pouvoirs d'investigation et d'audition élargis<sup>249</sup>. Il sera important de voir dans quelle mesure ces pouvoirs élargis permettront aux Commissions des finances d'obtenir une plus grande visibilité sur les crédits d'APD, notamment concernant les annulations de dettes (voir encadré paragraphe 1.1.3.2 du chapitre 1).

<sup>246</sup> Seules cinq autres politiques transversales bénéficient d'un DPT : Action extérieure de l'Etat, sécurité routière, sécurité civile, enseignement supérieur, inclusion sociale et outre-mer.

<sup>247</sup> Le jaune « Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec des pays en voie de développement » est un document budgétaire annexé au PLF qui retrace l'ensemble des crédits PED inscrits au budget de l'Etat.

<sup>248</sup> Voir paragraphes 1.1 et 1.2 du chapitre 1.

<sup>249</sup> Leurs président et rapporteurs ont désormais un droit d'accès à tout renseignement et document d'ordre financier et administratif. Ils peuvent auditionner toute personne, qui est tenue de répondre et déliée du secret professionnel. Ils ont également la possibilité de demander à la Cour des Comptes de mener des enquêtes sur la gestion des services (dont les conclusions doivent être rendues dans un délai de huit mois).

## Des pistes pour améliorer la transparence de l'APD française

Depuis plusieurs années, Coordination SUD et plusieurs ONG françaises, insistent sur l'amélioration de la transparence de la politique française d'APD, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF<sup>250</sup>. Cela passe par l'élaboration de documents budgétaires, mis en place dans le cadre de la LOLF, suffisamment détaillés pour assurer la transparence dans la clé de passage entre la nomenclature budgétaire et la nomenclature CAD. En raison de l'éclatement de la politique d'APD, les nouvelles modalités de contrôle instaurées par la mise en application de la LOLF nécessiteraient d'être complétées par d'autres instruments comme une **loi d'orientation et de programmation pluriannuelle sur l'APD et un rapport annuel du gouvernement au Parlement**, afin de donner une vision d'ensemble à la politique française dans ce domaine.

Il est également important de mettre en place des structures parlementaires nécessaires à un suivi de cette politique par la Représentation nationale. La création d'une commission à la coopération internationale, à l'Assemblée nationale et au Sénat, serait une possibilité, en lien étroit avec les commissions des Affaires étrangères des deux chambres. Plusieurs parlements nationaux et le Parlement européen disposent d'une commission à la coopération au développement. A défaut, les ONG proposent la création d'une **délégation parlementaire à la coopération internationale**, chargée d'assurer un suivi transversal des enjeux du développement.

Enfin, plus de transparence passe également par une communication **plus transparente par les administrations et les opérateurs sur la mise en œuvre de l'APD et une plus grande association de la société civile**. Par exemple, les projets en cours d'élaboration, de négociation, puis de suivi pourraient être publiés sur internet. Idem pour les rapports d'avancement et les évaluations. En ce domaine, la France pourrait s'inspirer d'autres pays donateurs ou de la Banque mondiale. Il est actuellement très difficile d'avoir une vision globale de la mise en œuvre de l'aide sur le terrain.

---

<sup>250</sup> Voir Coordination SUD, « Pour un vote global de l'APD », septembre 2003 (disponible sur : [http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Dossier\\_pour\\_des\\_programmes\\_APD\\_3\\_RM\\_.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Dossier_pour_des_programmes_APD_3_RM_.pdf)) et Coordination SUD, « Remédier à l'opacité de l'APD française », novembre 2003 (lien : [http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Fiche\\_opacite\\_2\\_.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/Fiche_opacite_2_.pdf)).

## **PROPOSITIONS sur la transparence budgétaire de l'APD française :**

### **1-Exploiter pleinement le nouveau cadre budgétaire (LOLF)**

- *Le périmètre de la mission APD devrait être affiné pour coller le plus possible au montant des crédits budgétaires d'APD. Les crédits non APD, comme ceux de rayonnement culturels doivent être exclus de cette mission. L'effort pour intégrer d'autres crédits budgétaires d'APD inscrits dans d'autres missions doit être poursuivi.*
- *Les indicateurs de résultat des programmes de la mission APD doivent être révisés. Des mesures d'impact dans les principaux pays bénéficiaires doivent être mise en place, ainsi que des indicateurs sur la destination et la qualité des flux d'APD (proportion destinée aux pays les plus pauvres et secteurs sociaux de base, prévisibilité, taux de concessionnalité, taux de déliement ...).*
- *Le montant des crédits de cette mission devrait fortement progresser afin de passer définitivement d'une logique budgétaire de moyen à une logique d'objectifs et résultats*

### **2- Améliorer la transparence de l'APD française :**

- *Les DPT doivent être suffisamment détaillés et donner les clés de passage entre les montants d'APD inscrit au budget de l'Etat et celui notifié au CAD.*
- *En complément du DPT, un document portant sur l'exécution de l'ensemble de l'APD devrait être présenté au Parlement avec le projet de loi de règlement.*
- *Un document annuel du gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre de la politique de coopération au développement devrait être publié.*
- *Une délégation à la coopération internationale ou au développement devrait être créée au sein du Sénat et de l'Assemblée nationale pour assurer un suivi parlementaire de ces enjeux.*
- *Une information transparente sur la mise en œuvre de l'APD française devrait être assurée. Les documents sur les projets en cours d'élaboration, de négociation, puis de suivi devraient être rendus publics, tout comme les rapports d'avancement et les évaluations.*

## 4. Une coopération non gouvernementale reléguée à l'arrière-plan

Les relations entre les ONG de solidarité internationale (OSI) et l'Etat sont marquées par un profond paradoxe. D'un côté, le rôle des ONG est mis en avant par les autorités publiques et celles-ci sont régulièrement consultées sur les négociations internationales. De l'autre, la France est le plus mauvais élève du CAD et de l'Union européenne pour le financement de ses OSI. Sur ce dernier point, le CICID de mai 2005, tant attendu par les OSI, s'avère décevant. En fin de compte, les ONG ne savent toujours pas quelle place leur sera réservée dans le dispositif réformé de la coopération française.

### 4.1 La participation de la société civile au suivi et à la définition de la politique de coopération au développement

#### 4.1.1 Un bon niveau de consultation des ONG ... qui s'arrête au seuil de la programmation financière de l'aide :

Un des objectifs de la réforme de 1998 était d'ouvrir la politique française de coopération au développement aux acteurs non gouvernementaux. Une politique moderne doit en effet être transparente et associer les différents acteurs de la société civile. C'est ainsi qu'en février 1999 fut constitué le Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI, instance consultative sur la coopération au développement, placée auprès du Premier ministre. Elle est composée de parlementaires, de représentants des collectivités locales, d'OSI, de syndicats et d'entreprises.

Au cours des dernières années, les OSI ont été régulièrement consultées par le gouvernement et le Chef de l'Etat, à l'occasion des grands rendez-vous internationaux sur le développement. Elles se sont félicitées de la qualité de ce dialogue avec les pouvoirs publics. De même, certaines expériences associant les organisations de la société civile française et leurs partenaires du Sud dans le cadre du suivi de la coopération française au développement ont reçu un soutien financier de l'Etat, comme par exemple dans le cadre des C2D ou de l'appui à des Programmes concertés pluri-acteurs<sup>251</sup>. Même si, en termes de transparence et d'association de la société civile, beaucoup reste à faire, ces efforts constituent des précédents intéressants.

Dans le cadre de la préparation de la réforme actuelle de la coopération, les ONG ont également été consultées sur l'élaboration des stratégies sectorielles. Plusieurs propositions des ONG ont par exemple été intégrées à la version finale de la stratégie sur l'agriculture et la sécurité alimentaire. De même, les ONG ont été consultées par l'AFD dans le cadre de la préparation de ses stratégies sectorielles. L'impact de ces consultations sur la formulation des politiques reste limité, mais constitue une ouverture en termes de dialogue Etat - OSC sur la politique de coopération au développement.

Cependant, si les ONG ont été consultées sur les stratégies sectorielles, elles ont totalement été exclues des discussions sur les DCP. Dès lors qu'il s'agit de se prononcer sur la programmation financière, et donc le contenu de l'APD, les acteurs de la société civile sont tenus à l'écart. Pourtant, les bailleurs de fonds, y compris la France ne cessent de plaider en faveur d'une plus grande participation de la société civile du Sud aux cadres de mise en œuvre de l'aide. De même, alors que le communiqué du CICID de mai 2005 indique « [qu']un représentant des OSI sera associé aux travaux de la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) », lors des COSP qui ont suivi, il a été signifié aux OSI qu'elles ne pouvaient y assister. Contrairement à ce qui est indiqué dans les relevés de conclusions du CICID, les

---

<sup>251</sup> Dans leur principe, les contrats désendettement développement C2D visent à garantir que l'argent dégagé par les remises de dettes bilatérales de la France servent réellement au développement, notamment en associant la société civile des pays concernés. Les sociétés civiles locales n'étant, dans les faits, jamais réellement associées à l'élaboration et au suivi des C2D, la plate-forme Dette et Développement a demandé à accompagner les missions officielles de la France pour garantir la consultation des associations et des syndicats locaux. Pour la première fois, en juillet 2005, les autorités françaises (MAE, Trésor et AFD) ont invité un représentant de la plate-forme Dette et Développement à participer à leur mission de revue du C2D Mauritanie, y compris pour les rencontres avec les ministres mauritaniens. Le PCPA Cameroun est également un programme novateur en ce domaine. Soucieuse de renforcer le contrôle de la société civile sur les fonds dégagés par les allègements de dettes, la plate-forme Dette et Développement a obtenu du ministère des affaires étrangères (MAE) qu'il cofinance un programme ambitieux de renforcement du poids de la société civile dans le débat public camerounais. Le « programme concerté pluri-acteurs » (PCPA) est novateur à plus d'un titre : c'est d'abord un programme élaboré et mis en œuvre par les organisations camerounaises elles-mêmes. Il implique des acteurs qui travaillaient isolément : syndicats, associations confessionnelles, organisations de défense des droits de l'Homme, de lutte contre le sida ou contre la corruption, etc. Il marque un réel infléchissement dans la politique de coopération française, jusqu'alors exclusivement intergouvernementale.

COSP restent fermées aux observateurs de la société civile. **Les OSI françaises -et leurs partenaires du Sud- demandent donc à ce que des consultations des acteurs français des sociétés civiles française et locales soient organisées à l'occasion des négociations des DCP et que l'engagement pris lors du CICID de mai 2005 d'associer les OSI au COSP se traduise dans les faits .**

#### 4.1.2 La réforme de 2004-2005 :

Le relevé de conclusions du CICID de mai 2005 indique que *« les OSI seront davantage associées à la formulation, à la mise en œuvre comme au suivi de cette politique dans le cadre de la Commission Coopération-Développement (CCD) »*. En particulier, *« un représentant des OSI sera associé aux travaux de la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) »*. Leur représentant a été effectivement invité à participer à une réunion de la COSP. Au cours de cette réunion, précédant l'exercice 2005, les différents ministères ont été appelés à indiquer leurs engagements. La plupart ont cependant déclaré ne pouvoir le faire.

Si l'obtention d'une place d'observateur à la COSP va dans le bon sens, les OSI restent prudentes quant à la traduction concrète des engagements à davantage les associer au suivi de la politique de coopération au développement. Elles demandent donc au gouvernement de préciser les modalités de cette plus grande association. Elles estiment que le suivi de ces politiques est de la responsabilité première de leurs partenaires du Sud et demandent donc un renforcement du financement de leurs programmes d'appui à leurs partenaires. Certains réseaux des pays récipiendaires de l'aide ont, par exemple, proposé de constituer des observatoires de la société civile sur la mise en œuvre de l'aide.

## 4.2 La coopération non gouvernementale, parent pauvre de la réforme

Le décalage entre cette volonté affichée d'associer les OSI au suivi de la politique de coopération au développement et les moyens dégagés par l'Etat pour les appuyer est flagrant.

### 4.2.1 Une dichotomie entre un soutien affiché aux OSI et des cofinancements très faibles

Dans le relevé de conclusions du CICID de mai 2005, le gouvernement indique que *« les organisations de solidarité internationale (OSI) apportent une contribution essentielle à la mise en œuvre de la politique française de coopération et de solidarité internationale »*. La France ne consacre pourtant que 1% de son APD au financement de la coopération non gouvernementale, contre 5%, en moyenne dans les autres pays donateurs et se classe donc au dernier rang des pays donateurs dans ce domaine (voir paragraphe 2.2 chapitre 1).

Ce grand écart entre un discours favorable aux OSI et une réalité budgétaire aussi défavorable est difficilement tenable sur le long terme. Le gouvernement a donc pris l'engagement d'augmenter les financements à destination des OSI, lors du CICID de mai 2005 : *« la part d'aide au développement mise en œuvre par leur canal sera au moins doublée en cinq ans (2009 par rapport à 2004) et augmentée régulièrement d'année en année. Sa prévisibilité pour les OSI sera améliorée par un dialogue plus étroit »*.

Cet engagement a été accueilli avec circonspection par les OSI, en raison de l'absence de mécanisme de programmation financière idoine. Au contraire, la nouvelle présentation du budget de l'Etat (LOLF) ne permet même plus de connaître le montant de leurs crédits pour 2006 (cf. paragraphe 2.2 du chapitre 1).

### 4.2.2 Un dialogue très limité sur les instruments de cofinancement

Sur la négociation des instruments de cofinancement des ONG, le gouvernement est beaucoup moins ouvert au dialogue que sur les grands enjeux internationaux. Alors que le CICID de mai 2005 devait

renouveler le partenariat OS/pouvoirs publics à travers la mise en place d'instruments appropriés, la concertation sur la rénovation de ce partenariat a été très limitée.

Le CICID de juillet 2004 a été silencieux sur l'appui public réservé aux ONG. Le compte-rendu mentionne seulement que le suivi de la relation avec les ONG est du ressort du ministère des Affaires étrangères et que la rénovation de ce partenariat sera traitée lors du CICID suivant.

Les ONG ont donc soumis au ministre délégué en septembre 2004 un document proposant des pistes de rénovation du partenariat entre pouvoirs publics et ONG. Ce document demandait :

- une programmation de la progression de la part d'APD consacrée au soutien de l'action des ONG. Pour ce faire, la proposition s'appuyait sur la perspective d'un doublement de cette part d'APD entre 2004 et 2009, perspective annoncée par le ministre délégué à l'issue d'un conseil restreint convoqué à l'Élysée par le Président de la République en mars 2003.
- une visibilité des financements consacrés à la coopération gouvernementale, visibilité obtenue par le regroupement des crédits dans un fonds ou sur une ligne *ad hoc* et par un effort de programmation quinquennale permettant de suivre effectivement la progression de l'effort de l'Etat jusqu'en 2009.
- une rénovation de la gestion des concours de l'Etat et, particulièrement, un allègement des évaluations *ex ante* et un renforcement notable des évaluations *ex post*, permettant d'apprécier les résultats des actions et projets. La longueur et la lenteur des circuits actuels ont des conséquences négatives sur la qualité des relations et des actions de coopération, et n'apportent pas de valeur ajoutée en termes de qualité de l'aide délivrée.
- une reconnaissance de l'identité et de la spécificité de la coopération non gouvernementale, de manière à valoriser la plus value de cette forme de coopération et à favoriser sa synergie avec d'autres formes gouvernementales ou non gouvernementales de coopération. Ainsi, était souligné que, si la compétence et le professionnalisme des interventions devaient être irréprochables, celle-là et celui-ci devaient s'inscrire dans des relations de partenariat non gouvernemental.
- une prise en considération de programmes prioritaires dans un certain nombre de domaines, programmes permettant à la fois d'articuler les principales formes de l'action des ONG - à savoir l'action locale, le renforcement institutionnel des partenaires, le plaidoyer et l'éducation à la solidarité internationale - et de constituer un cadre cohérent pour des actions et des projets plus ponctuels.

Le CICID du mois de mai 2005 n'a repris aucune de ces propositions. Il s'est montré, de nouveau, très économe en propositions concernant la place et le rôle de la coopération non gouvernementale dans le dispositif rénové de coopération. A noter seulement le rappel de l'engagement du Président de la République - doublement en cinq ans - avec une mention précisant que la progression serait régulière et prévisible.

Les ONG n'ont pu obtenir la convocation de réunions formelles sur les conséquences de la réforme sur leurs actions. L'AFD, s'appuyant sur la position du CICID de laisser à la DGCID la responsabilité des relations avec les ONG, n'a pas souhaité engager un dialogue construit avec la coordination des ONG, ni réfléchir encore à des formes et des procédures permettant de construire une coopération. La DGCID et la MCNG ont maintenu une relation ouverte mais vague dans la mesure, semble-t-il, où les orientations politiques manquaient dans ce domaine. Signalons, enfin, que les organes de concertation ONG/pouvoirs publics n'ont pas ou peu fonctionné. Le HCCI n'a jamais été saisi d'une demande d'avis sur la réforme ou sur une quelconque composante de cette réforme. Il a fallu que certains membres prennent l'initiative d'une « auto saisine » pour qu'un embryon de discussion s'instaure autour d'une critique très modérée de la réforme initiée par le gouvernement. La Commission Coopération Développement a été mise en veille profonde.

#### 4.2.3 La place incertaine des ONG dans la réforme du dispositif de la coopération<sup>252</sup> :

De même, les ONG demeurent dans l'incertitude quant à la place qui leur sera réservée au sein du nouveau dispositif de la coopération. Un projet de réforme de la MCNG, qui devient la Mission d'appui à la coopération internationale des ONG, est en cours de validation. Parmi les idées majeures qui se discutent, celle d'une déconcentration et d'une décentralisation vers les ambassades de la programmation et de la gestion des contributions publiques aux projets non gouvernementaux. Si c'était le cas, l'ambassadeur deviendrait, de fait, le chef d'orchestre de la coopération non gouvernementale. Ce serait évidemment peu conforme à la nature et à l'esprit de cette forme non gouvernementale de coopération. Dans le cas où existe – comme c'est le cas généralement – une distance entre une association ou un milieu associatif ou des acteurs sociaux locaux et leur gouvernement, l'ambassadeur aura certainement une grande difficulté à se situer. Nul doute que dans l'immense majorité des cas, il devra s'aligner sur les positions des autorités gouvernementales avec lesquelles il doit composer au quotidien<sup>253</sup>.

Au rythme actuel, on peut craindre que l'appui des pouvoirs publics français aux actions de coopération non gouvernementale ne reste longtemps à la dernière place des pays du CAD. Ce serait regrettable.

#### PROPOSITIONS sur le partenariat Etat-OSI :

- *Les organisations de la société civile française devraient être davantage à la définition et au suivi de la politique française de coopération au développement, en lien avec leurs partenaires du Sud. En particulier, des consultations des sociétés civiles locales et ONG françaises doivent être organisées à l'occasion de l'élaboration des DCP. L'engagement, pris en CICID, d'associer les OSI au COSP doit également se traduire dans les faits.*
- *Les pouvoirs publics devraient engager un véritable dialogue avec les OSI sur la rénovation des instruments de cofinancements et la place de la coopération non gouvernementale au sein du nouveau dispositif de la coopération française. Ce dialogue devrait tenir compte des propositions des OSI en matière de rénovation du partenariat Etat-OS, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent.*

<sup>252</sup> Cf. Coordination SUD, « Projet de réforme du partenariat Etat – ONG, dans le cadre du projet de réforme des cofinancements », novembre 2005 : [http://www.coordinationsud.org/article.php3?id\\_article=2473](http://www.coordinationsud.org/article.php3?id_article=2473)

<sup>253</sup> Extrait du document de position de Coordination SUD sur la réforme du partenariat Etat – ONG (novembre 2005) : « Les ONG s'inquiètent des conséquences néfastes de la déconcentration de la sélection, de la décision et de la gestion aux Ambassades. La déconcentration risque de remettre en cause et de déstructurer les stratégies de chaque association, en les liant aux enjeux politiques et diplomatiques propres à chaque pays. Elle aura inmanquablement pour conséquence de déstructurer l'ensemble du milieu associatif français de solidarité internationale. En plaçant la décision de financement dans les mains de l'ambassadeur, la déconcentration risquerait d'aboutir à politiser et gouvernementaliser les outils de coopération non gouvernementale. Enfin, la déconcentration obligerait les ONG françaises à se décentraliser dans les pays concernés, ce qui se ferait au détriment de l'économie d'échelle actuelle. Les ONG souhaitent donc qu'à l'instar des principaux pays européens connus pour le dynamisme de leur coopération au développement et où les ONG tiennent une place clé dans la mise en oeuvre de l'aide, la France conserve à la MCNG le pilotage de la relation de l'Etat aux ONG. Dans le cas contraire, la qualité des actions des ONG en souffrira fortement. Par conséquent, les ONG expriment leur désaccord quant à la déconcentration de la sélection, de la décision et de la gestion des cofinancements aux Ambassades, qui risquerait de politiser et gouvernementaliser la coopération non gouvernementale et de déstructurer les stratégies des ONG ».

# CHAPITRE III

---

## Les priorités stratégiques et les conditions de mise en œuvre de l'aide publique française



## Chapitre III : Les priorités stratégiques et les conditions de mise en œuvre de l'aide publique française

En 2004, dans son examen de l'APD française par les pairs, le CAD souligne que « *la politique française en matière de coopération au développement ne projette pas de vision unifiée qui placerait la réalisation des OMD au centre de son action* »<sup>254</sup>. Suite à cet examen et en vue de l'évaluation à tiers parcourus de la mise en œuvre des OMD, le relevé de conclusions du CICID de juillet 2004 place les OMD au cœur des interventions de la coopération française au développement. En particulier, des stratégies pluriannuelles de référence sont présentées sur les principaux secteurs d'intervention de la coopération française liés aux OMD (voir paragraphe 1.1.2 du chapitre 2). Celles-ci ont été validées lors du CICID de mai 2005 après consultation des organisations de la société civile (OSC)<sup>255</sup>.

Les analyses rassemblées dans ce chapitre ont été rédigées en collaboration avec les ONG françaises spécialisées dans ces secteurs prioritaires de la coopération française<sup>256</sup>. Elles s'inspirent des contributions qu'elles avaient fournies à l'occasion des consultations des OSC sur les stratégies sectorielles. Les ONG émettent le souhait que ces analyses s'insèrent dans un **processus de dialogue à long terme**. Celui-ci devrait être facilité par la tenue « *chaque année, [d'] une table ronde [rassemblant] les acteurs de la coopération (ministères, AFD, ONG, secteur privé) dans chacun des secteurs, afin d'étudier la mise en œuvre et d'en préciser les éventuelles évolutions* » annoncé lors du CICID de juillet 2004. Cette volonté de dialogue des pouvoirs publics sur les stratégies sectorielles est à souligner.

Toutefois, **en l'absence de programmation financière pluriannuelle, il est difficile d'établir dans quelle mesure ces stratégies auront un impact sur la mise en œuvre de l'APD française**<sup>257</sup>. Si certaines d'entre elles mentionnent des objectifs d'augmentation des financements de l'APD destinée à leur secteur, jusqu'à présent l'augmentation de l'APD française s'explique essentiellement par des annulations de dettes et non pas des ressources nouvelles pour la coopération au développement. De même, les modalités de leur articulation avec les DCP, qui constitue le cadre de programmation financière de l'aide est encore inconnue (v. paragraphe 2.4.1 du chapitre 2). Ces stratégies s'apparentent finalement plus à un ensemble d'approches sectorielles françaises sur la base desquelles pourrait être mené le dialogue avec les pays partenaires et la communauté des bailleurs de fonds. C'est donc dans cet esprit que différentes ONG ont souhaité analyser ces stratégies, au regard de leurs propres positionnements.

Nombre des axes développés dans ces analyses sont, bien entendu, spécifiques à chaque secteur. Certaines préoccupations des ONG sont cependant communes à l'ensemble des secteurs. Elles s'inquiètent notamment du peu de place que la plupart des stratégies accordent à la société civile, alors que les acteurs du développement et les populations locales devraient être placés au cœur des interventions françaises. La faiblesse du soutien aux organisations de solidarité internationale qui a été soulignée dans le chapitre I est ainsi retranscrite dans les analyses sectorielles que portent les ONG. Elles se préoccupent également de l'absence de thématiques transversales portant sur les populations exclues ou marginalisées, dont la prise en compte constitue pourtant une condition importante pour la réussite des projets et la réalisation des OMD.

L'ensemble des analyses met également en exergue certaines tendances communes à ces stratégies. Toutes s'insèrent dans les grandes orientations définies par le CICID : place croissante accordée au multilatéral, développement des financements sous forme d'aide programme, priorité à l'Afrique, sélectivité plus grande dans l'allocation de l'aide additionnelle basée sur des critères de bonne gouvernance<sup>258</sup>. En conséquence, il devient urgent que la France se dote d'une stratégie transversale portant sur la gouvernance, dont le processus d'élaboration doit suivre celui des autres stratégies (consultation de la société civile et publication sur le site internet du MAE). De nombreuses analyses soulignent également la nécessité d'évaluer l'impact et l'efficacité des institutions et fonds multilatéraux dans lesquels la France souhaite renforcer ses contributions et sa présence, qui justifierait l'engagement d'une partie importante de l'aide française par ces canaux.

<sup>254</sup> CAD OCDE, La France : examen par les pairs, 2004, p. 21.

<sup>255</sup> Ces stratégies sont disponibles sur : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/strategies-gouvernementales\\_5156/strategies-sectorielles-cicid\\_4570/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/strategies-gouvernementales_5156/strategies-sectorielles-cicid_4570/index.html)

<sup>256</sup> Seules les stratégies concernant les infrastructures en Afrique sub-saharienne et le développement du secteur productif n'ont pas été abordées dans ce chapitre, qui est axé sur les secteurs d'intervention privilégiés des ONG.

<sup>257</sup> Cf. Chapitre II, paragraphe 1.3.4. Assurer la cohérence du « cadre commun d'intervention des acteurs publics du développement »

<sup>258</sup> Cf. Chapitre II, paragraphe 1.1. Une programmation plus sélective.

## 1. Stratégie sectorielle santé

Rédigé avec la collaboration de Handicap international, Médecins du Monde et Agir Ici.

L'appui au secteur de la santé constitue une stratégie incontournable pour le développement. Or l'APD française sur ce secteur est encore très faible, à l'image des dépenses françaises allouées aux services sociaux de base<sup>259</sup>, puisqu'elle ne représente que 4% de l'APD totale, loin derrière la moyenne du CAD, qui s'élève à 11%. Le CICID a validé en mai dernier une stratégie ambitieuse, qui propose une programmation financière visant à accroître l'APD santé de 45% en 2007 par rapport à 2004, hors engagements d'augmentation des contributions au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Afin d'atteindre un niveau d'APD allouée à la santé proche de la moyenne du CAD, cette proposition financière suggère notamment une augmentation moyenne annuelle de 50 millions d'euros sur 3 ans pour les actions sectorielles santé, hors lutte contre le sida. Pourtant, la crédibilité de cette stratégie, qui repose sur des engagements financiers ambitieux, est des plus relatives, puisque, si les orientations et axes stratégiques ont été validés par le CICID, aucune programmation financière pluriannuelle n'a été retenue. Si le renforcement des systèmes de soins est désormais conforté comme un axe prioritaire de la stratégie française en matière de santé, ceci nécessite que la France adopte des positions fermes sur les modalités de ce renforcement. Autre faiblesse, les grandes lignes de cette stratégie ne prennent pas en compte la question de l'exclusion des systèmes de soins. Mais le plus grand déficit de cette stratégie réside dans le fait qu'elle soit aussi négligée dans les Documents cadres de partenariat élaborés par les ambassades, la santé n'étant que rarement retenue comme secteur de concentration de l'aide. Ceci pose de façon aigüe le problème de l'articulation entre les stratégies élaborées à Paris et les priorités des ambassades définies sur le terrain<sup>260</sup>.

Sur ce secteur crucial pour la réalisation des OMD et, au-delà, pour le développement humain des pays partenaires, la France doit se donner les moyens de ses ambitions et ne peut négliger un secteur aussi stratégique, sur lequel elle est très attendue par ses partenaires.

### 1.1. Les chiffres de l'APD française dans le secteur de la santé :

Le détail année par année des dépenses allouées au secteur de la santé pour la période 2001-2003 n'étant pas disponible, le tableau ci-dessous retrace les estimations réalisées par le MAE sur 2004 et les prévisions pour 2005. L'analyse ci-dessous se base sur les chiffres de 2004 ou la moyenne des dépenses de la période 2001-2003 telles qu'indiquées dans la stratégie du CICID, en fonction de la disponibilité des données.

Bilatéral	2004*	2005
Aide programme		20
Aide projet (y compris AT, Recherche, Esther)	91,78	80
Subventions à l'ajustement structurel	0,4	0
Total Bi hors annulation de dette	92,18	100
Dette (C2D)	7	0
Total Bi avec annulation de dette	99,18	100
Multilatéral		
Système NU	25,35	50
Autres	155	155
Total Multi	180,35	205
Total général hors annulation dette	272,53	305
% bilatéral (hors annulation de dette)	34%	33%
Total général avec annulation dette	279,53	305
% bilatéral (avec annulation de dette)	35%	33%
% multilatéral (avec annulation de dette)	65%	67%
* estimation		

Source : CICID, stratégie santé.

<sup>259</sup> Cf. Chapitre I, 2.1.2. L'aide française répond-elle aux besoins prioritaires des populations les plus pauvres ?

<sup>260</sup> Cf. Chapitre II, 1.3.4. Assurer la cohérence du « cadre commun d'intervention des acteurs publics du développement »

Sur la période 2001-2003, l'APD française allouée au secteur de la santé ne représente que 4% de l'APD totale, loin derrière la moyenne des pays du CAD (11%)<sup>261</sup>. L'aide allouée par le canal multilatéral représente, en 2004, 65% du total de l'aide affectée au secteur de la santé, dont la contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme représente la quasi-totalité (83%, avec 150 M€ en 2004), contribution qui a triplé par rapport à 2003 et place le canal multilatéral en tête des engagements français dans le secteur de la santé. Suite à la conférence de Londres, les 5 et 6 septembre 2005, la France s'est engagée à accroître sa contribution au Fonds mondial à hauteur de 225 M€ en 2006 et de 300 M€ en 2007,

Selon les indications de la stratégie, sur la période 2001-2003, l'aide bilatérale est très concentrée géographiquement : 16 pays reçoivent 75% des financements octroyés par le MAE et l'AFD, les 7 premiers représentant à eux seuls 50% des financements<sup>262</sup>. La majorité de ces pays (12 sur 16) sont des PMA<sup>263</sup>. Le bilan réalisé dans le cadre de l'élaboration de cette nouvelle stratégie souligne cependant que, à l'exception de la lutte contre le sida, les interventions françaises ont été insuffisamment orientées sur la réalisation des OMD. Une réorientation vers ces objectifs était donc nécessaire.

## 1.2. Les grandes lignes de la stratégie

Partant du constat selon lequel l'action de la France dans le secteur de la santé est, à l'exception de la lutte contre le sida, très insuffisante en termes d'engagements financiers et de réorientation vers la réalisation des Objectifs du Millénaire, la nouvelle stratégie propose de recentrer l'appui de la France dans ce domaine autour de quatre axes prioritaires :

- **Les Objectifs du Millénaire pour le développement** : la stratégie française, insuffisamment orientée sur la réalisation des OMD (à l'exception de la lutte contre le sida), doit désormais se recentrer sur ceux-ci, en particulier la lutte contre la mortalité infantile et maternelle, le développement de l'accès aux soins à un prix abordable et l'accroissement de l'effort porté sur la lutte contre le sida. Pour cela, la stratégie française propose d'accroître de 50 millions d'euro par an d'ici 2007 (soit une hausse de 150 millions d'euro en 2007) les crédits alloués à la santé hors lutte contre le sida. Cette proposition ne s'est cependant pas encore traduite par l'adoption d'une programmation financière pluriannuelle.
- **Le renforcement des systèmes de santé** : celui-ci vient, de façon transversale, en appui aux programmes ciblés sur la réalisation des trois OMD liés à la santé et porte sur le renforcement des ressources humaines, des infrastructures, de la gestion et du financement. Selon la stratégie, ce renforcement sera soutenu essentiellement par le canal bilatéral, selon quatre axes prioritaires : l'appui à la définition et la mise en œuvre des politiques sectorielles ; le renforcement des ressources humaines, tant sur le plan quantitatif que qualitatif ; le financement du système de santé et le développement de systèmes de protection sociale des populations ; la rationalisation du réseau de distribution des soins et l'amélioration de la gestion, de la gouvernance et de l'accessibilité financière des établissements de soins.
- **Les modalités de l'aide** : l'aide bilatérale doit venir en appui aux actions menées à l'échelle multilatérale, financer des projets « pilotes », soutenir le développement des partenariats publics privés et prendre la forme d'une aide programme lorsque cela est possible, en obéissant à des critères de performance, l'aide projet devant être maintenue pour les pays ne répondant pas à ces critères. L'aide multilatérale doit se traduire par une forte hausse des contributions volontaires aux organisations multilatérales intervenant sur le secteur de la santé (OMS, Onusida, Unicef, ...).

---

<sup>261</sup> Source : CIIID, stratégie santé, disponible sur : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/strategies-gouvernementales\\_5156/strategies-sectorielles-cicid\\_4570/03-strategie-sectorielle-sante-mai-2005\\_13085.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/strategies-gouvernementales_5156/strategies-sectorielles-cicid_4570/03-strategie-sectorielle-sante-mai-2005_13085.html)

<sup>262</sup> Il s'agit du Maroc, du Mozambique, du Sénégal, du Mali, de Madagascar, du Togo et du Burkina Faso.

<sup>263</sup> Sur 16 pays, 12 sont des pays moins avancés (Mozambique (2<sup>e</sup>), Sénégal (3<sup>e</sup>), Mali (4<sup>e</sup>), Madagascar (5<sup>e</sup>), Togo (6<sup>e</sup>), Burkina Faso (7<sup>e</sup>), Cambodge (11<sup>e</sup>), Tchad (12<sup>e</sup>), Centrafrique (13<sup>e</sup>), Djibouti (14<sup>e</sup>), Niger (15<sup>e</sup>) et Rwanda (16<sup>e</sup>)), 2 des pays à faible revenu (Cameroun (8<sup>e</sup>) et Côte d'Ivoire (9<sup>e</sup>)) et 2 sont des Pays à revenu intermédiaire (Maroc (1<sup>e</sup>), PRI tranche inférieure et Gabon (10<sup>e</sup>), PRI tranche supérieure).

- **Un partenariat renforcé avec la société civile** : ce partenariat passerait par le soutien à l'implication des usagers des systèmes de soins, des associations de malades et des collectivités locales, ainsi que par une allocation plus importante de l'aide française aux ONG locales et aux organisations de solidarité internationales (OSI) françaises.

Sur cette base, la stratégie propose une programmation financière ambitieuse qui incite à un véritable changement d'échelle et traduit les priorités validées en CICID : l'APD allouée à la santé s'accroîtrait de 45% en trois ans (2007 par rapport à 2004), pour atteindre 405 millions d'euro. L'APD additionnelle passerait majoritairement par le canal multilatéral (58% en 2007, en augmentation de 30% par rapport à 2004) et le développement de l'aide programme (+250% en 2007 par rapport à 2005).

Aucune programmation financière pluriannuelle n'a cependant été validée en CICID. Il reviendra donc à la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) de donner une réelle crédibilité à cette stratégie en y affectant les moyens –annuels, à défaut d'être pluriannuels- nécessaires et de s'assurer d'une intégration suffisante de la santé dans les DCP.

### 1.3. Quelles modalités de diffusion de l'aide doit-on privilégier ?

Cette stratégie privilégie le canal multilatéral pour affecter l'aide additionnelle dans le secteur de la santé. Une orientation qui permet, certes, une plus grande autonomie dans l'octroi des fonds mais aussi de soutenir des interventions à grande échelle. Si le renforcement des institutions retenues par la stratégie (OMS, Unicef, Onusida, Fonds mondial, Gavi) est une orientation positive, il est nécessaire qu'il soit effectué en veillant à l'efficacité des politiques retenues au sein de ces institutions. Cela exige en outre que, parallèlement, soient renforcés les moyens humains au sein de la DGCID pour effectuer le suivi de ces institutions et au sein de ces dernières, par la présence d'assistance technique. Il importe également que l'aide bilatérale puisse être déployée en appui et de façon cohérente avec l'aide multilatérale, tout en préservant sa capacité à répondre aux besoins spécifiques de chaque pays.

Selon les termes de la stratégie, l'aide bilatérale soutiendra le développement des partenariats publics privés et privilégiera l'aide programme. Atteindre les OMD implique pourtant d'intégrer les populations marginalisées et exclues des systèmes de soins. Un des axes du renforcement du partenariat avec les organisations de la société civile, via le soutien des OSI françaises et le renforcement des ONG locales, pourrait être justement l'accès des populations marginalisées aux systèmes de soins. **Or, si la stratégie du CICID insiste sur l'importance de renforcer le partenariat avec la société civile, elle reste très évasive sur les modalités de ce soutien.** Comme cela a été souligné dans le chapitre I, la part d'APD allouée ou transitant par les ONG est une des plus faibles du CAD<sup>264</sup>.

En termes de répartition des moyens alloués à la santé, il serait intéressant de disposer d'indicateurs portant la répartition par pathologies ainsi que par thématiques. En effet, les maladies négligées devraient, dans le cadre de la stratégie française, bénéficier d'un renforcement de la recherche, ce dont on peut se féliciter. Il serait donc judicieux de mettre en place un indicateur spécifique sur la répartition de l'APD allouée à la santé selon les pathologies concernées. C'est également la répartition de l'aide par thématiques qui devrait faire l'objet d'un axe spécifique dans la stratégie. Si la santé reproductive doit faire l'objet d'un accroissement « significatif » des interventions françaises dans le cadre de la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie, il n'en demeure pas moins que les actions liées à la santé des enfants des rues ou à la drogue, par exemple, sont complètement absentes de la stratégie. **Il est contradictoire de vouloir évaluer désormais l'aide publique au développement de la France selon une logique de résultats, telle que promue avec l'application de la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sans disposer des indicateurs pertinents.**

---

<sup>264</sup> Cf. Chapitre I, paragraphe 2.2. Quelle place pour les ONG dans l'allocation de l'aide ?

#### 1.4. Le renforcement des systèmes de santé :

Trouver une solution à la crise des ressources humaines qui frappe de nombreux systèmes de santé en particulier en Afrique sub-saharienne, constitue un des principaux défis auxquels doivent faire face les pays en développement et leurs partenaires internationaux. Devant l'insuffisance des capacités financières de nombreux Etats en développement, les pays donateurs doivent intensifier leurs efforts pour combler ce déficit de ressources et participer au renforcement d'un personnel soignant de qualité présent sur l'ensemble du territoire. Si la France semble sur le papier avoir pris la mesure de l'enjeu, il lui reste encore à démontrer son engagement par l'adoption de mesures concrètes et ambitieuses. Il est notamment essentiel que la France, tout comme l'ensemble des bailleurs de fonds, se donne les moyens d'améliorer la prévisibilité de son aide allouée à la santé afin que les pays bénéficiaires puissent réellement bénéficier de ressources extérieures disponibles sur le long terme. Il est également essentiel que la France s'engage à prendre en charge, via son APD, une partie des coûts récurrents des systèmes de santé : salaires des personnels médicaux, recrutement et formation, mesures incitatives pour inviter les personnels de santé à venir exercer en zones rurales... Enfin, le gouvernement français devrait utiliser toute l'influence dont il dispose au sein des institutions de Bretton Woods pour obtenir un réel assouplissement des politiques fiscales imposées par le FMI. Le Fonds devrait permettre aux pays les plus pauvres de rehausser les plafonds budgétaires qui aujourd'hui limitent de manière considérable leurs capacités à investir dans la formation, le recrutement et la rémunération des personnels soignants.

#### 1.5. L'indispensable prise en compte des exclus des systèmes de santé :

L'exclusion ou la marginalisation de certaines populations devrait être prise en compte à plusieurs niveaux. D'une part, les processus de privatisation des systèmes de soins, s'ils ne sont pas accompagnés de mesures spécifiques, engendrent souvent l'exclusion des populations les plus pauvres. D'autre part, la prise en compte de certaines pathologies ou thématiques spécifiques sont souvent absentes des préoccupations des bailleurs de fonds.

Ces priorités affichées par la stratégie posent le problème de la **privatisation des systèmes de santé**, par laquelle les bailleurs cherchent ainsi à assurer la pérennité de ces systèmes. Cette tendance sera d'autant plus affirmée que l'aide bilatérale se concentrera sur de l'aide programme, laquelle se traduit le plus souvent par la mise en place d'un système de recouvrement des coûts, permettant de couvrir en partie le fonctionnement des services de santé. Or les politiques de recouvrements des coûts prônées par les bailleurs dans le but d'assurer une pérennité des projets peuvent aboutir à l'exclusion des franges les plus vulnérables de la population si aucun mécanisme n'est mis en place pour pallier leur faible capacité contributive. Pour cela, une double approche doit être soutenue, fondée non seulement sur **la mise en place de mécanismes de «partage du risque»** (social funds, equity funds, sécurité sociale), définis en fonction des situations spécifiques à chaque pays, mais aussi **la promotion de politiques d'élimination progressive des systèmes de recouvrement des coûts auprès des usagers** (user fees). Toutefois, la gratuité des systèmes de soins doit s'accompagner d'un soutien financier aux Etats qui, avec des ressources budgétaires limitées, ne pourront assumer seuls le coût que représentera une hausse importante de la demande de soins.

En outre, l'accès à l'information, la prévention et aux traitements est souvent problématique pour certaines franges de la population si leur inclusion n'est pas pensée dès le départ. La stratégie en matière de santé devrait prendre en compte explicitement ces difficultés.

De la même façon, la question du handicap n'est pas abordée dans la stratégie. Pourtant, alors que les personnes handicapées ont les mêmes besoins que les personnes valides en matière de services sanitaires de base, elles risquent d'en être exclues si leur situation n'est pas prise en compte dès le départ dans les programmes ou projets mis en œuvre. Il peut en être de même pour d'autres facteurs de discriminations tels que l'âge, le sexe, la race, l'appartenance ethnique, la religion ou tout autre facteur.

## 1.6. Santé et Documents cadres de partenariat

Le document de la stratégie d'appui au secteur de la santé souligne le déficit qui caractérisait les Documents stratégiques pays (les DSP, remplacés progressivement depuis 2005 par les Documents cadres de partenariats dans la zone de solidarité prioritaire) : *« malgré la production de Documents Stratégiques Pays et un exercice annuel de programmation, nous n'observons pas de concordance systématique entre la prise en compte des OMD, les stratégies sectorielles et les politiques des postes. A titre d'exemple, aucun poste n'a retenu dans ses priorités le thème de la lutte contre la mortalité maternelle qui a pourtant fait l'objet d'un programme mobilisateur conçu par le Département en 2001. »*

On aurait pu espérer que la mise en place de Documents cadres de partenariat permettrait de combler ce déficit. Pourtant, fin septembre 2005, la santé demeurait la grande absente des DCP. Elle n'était en effet retenue comme secteur de concentration que dans 9 Documents sur les 25 DCP élaborés, 6 concernant des PMA et 3 des PRI. Hors secteurs de concentration, la santé n'a été retenue que dans 8 DCP<sup>265</sup>. Il serait en outre intéressant de voir dans quelle mesure les postes qui ont retenu la santé comme secteur de concentration inscrivent leur stratégie dans celle qui a été validée par le CICID. **Dans ce décalage entre pilotage stratégique et programmation financière des ambassades, la santé est un des secteurs dont la situation est la plus critique.** La France est pourtant très attendue par ses partenaires internationaux dans ce secteur. Un argument avancé justifie cette absence par le fait qu'une part importante de l'aide française allouée à la santé transite par le canal multilatéral, les ambassades préférant donc concentrer leurs interventions sur d'autres secteurs. Travailler en coordination avec les institutions multilatérales dans ce secteur, de telle sorte que l'aide bilatérale puisse compléter et appuyer les interventions multilatérales, serait cependant un facteur de synergie. Une aide bilatérale conçue en appui aux actions menées à l'échelle multilatérale constitue en outre un des axes d'intervention privilégiés par la stratégie CICID, ce dont ne tiendraient donc pas compte les postes dans l'élaboration de leur DCP. Dans une telle situation, quelle valeur peut-on accorder à une stratégie dépourvue de programmation financière pluriannuelle et qui n'est pas prise en compte par les postes ?

---

<sup>265</sup> Bénin, Congo, Madagascar, Mali, Sénégal, Maroc, Tunisie et Vietnam

## 2. La lutte contre le sida

*Rédigé avec la collaboration des ONG AIDES, Sidaction et Solidarité Sida.*

Signe de l'importance accordée à la lutte contre le sida, celle-ci est retenue comme une stratégie à part entière de la politique de coopération française au développement. On peut se féliciter de ce choix et de sa pertinence, compte tenu des enjeux qu'il représente à l'échelle mondiale, d'autant que cette stratégie comporte des orientations positives, basée sur une approche globale de la pandémie. Elle manque cependant de toute perspective financière. De plus, les enjeux aussi cruciaux que la gratuité de l'accès aux soins ou de l'accès aux génériques sont très peu développés ou absents de cette stratégie.

### 2.1. Une stratégie qui se veut multilatérale, mais manque de perspectives :

Partant du bilan de la situation actuelle de la pandémie et des moyens mis en œuvre dans la lutte contre le sida, une stratégie axée sur le multilatéral et cherchant à aborder la lutte contre le sida sous ses différents angles est proposée, négligeant cependant de définir les moyens financiers qu'exige la mise en œuvre d'une telle stratégie.

#### 2.1.1. Une stratégie globale qui ne permet pas nécessairement de répondre aux questions soulevées

L'analyse qui est présentée repose sur un constat qui a le mérite d'être global et d'aborder la pandémie de VIH/Sida sous toutes ses dimensions : de la prévention au traitement, de la réponse d'urgence à la réponse sur le très long terme, des aspects sanitaires aux aspects liés à la recherche, économiques, sociaux, éthiques et des droits de l'homme. Respectant les orientations globales données par le CICID, la priorité dans l'allocation de l'aide est donnée au canal multilatéral, l'aide bilatérale devant se concentrer sur la mise à disposition de l'assistance technique et le financement d'aides projets pour des actions pilotes ou innovantes. L'accent est également mis sur l'importance de soutenir la recherche et une plus grande coordination et articulation entre les différents intervenants. Il est néanmoins surprenant que cette stratégie soit présentée comme « indicative » et qu'elle reste floue sur certaines orientations ou n'aborde pas des problématiques cruciales pour la lutte contre le sida.

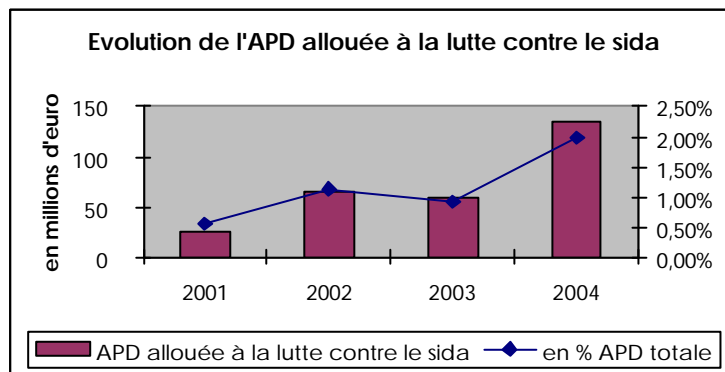
Si la France a pris des engagements fermes au niveau multilatéral, l'inquiétude est réelle au niveau bilatéral. La lutte contre le sida ne semble en effet pas être une priorité des opérateurs de l'APD bilatérale française : en juillet 2004, sur les trente Documents cadres de partenariat en cours d'élaboration, aucun n'avait retenu la lutte contre le sida comme secteur prioritaire. On pourrait supposer que la coordination est forte entre bailleurs et d'autres sont déjà concentrés sur ce secteur. Dès lors on ne voit pas pourquoi le CICID en aurait fait une stratégie prioritaire. On serait plutôt tenter de penser que l'appropriation par les ambassades des priorités sectorielles de l'aide est loin d'être acquise... En outre, l'absence de toute programmation financière empêche d'assurer la prévisibilité de l'aide et d'en garantir la mise en œuvre.

### 2.1.2. Une stratégie qui ne permet pas d'évaluer les moyens nécessaires à sa mise en œuvre :

Les ONG françaises se félicitent des efforts réalisés par la France dans la lutte contre le sida. Les dépenses consacrées à la lutte contre le sida ont en effet connu une hausse importante depuis 2001. Celle-ci s'explique essentiellement par l'augmentation des financements multilatéraux - du fait de l'augmentation de la contribution française au **Fonds mondial**, qui place la France comme deuxième contributeur du Fonds- ainsi que par celle des crédits affectés à la **recherche**.

Décaissements en millions d'euros	2001	2002	2003	2004
<b>Bilatéral</b>				
Assistance technique	6,00	6,00	6,00	4,50
Projets bilatéraux	9,80	4,40	10,00	1,60
Remise de dette ciblée VIH/Sida	1,00	3,00	5,00	5,00
Recherche (ANRS)	6,90	8,00	2,25	25,00
Soutien aux ONG	0,90	0,90	?	1,59
ESTHER	0,00	9,00	5,00	6,50
<b>Sous Total</b>	<b>24,60</b>	<b>31,30</b>	<b>28,25</b>	<b>44,19</b>
<b>Multilatéral</b>				
Onusida (NUOI+DCT)	1,40	4,25	1,15	1,15
OMS	0,00	0,00		0,10
Fonds Mondial	0,00	30,00	30,00	90,00
<b>Sous Total</b>	<b>1,40</b>	<b>34,25</b>	<b>31,15</b>	<b>91,25</b>
<b>Total</b>	<b>26,00</b>	<b>65,55</b>	<b>59,40</b>	<b>135,44</b>

Source : Bureau de la santé - Ministère des Affaires étrangères.



Cependant, il est regrettable qu'aucune programmation financière ne soit réalisée afin de mettre en œuvre pleinement et efficacement cette nouvelle stratégie, en particulier au niveau bilatéral, ce qui compromet à la fois sa visibilité et sa crédibilité. Ainsi, la France se propose, dans la stratégie sectorielle santé, d'augmenter l'APD consacrée au secteur de la santé à hauteur de 11% de l'APD totale d'ici 2007. Par contre, aucun engagement n'a été pris concernant plus particulièrement la lutte contre le sida. Compte tenu de l'importance stratégique de cette dernière, la part qui lui est allouée dans les crédits consacrés au secteur de la santé devrait, pour le moins, être maintenue. En 2003, 31% des crédits alloués au secteur de la santé concernaient la lutte contre le sida. Ceci signifie, sur la base d'une hypothèse de croissance du PIB de 4% par an<sup>266</sup> et d'une APD totale atteignant 0,5% du PIB en 2007, soit 9,2 milliards d'euro, que le montant d'aide alloué au secteur de la santé devrait atteindre, en 2007, 1 010 millions d'euro. Maintenir constante la part des crédits alloués à la lutte contre le sida au sein des crédits santé

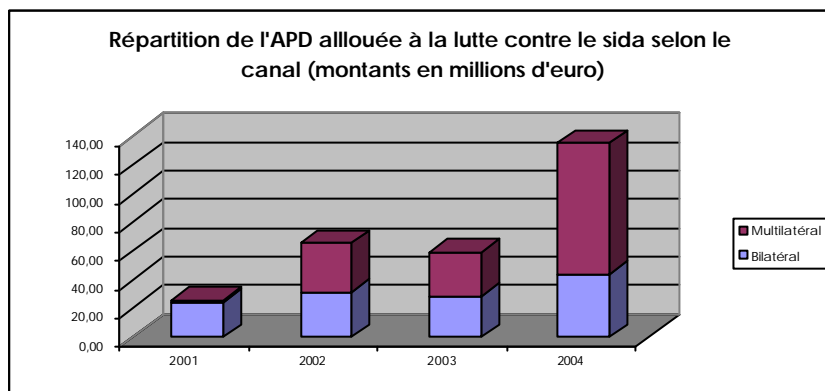
<sup>266</sup> Estimation du taux de croissance du PIB réalisée par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans son *Programme pluriannuel des finances publiques 2006-2008* : [http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget\\_etat/index.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget_etat/index.htm)

implique que 313 millions d'euro y seraient consacrés, dont 180 millions d'euro<sup>267</sup> via le Fonds mondial, qui représenterait à lui seul la moitié des financements français alloués à la lutte contre le sida. En l'absence d'une programmation financière pluriannuelle détaillée, Les ONG spécialisées dans la lutte contre le sida estiment qu'il n'y a aucune visibilité sur la capacité de la coopération française à respecter ses autres priorités en termes de lutte contre le sida (recherche, assistance technique, ...). Ni même l'assurance que son importance au sein des crédits attribués à la santé sera maintenue...

Cette stratégie a certes le mérite de chercher à traiter les enjeux liés à la lutte contre le sida de façon à prendre en compte tous les aspects de la pandémie. **Cependant, sa grande faiblesse réside dans l'absence de toute programmation financière, qui interdit notamment d'avoir une visibilité sur l'articulation entre les composantes multilatérale et bilatérale de l'aide.**

## 2.2. Comment concevoir l'aide bilatérale dans la lutte contre le sida ?

L'importance accordée au canal multilatéral dans l'allocation de l'aide française, notamment via le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, semble pertinente au regard de l'échelle à laquelle s'effectue la lutte contre le sida. Toutefois, les fonctions de l'aide bilatérale mériteraient d'être précisées, de même que l'articulation de celle-ci avec l'aide multilatérale.



### 2.2.1. Pour une aide en appui à la fois au multilatéral et aux petits projets :

L'aide bilatérale devrait s'orienter selon deux angles : d'une part, l'aide bilatérale devrait intervenir en soutien technique et financier aux projets financés par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ; d'autre part, l'aide bilatérale est un instrument important de financement de projets de petits montants, innovants ou pilotes, qui devraient être mis en œuvre via les acteurs de la société civile, au Nord comme au Sud. Si la cohérence entre aide bilatérale et multilatérale est souhaitée, l'articulation entre les différents acteurs intervenant dans la lutte contre le sida demeure floue. Comment sera articulée l'aide bilatérale, par rapport aux projets du Fonds mondial ? Selon l'ambassadeur de France sur le Sida, il est question de définir 10 à 15 pays dans lesquels l'aide bilatérale interviendrait en priorité, en soutien aux projets du Fonds mondial. Il semble donc essentiel qu'un tel choix soit intégré dans la stratégie adoptée. Notamment, parce qu'il pose la question de la concentration de l'aide : cette sélection de quelques pays se fera-t-elle aux dépens d'autres pays bénéficiaires de l'aide ou s'effectuera-t-elle sur des montants additionnels d'APD ? Comment seront effectués les choix liés à l'allocation de l'aide bilatérale ? Si l'aide bilatérale a un rôle à jouer, elle doit être orientée en priorité en réponse aux besoins et à la réalisation des OMD et ne doit, en aucun cas, être tributaire d'autres intérêts. Par ailleurs, le transfert à l'AFD des projets liés à la santé et à la lutte contre le sida, qui relevaient auparavant des compétences des Affaires étrangères pose la question des instruments mis en place pour le soutien des projets pilotes ou innovants, tel que promu par la stratégie validée. En effet, à

<sup>267</sup> Lors de la Conférence de reconstitution des ressources du Fonds mondial (5-6 septembre 2005), la France s'est engagée à doubler sa contribution au Fonds mondial d'ici 2007, qui passera de 150 à 300 millions d'euro (225 millions en 2006 et 300 millions en 2007). Actuellement, 60% des projets financés par le Fonds concernent des programmes de lutte contre le sida ce qui signifie, si cette proportion est maintenue, que, sur 300 millions alloués au Fonds, 180 millions d'euro financeraient des projets de lutte contre le sida en 2007.

ce jour, l'AFD n'est absolument pas outillée pour financer les activités de proximité et les petits projets. Or la stratégie ne donne aucune orientation sur les moyens et outils à mettre en œuvre afin de soutenir une politique de projets faibles montants.

### 2.2.2. Quel rôle pour la société civile ?

Le rôle qui devrait être attribué à la société civile doit s'envisager à deux niveaux : stratégique, d'une part, les représentants de la société civile étant associés à la réflexion sur le pilotage de la lutte contre le sida ; au niveau de la mise en œuvre des actions, d'autre part. La reconnaissance du rôle joué traditionnellement par les ONG dans la lutte contre le sida<sup>268</sup> devrait pouvoir se manifester aussi sur le plan stratégique, en les associant à la réflexion sur les grands enjeux de la lutte contre le sida, dont deux problématiques sont développées ci-après. Ceci n'est cependant pas abordé dans la stratégie, qui se contente de proposer, comme une éventualité, de donner un rôle de conseil et d'avis à la plate-forme des intervenants français de lutte contre le sida. Ceci exige toutefois que le fonctionnement de cette structure (qui rassemble un grand nombre d'intervenants) soit amélioré.

Par ailleurs, l'axe concernant le renforcement de la société civile demande également à être précisé, notamment sur les montants qui y seront alloués, ainsi que sur les modalités de mise en œuvre. La mobilisation d'expertises associatives est souhaitée dans cette stratégie, sans pour autant que cela se traduise par des crédits supplémentaires à la plate-forme Elsa<sup>269</sup>, par exemple. De la même façon, aucune indication n'est fournie sur les modalités de soutien des initiatives communautaires, qui jouent pourtant un rôle primordial dans la lutte contre le sida.

### 2.3. La France doit œuvrer pour que l'universalité de l'accès aux soins ne soit plus une utopie

La stratégie française indique qu'une réflexion doit être menée sur la question de la gratuité des soins. Il est important que l'ensemble des acteurs intervenant dans la lutte contre le sida soit associé à cette réflexion. Notamment, des économistes, des experts en santé publique, des acteurs politiques ont mené une campagne en 2004, portée par des ONG, sur ce sujet et développé une position que la réflexion des pouvoirs publics français ne peut se permettre d'ignorer. En effet, la campagne Free by 5<sup>270</sup> défend la gratuité des soins comme préalable au changement d'échelle des programmes de prise en charge, à leur équité, efficacité et qualité, sans lesquels l'universalité de l'accès aux soins ne peut être atteinte. Un système de soins payants, même par des sommes modiques, exclut de fait les populations les plus pauvres et les plus vulnérables des programmes de prise en charge et accroît le risque d'interruption de traitement. Restreindre la gratuité aux plus démunis n'est d'une part, pas équitable et présente, d'autre part, un faible rapport coût-efficacité. De plus, pour être efficace, la gratuité doit concerner un ensemble de soins et non seulement les ARV. Pour ce faire, il est nécessaire que le financement de systèmes de soins gratuits soit en partie pris en charge par les bailleurs de fonds, bilatéraux et multilatéraux, sur la base d'engagements à long terme.

---

<sup>268</sup> A ce titre, voir l'enquête *Best practice* réalisée par Sidaction et publié par l'Onusida et l'OMS : « Expanding Access to HIV treatment through community-based organisations - Elargir l'accès aux antirétroviraux en Afrique avec les associations à base communautaire (Unaid's Best Practice Collection, juillet 2005) »

<sup>269</sup> La plate-forme « Ensemble, luttons contre le sida en Afrique » (Elsa) consiste en un cadre partenarial pour le développement et la coordination d'actions, de soutien et d'échanges en direction d'associations de prise en charge de personnes touchées par le sida en Afrique.

<sup>270</sup> La déclaration est disponible à l'adresse suivante : <http://www.ukzn.ac.za/heard/freeby5/freeby5.htm>

## 2.4. Propriété intellectuelle et accès aux produits génériques :

Le débat sur les médicaments génériques dans le cadre de la lutte contre le sida repose sur un enjeu stratégique : rendre accessible les traitements dans les pays en développement. La stratégie française reconnaît que *« la montée en puissance des fabricants de génériques constitue un changement substantiel et brutal. Cette rapidité dans le changement est porteuse de grands espoirs. »* Pour autant, la question de la production et de l'accès aux génériques, tous deux soumis aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), n'est absolument pas abordée par la stratégie du CICID<sup>271</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, tous les pays en développement membres de l'OMC, à l'exception de certains pays les moins avancés, doivent respecter l'accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC), selon lequel les pays doivent à présent accorder un brevet d'au moins 20 ans aux médicaments et ne peuvent recourir aux génériques qu'au-delà de cette période de protection. La conséquence principale de cet accord est de rendre les traitements par antirétroviraux de plus en plus coûteux, et, par conséquent, de moins en moins accessibles. Toutefois, certaines dispositions de l'ADPIC permettent aux pays en développement, depuis 2001 -suite à la déclaration de Doha, de passer outre la protection des brevets afin de rendre les médicaments accessibles à tous selon des conditions particulières<sup>272</sup>. Ces mécanismes sont encore très peu utilisés. Au contraire, les Etats-Unis, notamment, mènent une politique commerciale très offensive par laquelle ils signent des accords bilatéraux ou régionaux avec des pays en développement, lesquels comportent toujours un chapitre sur la propriété intellectuelle imposant des niveaux de protection plus élevés que l'ADPIC. Ces dispositions sont souvent qualifiées d' « ADPIC + »<sup>273</sup>.

Face à cela, les enjeux actuels résident dans le maintien des sources existantes de production de génériques ainsi que sur les possibilités d'exportation et d'importation des médicaments produits, en utilisant les flexibilités offertes par l'ADPIC et en mettant en œuvre des politiques de transfert de technologie. Par ailleurs, il est inconcevable que les pays riches ne respectent pas leurs engagements et cherchent à contraindre les pays en développement à renoncer à leurs droits, via des accords commerciaux beaucoup plus contraignants que les règles de l'OMC.

« Six pays confrontés à une forte épidémie de sida, la Chine, le Brésil, la Thaïlande, le Nigeria, l'Ukraine et la Russie, se sont récemment associés dans un partenariat afin de promouvoir le développement et la fabrication de médicaments bon marché. Ce partenariat a été annoncé en juillet 2004 à l'occasion de la conférence internationale sur le sida qui se tenait à Bangkok. Il a pour objectif de mettre sous traitement 10 millions de personnes. Certains des pays qui se sont engagés produisent déjà des versions génériques de produits brevetés mais l'accord devrait permettre une augmentation de la production. Ce type de collaboration entre pays en développement représente vraisemblablement une piste particulièrement intéressante pour développer les capacités pharmaceutiques locales dans l'objectif de répondre aux besoins des populations. »

Aides, Accès aux génériques, enjeux actuels et propriété intellectuelle.

Il est impératif que la France, en association avec les acteurs de la société civile, soutienne la réflexion sur cette question et adopte une position claire, qui devra être défendue au sein des institutions multilatérales et des cadres de concertation avec les autres bailleurs de fonds bilatéraux. Cette problématique doit en effet être traitée à l'échelle internationale, notamment lors de la conférence ministérielle de l'OMC qui se tiendra en décembre 2005 à Hong Kong.

La stratégie française de lutte contre le sida repose sur une vision de la pandémie qui se veut globale mais traite de façon limitée des questions aussi importantes que l'articulation entre les différents acteurs et passe sous silence la question de l'accès aux génériques, pourtant essentiel dans la lutte contre le sida. La stratégie française a le mérite de reconnaître le rôle joué par les ONG dans la lutte contre le sida, ce qui contribue à ce qu'elle accorde une place relativement plus importante à la société civile que dans d'autres stratégies sectorielles. Pour autant, il est indispensable qu'un rôle plus important leur soit reconnu et que des modalités pratiques soient mises en œuvre pour permettre à la société civile de jouer pleinement son rôle.

<sup>271</sup> Ceci est d'autant plus surprenant que l'actuel ministre des Affaires étrangères avait évoqué à plusieurs reprises le rôle essentiel que la France devait jouer en matière de production d'ARV (localement ou pas).

<sup>272</sup> Plusieurs mécanismes sont prévus. Le principal consiste à déclarer des licences obligatoires, qui permettent à un pays, sous certaines conditions, d'importer ou de produire des copies de médicaments, bien qu'ils soient brevetés sur son territoire. Pour plus d'information sur l'ADPIC et ses conséquences, voir *Accès aux génériques, enjeux actuels et propriété intellectuelle*, 2005, Gaëlle Krikorian, Aides.

<sup>273</sup> Plusieurs types de dispositions se retrouvent dans les accords : durée des brevets rallongée, assouplissement des critères de brevetabilité, limitations des recours aux flexibilités de l'ADPIC, blocage de l'enregistrement des génériques pour plusieurs années, établissement d'un lien entre dispensation des brevets et obtention d'autorisation de mise sur le marché, ... voir *Accès aux génériques, enjeux actuels et propriété intellectuelle*, 2005, Gaëlle Krikorian, Aides.

### 3. Stratégie sectorielle éducation

Rédigé en collaboration avec la Commission Education de Coordination SUD<sup>274</sup>.

Si, globalement, des progrès ont été faits au cours de la décennie écoulée pour scolariser davantage d'enfants, le rythme de la progression reste trop lent pour réaliser l'objectif de l'Education pour tous d'ici à 2015<sup>275</sup>. **L'achèvement du cycle primaire reste une source de préoccupation majeure** - dans 30 des 91 pays pour lesquels on dispose de données, seuls 75%<sup>276</sup> des enfants en âge d'être scolarisés achèvent le cycle d'éducation primaire - et les redoublements fréquents. **Plus préoccupant encore, la qualité de l'éducation ne permet généralement pas aux apprenants d'acquérir les compétences élémentaires**<sup>277</sup>. Insuffisamment orientée vers l'épanouissement des compétences et des talents, l'éducation ne permet souvent pas d'être le véritable levier du développement individuel et collectif qu'elle pourrait être. Pourtant, l'éducation reste un facteur essentiel à la réalisation des autres OMD et, au-delà, à la lutte contre les causes structurelles de la pauvreté et les inégalités. « Vaccin social » contre le VIH-SIDA, levier des progrès économiques, transformateur des rapports sociaux,... Le processus éducatif est à la base du développement.

L'éducation est désormais affichée comme une priorité de la politique de coopération au développement français. Traduire concrètement cette priorité comporte cependant plusieurs implications : sur les chiffres, tout d'abord, qui demandent à être apurés de dépenses indûment comptabilisées, dont la hausse fausse toute appréciation de l'engagement réel de la France dans ce secteur. Sur les axes d'intervention, ensuite, l'accès équitable à une éducation de qualité pour les filles et le renforcement des systèmes éducatifs des pays du Sud qui devraient constituer des priorités majeures de l'aide dans le secteur éducatif.

#### 3.1. APD française et éducation : les chiffres

Les dépenses d'APD allouées à l'éducation s'annonçaient en hausse en 2003. Pourtant, cette évolution est pour une part importante **faussée par la comptabilisation de montants croissants n'ayant que peu de liens avec le développement**. En outre, l'analyse des dépenses d'APD (hors dépenses «indues») montre qu'il reste fort à faire pour que la priorité donnée à l'éducation primaire dans les discours se traduise dans les chiffres.

##### 3.1.1. Une APD française allouée à l'éducation en augmentation en 2003 mais gonflée par des dépenses indûment notifiées<sup>278</sup>

D'après les données en ligne du CAD, les dépenses d'aide publique au développement allouées à l'éducation se sont élevées, en 2003, à 1 123 millions d'euro, soit une augmentation de 26% par rapport à 2001 (665 millions d'euro). Selon les statistiques fournies par le CAD, 65% de l'APD française allouée au secteur éducatif sont affectés à l'enseignement supérieur. Toutefois, ces chiffres - et l'augmentation globale de l'APD allouée à l'éducation- doivent être relativisés.

---

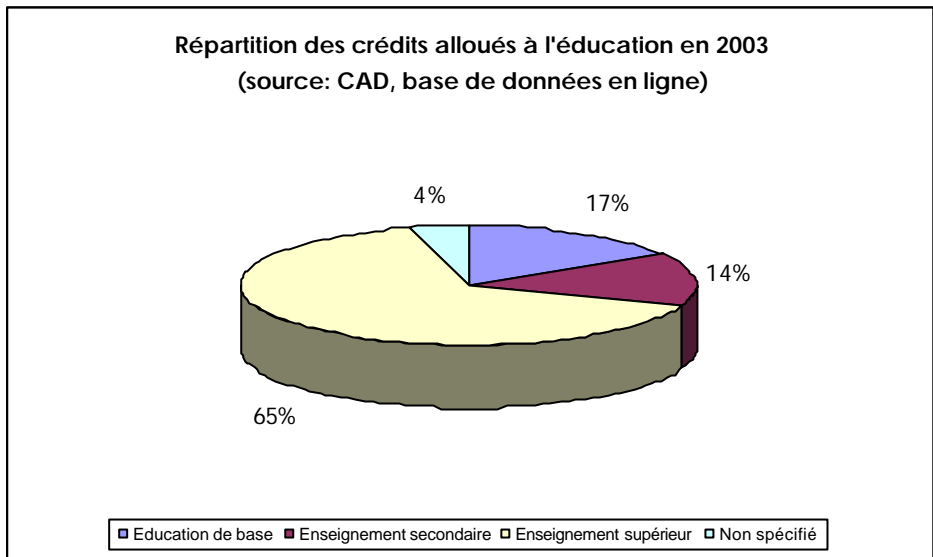
<sup>274</sup> Cette Commission est née de l'initiative des ONG françaises engagées dans le domaine de l'éducation et la formation et coordonnée par : Solidarité laïque, Aide et Action et Agir Ici.

<sup>275</sup> Le mouvement de l'Education pour tous est porté par l'Unesco et né de la Conférence mondiale de Jomtien (1990). Les documents de référence de l'initiative, les cadres d'action ainsi que des rapports de suivi annuels sont disponibles sur le site : <http://www.unesco.org/education/efa/fr/index.shtml>

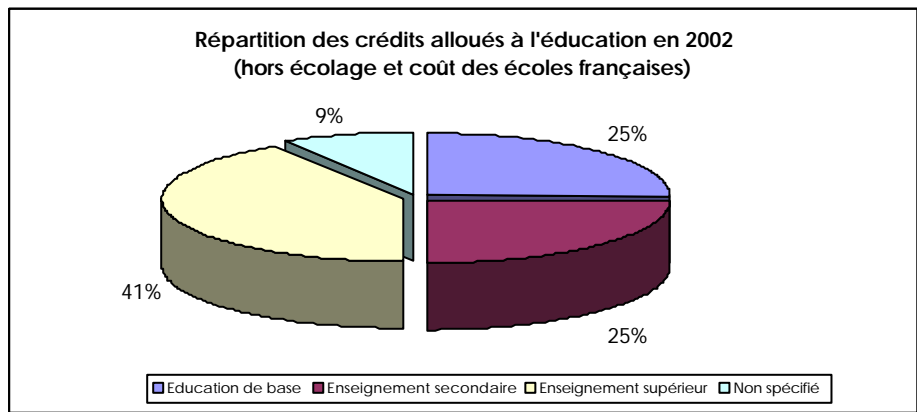
<sup>276</sup> Il s'agit du «taux brut de survie» en 5<sup>e</sup> année du primaire, entendu comme la proportion des enfants inscrits en 1<sup>re</sup> année qui parviennent en 5<sup>e</sup> année.

<sup>277</sup> Voir le rapport de suivi 2005 de l'Education pour tous publié par l'UNESCO : *Education pour tous : l'exigence de qualité*, qui signale que le taux de survie en 5<sup>ème</sup> année de primaire est faible (75%) par rapport au taux de scolarisation en 1<sup>ère</sup> année (85%) ; disponible sur le site de l'Unesco : [http://portal.unesco.org/education/fr/ev.php-URL\\_ID=35939&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/fr/ev.php-URL_ID=35939&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>278</sup> Cf. chapitre I du rapport sur l'APD réelle.



En effet, les données officielles concernant l'APD allouée à l'éducation intègrent des dépenses dont la comptabilisation en APD est pour le moins douteuse. Si une partie de ces dépenses peut être légitimement considérée comme de l'aide publique au développement, il n'en est pas de même pour l'**écolage** (640 millions d'euro en 2003, contre 547 millions en 2002), dont les modalités de comptabilisation ne semblent pas répondre aux critères définis par le CAD<sup>279</sup>. Cette comptabilisation paraît d'autant moins légitime que la présence de ces étudiants ne répond pas à une stratégie de formation concertée entre la France et les pays en développement dont ils sont issus. De même, on peut douter de la pertinence de la comptabilisation dans l'APD des élèves nationaux scolarisés dans les écoles françaises implantées dans les pays en développement et dans les TOM (ces dépenses s'élèvent, en 2002, à 26 millions d'euro –et 47 millions en 2001, soit la moitié de l'APD officiellement allouée à l'éducation de base).



*Remarque : le montant du coût des écoles françaises déclaré en APD pour 2003 ne nous ayant pas été communiqué au moment de rédiger cette analyse, le graphique ci-dessus a été réalisé sur la base des données de 2002.*

<sup>279</sup> L'écolage concerne le coût imputé des étudiants issus de pays en développement suivant des études supérieures en France. A ce sujet, voir le chapitre I, paragraphe 1.2. Une APD hors allègements de dettes dopée par les artifices comptables.

### 3.1.2. Education primaire : un effort conséquent reste à fournir

- **Une aide qui privilégie l'enseignement supérieur** : la part des dépenses «réelles» allouée à l'enseignement supérieur (hors écolage) demeure importante dans l'APD, puisque **40%** des crédits affectés à l'éducation lui sont consacrés. La priorité affichée par la France de contribuer à l'objectif d'éducation primaire universelle est loin de se traduire dans l'allocation de l'APD bilatérale, comme l'indique le tableau ci-dessous. En 2003, l'enveloppe globale des crédits alloués à l'éducation primaire a même fortement diminué (de 80,2 M€ en 2002 à 57,15 M€ en 2003).

#### Répartition des crédits alloués à l'éducation primaire selon les canaux et les instruments :

Education primaire	2001		2002		2003	
	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %
Assistance technique	29,1	46,3%	30	37,4%	14,95	26,2%
Fonds de solidarité prioritaire	8,2	13,0%	17	21,2%	1,2	2,1%
Agence française de développement	24	38,2%	20,2	25,2%	29,5	51,6%
C2D* et SAS* affectées	1,6	2,5%	13	16,2%	11,5	20,1%
<b>Total bilatéral</b>	<b>62,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>80,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>57,15</b>	<b>100,0%</b>

\* C2D : Contrat désendettement et développement ; SAS : subvention à l'ajustement structurel  
Source : Sous-direction du développement social et de la coopération éducative, DGCID, MAE.

Afin de répondre à l'objectif de scolarisation primaire universelle, d'importants efforts financiers devront être faits, d'autant plus si l'éducation figure dans les Documents cadres de partenariat en tant que secteur de concentration de l'aide. Ils devront ensuite se traduire annuellement, par une programmation financière adéquate.

- **Une aide bilatérale privilégiant l'aide budgétaire affectée<sup>280</sup>** : sur la période 2001-2003, l'APD bilatérale allouée à l'éducation primaire a évolué vers une aide budgétaire, mise en œuvre pour une plus grande part par l'AFD et recourant de moins en moins à l'assistance technique, bien que celle-ci représente encore un quart de l'APD bilatérale allouée à l'éducation primaire en 2003.
- **Peu de données sur l'aide allouée par le canal multilatéral** : l'administration française n'a pu nous communiquer les chiffres relatifs à l'APD multilatérale imputée à l'éducation. La stratégie française indique simplement que 1.5 million d'euro étaient affectés en 2002 à des fonds fiduciaires (Banque mondiale, Unesco), à des organismes spécialisés (Cofemen, AIF, ADEA) ou à des organismes des Nations Unies (Unicef).
- **Une aide essentiellement « francophone »**, l'APD allouée à l'éducation primaire concerne essentiellement l'Afrique, en très grande partie l'Afrique francophone, dans laquelle elle dispose d'un avantage comparatif. Elle bénéficie pour une large part aux pays les moins avancés, respectant en cela les orientations réaffirmées par le CICID. Toutefois, l'intrication entre les politiques d'influence culturelle et de développement mise en exergue dans le chapitre I appelle à la prudence quant aux objectifs poursuivis.

#### Répartition géographique de l'APD bilatérale affectée à l'éducation primaire :

	2001	2002	2003
ZSP	100%	100%	100%
PMA	83%	83%	93%
Afrique	81%	96%	97%
Afrique francophone	80%	95%	89%

<sup>280</sup> Ce type d'aide consiste en des financements directs à des politiques sectorielles des États bénéficiaires.

### 3.2. Les priorités énoncées dans la stratégie française :

La nouvelle stratégie s'articule autour de trois grands axes :

- **Priorité à la scolarisation primaire**

La stratégie de coopération dans le secteur de l'éducation donne la priorité à la scolarisation primaire universelle et s'inscrit dans une approche globale du secteur éducatif, axée sur l'accès à l'éducation, la qualité des services, l'efficacité des politiques sectorielles et la gestion participative de l'école. Elle valide également l'évolution vers l'aide budgétaire.

- **Priorité à l'Afrique sub-saharienne francophone**

Si la stratégie française promeut une concentration géographique de l'aide sur les pays à faible revenu d'Afrique sub-saharienne francophone, elle s'oriente dans le même temps vers une sélectivité accrue, basée sur l'appréciation des performances globales des pays en matière de gouvernance et de lutte contre la pauvreté, de la crédibilité des politiques éducatives et des priorités définies dans les Documents cadres de partenariat.

- **Priorité à la coopération multilatérale**

Selon les termes de la stratégie, le développement de partenariats stratégiques deviendrait essentiellement multilatéral -UE, Banque mondiale, initiative Fast track, Nations unies. Les contributions françaises aux institutions multilatérales passeraient, d'après cette stratégie, de 1,5 million euro en 2003 à 17 millions euro en 2007. Parallèlement, le renforcement des partenariats non étatiques -ONG et coopération décentralisée- est souhaité, à la fois dans la mise en œuvre de projets et au niveau de la concertation.

Les priorités données à la scolarisation primaire et au canal multilatéral impliquent que des montants conséquents y soient consacrés. Il s'agit cependant de veiller à ce que l'aide à l'Afrique sub-saharienne francophone ne soit pas « diluée » dans un soutien plus large à la francophonie, dont le développement ne constitue pas l'objectif principal<sup>281</sup>. En outre, en ce qui concerne le renforcement des partenariats non étatiques, la France est encore loin de traduire ses souhaits dans la réalité<sup>282</sup>. **Par ailleurs, en l'absence de programmation financière, les ONG spécialisées dans le secteur éducatif estiment que la visibilité d'une telle stratégie demeure très faible.** Quoi qu'il en soit, afin de contribuer durablement à la lutte contre la pauvreté et les inégalités, il est important que les efforts financiers de la France puissent se concentrer prioritairement sur l'accès à l'éducation des filles et le renforcement des systèmes éducatifs.

### 3.3. L'accès équitable à une éducation de qualité pour les filles doit être prioritaire

La stratégie française validée en CICID affirme son souhait d' « appuyer activement les pays partenaires pour l'inscription de l'OMD 3 (égalité d'accès garçons - filles à l'école) dans leurs stratégies nationales d'éducation ». Au-delà des principes inscrits, la France se doit de traduire concrètement ces engagements par des efforts soutenus.

En ce sens, la France pourrait proposer, en lien avec tous les acteurs concernés par l'élaboration des stratégies nationales (autorités, communautés, syndicats, représentations des populations, chercheurs ...), **un plan d'urgence** pour atteindre cet objectif. Il est surtout important de sortir d'une logique simplement quantitative de cet objectif et de soutenir des stratégies éducatives **qui renforcent la place et le rôle de la femme dans les espaces privés et publics.**

---

<sup>281</sup> Cf. Chapitre I, paragraphe 1.2.3.2. Le flou savamment entretenu entre l'influence culturelle et la coopération au développement

<sup>282</sup> Cf. Chapitre I, paragraphe 2.2. Quelle place pour les ONG dans l'allocation de l'aide ?

Afin de renforcer le rôle et la place de la femme à tous les niveaux de la société, la France pourrait :

- renforcer les soutiens spécifiques permettant aux systèmes éducatifs d'assurer des taux de réussite équivalents pour filles et garçons ;
- soutenir une réflexion d'ensemble sur la promotion de la condition de la femme par l'éducation et notamment sur la base d'une analyse de la représentation de la femme et de l'homme dans les manuels scolaires ;
- proposer un vaste plan de recrutement de personnel enseignant féminin, partout où cela est la solution la mieux adaptée pour lutter contre les inégalités d'accès et de chances ;
- veiller à l'intégration de cette question dans le cadre analytique de l'initiative Fast track ;
- définir des indicateurs spécifiques à cette problématique pour l'appréciation de la qualité des systèmes éducatifs.

**En outre, la France devrait avoir un positionnement clair et ferme sur la suppression des droits de scolarité** dans l'école publique, sachant que ces mesures de réduction des coûts liés à l'école (droits de scolarité, achat des livres, des uniformes, transports...) ont un impact direct sur la scolarisation des filles. Selon le rapport mondial de suivi sur l'EPT 2003/2004<sup>283</sup> de l'Unesco *« les mesures visant à réduire les dépenses directement liées à la scolarité sont donc un des moyens les plus efficaces d'accroître les effectifs scolaires, particulièrement dans le cas des ménages les plus pauvres et, très spécifiquement, des filles. »*

Ceci impliquerait un soutien actif aux programmes nationaux visant à éliminer les coûts de scolarité. La charge que représente cette suppression ne peut être assumée par les seuls pays en développement. En effet, ces pays se trouvent privés de ressources financières et doivent parallèlement faire face à une hausse des dépenses publiques afin de répondre à une demande croissante de scolarisation. Pour préserver la qualité de l'éducation, il est donc indispensable que la France puisse élaborer des stratégies pertinentes de soutien dans ce domaine, intégrant les réalités économiques et politiques locales et axées sur le renforcement des capacités d'absorption et de pilotage des systèmes éducatifs.

### 3.4. Accroître les efforts pour le renforcement des systèmes éducatifs des pays du Sud

L'examen du CAD 2004 souligne que *« malgré les efforts déployés pour l'enseignement général et l'éducation de base dans un certain nombre de pays partenaires, notamment l'appui à la procédure accélérée en faveur de l'éducation pour tous [Initiative Fast Track], l'appui aux systèmes éducatifs des pays en développement représente moins d'un quart de l'ensemble des ressources affectées à l'éducation »*<sup>284</sup>. En termes de dépenses « réelles » d'APD allouée à l'éducation, l'appui au renforcement des systèmes éducatifs représente cependant moins d'un dixième des ressources affectées à l'éducation, avec 80M€ sur la période 2000-2002. Par rapport aux besoins estimés par la Banque mondiale pour la réalisation de l'Education pour tous (3,54 milliards €), la contribution est encore très insuffisante et ne représente que 1,5% de l'APD française. Une hausse substantielle des fonds destinés à l'éducation primaire est nécessaire afin que la France atteigne l'objectif intermédiaire minimum de 5%<sup>285</sup> de son APD totale pour cet objectif. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en application de la Loi organique relative aux lois de finances, des objectifs assortis d'indicateurs de performance doivent être mis en place à partir de 2006. Un suivi de cet axe prioritaire nécessiterait donc que soit mis en place un indicateur sur la répartition de l'APD éducative par axes d'intervention, faisant ressortir le renforcement des systèmes éducatifs.

<sup>283</sup> Unesco, Rapport mondial de suivi sur l'Education pour tous 2003 / 2004 : [http://portal.unesco.org/education/fr/ev.php-URL\\_ID=35874&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/fr/ev.php-URL_ID=35874&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>284</sup> CAD OCDE, Examen par les pairs : la France, 2004, p. 37.

<sup>285</sup> Cet objectif a été proposé par la Commission Education de Coordination SUD aux acteurs publics du développement, suite au Sommet mondial des Nations unies qui s'est tenu du 14 au 16 septembre 2005. Cet objectif paraît cohérent avec le principe des 20/20 adopté au Sommet mondial pour le développement social des Nations unies, Copenhague, 1995.

L'accroissement des crédits alloués à l'éducation doit s'accompagner d'une véritable stratégie, visant à appuyer les pays bénéficiaires afin qu'ils puissent faire face aux problèmes aigus de ressources humaines qu'ils rencontrent. Ceci implique que la France fournisse des efforts financiers sur le long terme, prévisibles, et accepte de prendre en charge une partie des coûts récurrents des systèmes éducatifs. Comme cela a été souligné dans le cas de la santé, mais reste valable pour l'ensemble des secteurs sociaux, ceci implique également que la France s'affirme au sein des institutions financières internationales pour un assouplissement des politiques fiscales du FMI afin de permettre aux gouvernements du Sud de mener des politiques de recrutement et de formations dans les secteurs sociaux cohérentes avec la réalisation des OMD. **Il importe que les positions défendues par la France, notamment sur les conditionnalités appliquées par le FMI, soient cohérentes avec les objectifs (OMD) de sa politique de coopération au développement.**

Par ailleurs, le renforcement des systèmes éducatifs passe par un développement des capacités de la société civile locale ainsi que des autres acteurs chargés notamment de mettre en place les systèmes éducatifs dans le cadre des programmes de décentralisation. Les orientations stratégiques du ministère des Affaires étrangères valident cet objectif. Sur ce point, il serait pertinent que la coopération éducative française poursuive son soutien aux initiatives dans le non formel<sup>286</sup>, qui constituent de véritables viviers de ressources et de bonnes pratiques pouvant alimenter les politiques publiques en même temps qu'elles permettent le nécessaire « repêchage » des très nombreux exclus de l'éducation et des déscolarisés. En outre, il est important que la France puisse rendre des comptes précis sur sa programmation opérationnelle dans ce domaine, en se dotant des outils d'observation et de capitalisation adéquats.

Dans le secteur de l'éducation primaire, la France a su faire preuve d'avancées courageuses. Ainsi, dans ce secteur, avec le respect de certaines conditions à l'usage de l'aide budgétaire affectée<sup>287</sup>, la réorientation vers l'aide budgétaire représente un progrès. De la même façon, l'amélioration de la qualité de l'aide, l'orientation vers les PMA constituent autant d'avancées. Cependant, la part de l'APD destinée à ce secteur demeure bien trop faible et disproportionnée par rapport aux besoins internationaux. Afin d'atteindre l'objectif de l'éducation primaire pour tous, la France doit privilégier une approche qualitative de sa coopération. De même, il s'agit de rendre l'aide publique sectorielle plus efficace par une plus grande transparence et des indicateurs affichés et homogénéisés.

---

<sup>286</sup> Les initiatives non formelles concernent des actions complémentaires à la scolarisation primaire menées sur l'éducation pour la petite enfance et la famille, les écoles communautaires, la formation continue des artisans, les alphabétisations fonctionnelles et les formes alternatives d'éducation de base pour les enfants et adolescents non scolarisés ou déscolarisés.

<sup>287</sup> Cf. chapitre I, paragraphe 3.4.2. Les canaux privilégiés par le gouvernement pour affecter l'APD supplémentaire et Chapitre II, paragraphe 1.2.2.2. L'insertion de l'aide française dans les processus d'harmonisation.

## 4. Stratégie agriculture et sécurité alimentaire

Rédigé en collaboration avec la Commission Agriculture et Alimentation (C2A) de Coordination SUD<sup>288</sup>.

La consultation organisée auprès de la société civile en novembre 2004 a permis à cette dernière d'exprimer ses préoccupations et ses positions par rapport aux stratégies à développer en termes de développement rural dans les pays du Sud. La stratégie française d'appui à l'agriculture et à la sécurité alimentaire qui a finalement été validée par le CICID le 18 mai 2005 reflète en grande partie ces contributions. Le processus de consultation mis en place pour cette stratégie illustre bien tout le profit qui peut être tiré, pour l'ensemble des acteurs, de ce type de partenariat intellectuel. Les questions « sensibles » soulevées par les ONG, les déséquilibres sur les marchés mondiaux et la cohérence des politiques, demanderaient toutefois à être mieux pris en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre de cette stratégie.

### 4.1. Agriculture et sécurité alimentaire : les chiffres de l'APD française

Selon les chiffres communiqués par le CICID pour la période 2001-2003, en moyenne annuelle, les contributions françaises au secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire se sont élevées à 375 millions d'euro, ce qui représente 6.7% de l'APD totale de la France sur cette période.

#### 4.1.1. Les acteurs de l'APD

	Moyenne annuelle 2001-2003		Variation 2003/2001	2004 (estimations)	Variation 2004/2003
	en millions €	en %	en %	en millions €	en %
AFD	126	34%	-19%	86	-22%
Ministère de la recherche *	111	30%	2%	112	0%
Ministère des Affaires étrangères	84	22%	-25%	67	-6%
Aide alimentaire	40	11%	-56%	33	17%
Ministère de l'agriculture	6	2%	-10%	6	0%
Ministère des finances	8	2%	0%	8	0%
<b>Total</b>	<b>375</b>	<b>100%</b>	<b>-20%</b>	<b>312</b>	<b>-5%</b>

\* Le montant indiqué correspond aux subventions versées aux instituts de recherche CIRAD et IRD.

Source: CICID, mai 2005, Stratégie agriculture et sécurité alimentaire

**L'APD française allouée à l'agriculture et à la sécurité alimentaire a cependant fortement diminué entre 2001 et 2004.** Elle est mise en œuvre principalement par l'AFD, qui a considérablement réduit ses interventions sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, et le ministère des Affaires étrangères (MAE), dont les actions ont été diminuées d'un quart en trois ans et encore réduites en 2004. Seule la recherche n'a pas pâti de la diminution générale de l'APD affectée à l'agriculture et la sécurité alimentaire. Contribuer efficacement à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et donner un caractère prioritaire à ce secteur constitue donc un véritable défi, qui implique d'inverser la tendance de réduction drastique des crédits qui lui sont dédiés et accroître de manière significative les moyens qui seront alloués à partir de 2006.

<sup>288</sup> Cette Commission regroupe des ONG de solidarité internationale qui agissent dans le domaine du plaidoyer en faveur de la prise en considération du sort des paysans du Sud: Agir Ici, GRET, CFSI, CCFD, AITEC, Artisans du Monde, CRID, Forim, IRAM, Peuples solidaires, Secours populaire, VSF-CICDA.

#### 4.1.2. Les canaux de mise en œuvre de l'APD :

Répartition de l'APD allouée à l'agriculture et à la sécurité alimentaire  
Moyenne annuelle sur la période 2001-2003  
(en millions d'euro)

<b>Aide bilatérale</b>	<b>319</b>	<b>85,3%</b>
Aide projet (dons)	90	24,1%
Aide projet (prêts)	59	15,8%
Aide alimentaire	17	4,5%
Assistance technique	15	4,0%
Subvention aux centres de recherche	129	34,5%
Subvention aux ONG	9	2,4%
<b>Aide multilatérale</b>	<b>55</b>	<b>14,7%</b>
PAM / UNWRA	23	6,1%
FIDA	8	2,1%
FAO, OIE	24	6,4%
<b>TOTAL</b>	<b>374</b>	<b>100,0%</b>

Source : CICID, stratégie sectorielle agriculture et sécurité alimentaire.

L'APD allouée à l'agriculture et la sécurité alimentaire est fortement mise en œuvre par le canal bilatéral, essentiellement sous forme d'aide projet (près de 40% de l'APD totale du secteur et 47% de l'APD bilatérale), mise en œuvre par l'AFD et le MAE, avec l'appui d'une assistance technique, qui représente à peine 5% de l'APD bilatérale.

La part allouée à l'appui aux ONG, qui représente 2.4% de l'ensemble de l'APD allouée au secteur, est très faible. Les subventions allouées aux ONG dans le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire ont en outre été drastiquement réduites (-55%) entre 2001 et 2003. Respecter l'engagement du CICID de doubler la part de l'aide dédiée aux ONG d'ici 2009 demandera là encore un effort important dans ce secteur.

#### 4.1.3. Une aide géographiquement concentrée

Selon les chiffres fournis par le CICID, l'APD allouée au secteur agricole sur la période 2001-2003 est destinée pour une très grande part aux PMA, qui ont concentré 262 millions d'euro, soit 70% de l'APD totale de ce secteur. En outre, 59% de celle-ci a été affectée en Afrique. Les priorités géographiques du CICID sont donc d'ores et déjà traduites dans la mise en œuvre de l'aide pour le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Compte tenu de l'évolution à la baisse des crédits alloués à ce secteur, il serait néanmoins intéressant de connaître l'évolution de la répartition de ces crédits sur la période 2001-2003 : la diminution drastique des crédits a-t-elle affecté la répartition géographique de l'aide, ou les priorités à l'Afrique et aux PMA ont-elles été préservées ?

Par ailleurs, il serait intéressant de connaître la répartition de l'aide selon les axes d'intervention privilégiés par la coopération française, notamment : prévention et gestion des crises en milieu rural ; amélioration des conditions de vie en milieu rural ; formulation et mise en œuvre de politiques agricoles ; amélioration de la compétitivité des filières ; amélioration de l'environnement de la production agricole.

## 4.2. Présentation de la stratégie validée par le CICID

- **Les constats** : D'une part, et les chiffres l'illustrent bien, on constate un décalage majeur entre l'engagement français pour les OMD et la pratique actuelle. D'autre part, l'aide au développement devra faire face à des enjeux conséquents : la situation de ce secteur est en effet caractérisée par la croissance de la demande urbaine, la dégradation accélérée des ressources naturelles, la faiblesse chronique des capacités d'intervention des Etats, la montée en puissance de l'investissement agro-industriel privé et le développement de l'agriculture contractuelle.
- **Les axes stratégiques retenus** : ceux-ci s'inscrivent dans le respect des engagements internationaux. Deux axes prioritaires ont été retenus : la réduction de la précarité et de **l'exclusion en milieu rural** -qui regroupera les actions de prévention et de gestion des crises et les actions d'amélioration des conditions de vie en milieu rural- et **l'amélioration des performances des agricultures familiales** -qui rassemblera les actions d'appui à la formulation et à la mise en œuvre des politiques agricoles, les actions d'amélioration de la compétitivité des filières et les actions d'amélioration de l'environnement de la production agricole. Pour mettre en œuvre ces actions, le maintien d'une diversité d'instruments sera privilégié. Le renforcement des partenariats avec les ONG et les organismes multilatéraux est également retenu. Concernant la répartition géographique de l'aide, le ciblage sur l'Afrique et les PMA doit logiquement être maintenu.
- **Les moyens** : deux scénarii sont proposés, l'un a minima et l'autre plus ambitieux. 1/ La France se contente de faire en sorte que l'évolution des crédits alloués à ce secteur reflète la hausse de l'APD française, ce qui implique une hausse de 19% d'ici 2007 des crédits alloués à l'agriculture et la sécurité alimentaire. 2/ La France mène une politique ambitieuse pour redresser ce secteur de la coopération et amène sa contribution au niveau moyen des donateurs de l'OCDE tout en s'assurant que la hausse des crédits reflètent la hausse de l'APD française, ce qui signifie une augmentation de 64% des crédits d'ici 2007. Cet accroissement porterait sur l'ensemble des canaux de mise en œuvre. En outre, l'aide programme serait développée à partir de 2006. **Pour autant, aucune programmation financière n'ayant été validée, aucune perspective ne peut être dégagée de cette stratégie, d'autant moins que les financements alloués à ce secteur ont diminué entre 2001 et 2003.**

**La stratégie validée répond aux préoccupations des ONG sur de nombreux points.** Notamment, elle reconnaît l'importance des agricultures familiales, qu'elle place au cœur de ses actions, et soutient la gestion durable des ressources naturelles et de systèmes de production. Il reste qu'il est encore trop tôt pour savoir si ces orientations se traduiront dans les actes et si cette stratégie disposera des moyens financiers –et donc une hausse importante des financements- pour sa mise en œuvre.

Le cas du **Niger** illustre de façon critique l'importance des efforts qui restent à fournir pour assurer la sécurité alimentaire des populations et la mise en place d'une agriculture durable dans les pays du Sud<sup>289</sup>. Alors que 80% de la population nigérienne dépend de l'agriculture, le pays connaît des déficits alimentaires chroniques. La crise alimentaire qu'a connue le pays en 2005 s'explique par la conjugaison de facteurs structurels et conjoncturels : une situation de malnutrition infantile, endémique, amplifiée par une grave pénurie alimentaire. La forte croissance démographique que connaît le Niger rend urgent un effort soutenu et prévisible sur le long terme de l'ensemble des bailleurs de fonds, en appui au développement d'une agriculture capable de fournir les revenus nécessaires aux familles d'agriculteurs et de répondre aux besoins d'une population croissante.

<sup>289</sup> A ce sujet, se reporter au rapport d'information parlementaire fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur la mission d'évaluation et de contrôle du soutien français au dispositif nigérien de gestion de la crise alimentaire, par MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, septembre 2005.

Par ailleurs, la stratégie française pourrait être plus approfondie sur la mise en place d'un partenariat renforcé avec les ONG. Le bilan qui est établi souligne la faiblesse des subventions allouées aux ONG, qui ont par ailleurs été affectées par une forte baisse sur les trois dernières années (-55%). **La stratégie proposée insiste sur le fait qu'une forte hausse de l'aide allouée au volet agriculture et sécurité alimentaire est nécessaire (+64% d'ici 2007) pour que la France respecte ses engagements et qu'un véritable partenariat soit développé avec les ONG dans les pays en développement. Cependant, cette stratégie ne propose pas de pistes pour renforcer ce partenariat.** Notamment, si le rôle des ONG en tant qu'opérateur sur le terrain mérite, selon la stratégie, d'être renforcé, celui-ci doit être complété par une association plus régulière et construite de la société civile au niveau de la réflexion afin qu'un réel partenariat se mette en place. La consultation qui s'est tenue dans le cadre de l'élaboration de cette stratégie illustre d'ailleurs très bien l'intérêt que tous les acteurs, pouvoirs publics et société civile, peuvent retirer de ces échanges et d'un tel partenariat.

Cette stratégie demande en outre à être approfondie sur des questions stratégiques, mais « sensibles », qui ont trait aux conséquences des politiques menées par les pays développés sur les agricultures du Sud.

### 4.3. La nécessaire mise en cohérence des politiques

La stratégie agriculture et sécurité alimentaire reconnaît qu'il faudra aborder la « question sensible » de la baisse tendancielle des prix des matières premières, sans aller plus loin. Cette question est pourtant incontournable et il est nécessaire de dépasser la recherche d'une simple atténuation de la volatilité des prix mondiaux<sup>290</sup>.

En renforçant la mise en concurrence entre toutes les agricultures et tous les agriculteurs du monde, dans un contexte de gains rapides de productivité pour une minorité d'acteurs économiques, le libre-échange accentue la baisse tendancielle des prix agricoles et à un accroissement de leur volatilité. La baisse tendancielle des prix n'est pas inéluctable et exige une véritable réflexion, notamment sur des **mécanismes de protection des marchés et de gestion de l'offre**. Il s'agit là d'affirmer le **droit au développement des agricultures locales, nationales et régionales**, qui doivent pouvoir être protégées de la concurrence internationale et faire valoir une préférence nationale ou régionale. Placer les agricultures familiales au cœur des actions n'aura d'effet sur le développement que si, à l'échelle internationale, des réflexions sont menées et des mesures prises afin d'aller à l'encontre des déséquilibres actuels qui appauvrissent les petits producteurs. Il s'agit donc également **d'assainir les marchés mondiaux**. Ceci touche aux subventions aux exportations des pays riches, à la gestion des déséquilibres caractérisés par un excès d'offre et à la prise en compte des « handicaps » des producteurs du Sud.

Pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, il est indispensable d'intégrer, dans la politique du gouvernement, la question de la mise en cohérence. Mise en cohérence des actions des bailleurs sur le terrain, mais aussi -et surtout- mise en cohérence des politiques françaises et / ou européennes, en particulier **des politiques commerciale, agricole et politique de développement**.

---

<sup>290</sup> A ce sujet, lire *Dynamique des prix agricoles internationaux*, synthèse du séminaire de recherche organisé le 7 juin 2005 par le CERI, Coordination SUD, le CIRAD et le GEMDEV et disponible sur : [http://www.coordinationsud.org/article.php3?id\\_article=2116](http://www.coordinationsud.org/article.php3?id_article=2116).

**Quelques exemples de l'incohérence des politiques :**

Dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, l'Union européenne a proposé un « Round for free »<sup>291</sup> pour les pays les moins avancés. Parallèlement, dans le cadre des négociations des Accords de partenariat économique<sup>292</sup>, l'Union européenne demande aux pays ACP, dont beaucoup sont des PMA, une ouverture de leurs frontières aux produits européens entre 80 et 90 % des flux. Ce que l'on propose d'une main est repris de l'autre.

**En février 2003**, les ONG avait accueilli très favorablement le discours du Président de la République qui proposait de « **mieux gérer les politiques d'aide et d'exportations agricoles des pays développés afin d'éviter qu'elles déstabilisent les productions vivrières** »<sup>293</sup>. Plus d'un an après, dans le cadre de la préparation de la loi de modernisation agricole, le Président de la République a déclaré à Murat le 21 octobre 2004 : « *Veiller à la compétitivité de notre agriculture, c'est aussi nous donner les moyens d'être toujours au premier rang des nations exportatrices* ». Et, un peu plus loin, le Président souhaite que la règle applicable au secteur viticole (le doublement des crédits à l'exportation) « *soit étendue à l'ensemble de notre filière agro-alimentaire et que, à ce titre, elle figure dans la prochaine loi d'orientation.* ». **A un an et demi d'intervalle, où est la cohérence ?**

Trop souvent, la mise en cohérence des politiques adopte comme point de départ les politiques commerciales. Au niveau européen, la négociation commerciale a provoqué une réforme de la Politique agricole commune et une évolution des politiques de développement, avec la négociation des Accords de partenariat économique et la réforme du protocole sucre. Or la libéralisation des marchés agricoles comporte, à l'échelle internationale, un risque considérable d'exclusion des populations agricoles les plus fragiles. L'agriculture des pays en développement traverse aujourd'hui une crise majeure. La libéralisation proposée comme unique remède vise à réduire drastiquement le nombre de paysans, avec des conséquences très importantes en termes d'augmentation de la pauvreté et de déstabilisation sociale et entraînant des coûts importants pour les pays.

On aboutit donc à une situation complètement paradoxale, dans laquelle les politiques commerciales et agricoles contrecarrent les efforts menés par les acteurs du développement. Les politiques commerciales et agricoles doivent être pensées en fonction de leurs conséquences sur les pays du Sud. Leur mise en cohérence avec la politique de développement exige que les intérêts des populations du Sud soient pris en compte et qu'elles intègrent des objectifs de développement dans leur conception et leur mise en œuvre. Les négociations commerciales qui seront menées en décembre à Hong-Kong 2005 dans le cadre de l'OMC sont l'occasion de mettre enfin en cohérence les politiques commerciales et agricoles avec les objectifs internationaux de développement.

<sup>291</sup> Il avait été promis aux pays de la zone Afrique Caraïbe Pacifique - dits pays ACP- par l'Union européenne qu'ils n'auraient pas de concessions à faire lors du cycle de négociations commerciales de Doha dans le cadre de l'OMC.

<sup>292</sup> Les Accords de partenariat économique (APE) sont négociés entre l'Union européenne et les pays de la zone Afrique Caraïbe pacifique (ACP). Il s'agit d'arrangements commerciaux qui, partant du constat de l'échec de l'accès préférentiel, doivent s'attaquer aux différents problèmes liés au commerce. Ces accords doivent être menés en collaboration avec la coopération au développement.

<sup>293</sup> Discours du 21/02/2003- 22<sup>ème</sup> Conférence des chefs d'Etat d'Afrique et de France.

## 5. Stratégie sectorielle eau et assainissement

*Rédigé en collaboration avec les Amis de la Terre, Eau Vive et le programme Solidarité Eau.*

La France est un des premiers contributeurs dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Suite aux recommandations du rapport Camdessus sur le financement de l'eau, elle a pris en 2003, lors du G8 à Evian, des engagements forts dans ce secteur, qui sont traduits concrètement, en 2005, par l'adoption de cette stratégie sectorielle. Il convient de saluer l'effort du gouvernement français de mettre en œuvre les engagements présidentiels. **En effet, le secteur de l'eau a souffert d'une baisse globale des financements bilatéraux au titre de l'aide publique au développement sur la décennie 90, baisse à laquelle l'aide française dans ce secteur n'a pas fait exception.** L'adoption des OMD en 2000 par la communauté des bailleurs de fonds, traduite en 2005 à l'échelle française par l'élaboration de cette stratégie, pourrait permettre, si elle est appliquée par les ambassades et si des moyens financiers sont réellement dégagés, d'inverser cette tendance. Toutefois, l'angle essentiellement quantitatif des OMD ne doit pas faire perdre de vue les notions essentielles qui devraient régir toute intervention : l'eau est un droit pour tous et l'accès à l'eau et l'assainissement des populations les plus pauvres est prioritaire dans une perspective de développement humain durable. Ceci nécessite d'associer l'ensemble des acteurs, publics et privés, internationaux, nationaux et locaux, salariés, sans oublier les premiers concernés, les usagers, à la conception, l'exploitation et l'évaluation du service public de l'eau.

### 5.1. Les chiffres: une aide fluctuante et en diminution, de plus en plus multilatérale

La contribution française au secteur de l'eau et de l'assainissement est importante –elle représente 7% en moyenne de l'APD totale sur la période 2001-2003- et, selon les données fournies dans le texte de la stratégie adoptée en CICID, est **comparable aux principales aides multilatérales du secteur.**

**Pourtant, sur la période, l'évolution de l'aide française allouée au secteur de l'eau et de l'assainissement s'est traduite par une diminution de près de 10% des crédits alloués à ce secteur.** Cette baisse reflète en réalité deux tendances contradictoires, l'augmentation de l'aide allouée via le canal multilatéral compensant en partie la forte diminution (-19%) de l'aide bilatérale. Il n'en demeure pas moins que la réduction des crédits alloués à ce secteur va à l'encontre des engagements français relatifs à la réalisation des OMD et du doublement de l'APD allouée au secteur de l'eau, pris en 2003 lors du G8 à Evian. Les données pour 2004 et 2005 n'étant pas disponibles au moment de rédiger ce rapport, il n'est pas possible de savoir si les engagements présidentiels ont trouvé leur traduction budgétaire ces deux dernières années. La stratégie validée par le CICID indique cependant que l'on peut s'attendre à ce que *« la montée en puissance soit progressive sur la période 2005-2009 compte tenu des autres priorités sectorielles et des engagements liés à l'effacement de la dette. »*

#### 5.1.1. Une aide fluctuante et en baisse

Les flux d'APD ont connu de fortes variations sur la période, puisque l'APD affectée à l'eau et l'assainissement s'est réduite de 34% entre 2001 et 2002, pour ensuite s'accroître de 38% entre 2002 et 2003. La forte baisse des dépenses en 2002 a touché uniquement l'AFD, dont le montant des interventions a été réduit de quasiment 75%. Le très fort accroissement des crédits mis en œuvre par l'AFD en 2003 (+207%) ainsi que la hausse des crédits affectés via le canal multilatéral (+68% environ) expliquent l'essentiel de l'augmentation de l'APD sectorielle eau et assainissement en 2003.

La réduction des crédits alloués à ce secteur sur la période 2001-2003 se traduit par une baisse de la part des dépenses allouées à l'eau et l'assainissement dans l'APD française totale, qui passe de plus de 9% en 2001 à environ 6% en 2003.

*Les variations indiquées dans ce tableau doivent cependant être considérées comme indicatives, puisque, pour certaines contributions, nous n'avons pu disposer que de la moyenne annuelle calculée sur la période 2001-2003, qui ne permet pas de mettre en évidence leur évolution annuelle. Quoiqu'il en*

soit, compte tenu des montants concernés, il est peu probable que leur évolution influence de manière significative les variations globales de l'aide française dans ce secteur.

en millions d'euro	2001	2002	2003	Var. 2003/2001
<b>BILATERALE</b>	<b>328,76</b>	<b>209,91</b>	<b>264,93</b>	<b>-19,4%</b>
<b>MAE (hors recherche)</b>	<b>3,96</b>	<b>6,14</b>	<b>5,47</b>	<b>38,1%</b>
assistance technique	2,2	2,23	2,23	1,4%
accès eau et assainissement	0,83	1,7	0,34	-59,0%
gestion intégrée des ressources en eau	0,78	1,69	2,07	165,4%
irrigation	0,15	0,52	0,83	453,3%
<b>MINEFI</b>	<b>31,9</b>	<b>74,3</b>	<b>7,6</b>	<b>-76,2%</b>
Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) *	2,80	2,80	2,80	
Réserve pays émergents (RPE)	25,00	67,00	0,00	-100,0%
FASEP études (financement d'études sur dons)	4,10	4,50	4,80	17,1%
<b>AFD</b>	<b>220,52</b>	<b>56,27</b>	<b>172,61</b>	<b>-21,7%</b>
accès eau et assainissement	160,82	45,17	125,61	-21,9%
gestion intégrée des ressources en eau	6,35	0,00	10,40	63,8%
irrigation	53,35	11,10	36,60	-31,4%
<b>MEDD *</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	
<b>Recherche</b>	<b>52,78</b>	<b>53,6</b>	<b>59,65</b>	<b>13,0%</b>
MAAPAR : Cemagref	0,55	0,60	0,60	9,1%
Ministère de la recherche : CIRAD	11,03	11,25	11,34	2,8%
Ministère de la recherche : IRD	40,75	41,00	41,00	0,6%
MAE : assistance technique	0,45	0,45	0,46	2,2%
MAE : titre IV	0,00	0,30	0,45	-
MAE : Titre VI (Fonds de solidarité prioritaire)	0,00	0,00	5,80	-
<b>Coopération non gouvernementale (MCNG) *</b>	<b>18,10</b>	<b>18,10</b>	<b>18,10</b>	
<b>MULTILATERALE<sup>294</sup></b>	<b>112,90</b>	<b>81,31</b>	<b>136,68</b>	<b>21,1%</b>
Fonds européen de développement (Fed)	16,84	14,51	45,85	172,3%
Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)	20,01	6,31	13,47	-32,7%
Association internationale pour le développement (IDA)	34,03	18,39	15,63	-54,1%
Fonds de l'environnement mondial (FEM) *	33	33	33	
Banque africaine de développement (BAD) et Fonds africain de développement (FAD)	9,02	9,10	28,73	218,7%
<b>TOTAL</b>	<b>441,66</b>	<b>291,22</b>	<b>401,61</b>	<b>-9,1%</b>

\* Moyenne annuelle

Source : CICID, mai 2005, Stratégie sectorielle eau et assainissement.

Sur la période 2001-2003, l'aide publique au développement française pour le secteur de l'eau et de l'assainissement a été mise en œuvre par le ministère des affaires étrangères (MAE), le ministère de l'économie et des finances (Minefi), l'Agence française de développement (AFD), le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD), le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAAPAR) et le ministère de la recherche. Autre acteur de ce secteur, la coopération non gouvernementale est appuyée notamment par la Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG) au sein du MAE.

<sup>294</sup> Le calcul de l'aide multilatérale a été effectué sur la base des chiffres en dollars fournis dans les documents de la stratégie CICID, à l'exception des montants alloués au Fed, qui sont exprimés en euro. Ces montants ont été convertis en euro à partir des taux de conversion fournis par le CAD : 1 USD = 1.6611 euro en 2001 ; 1.0611 euro en 2002 ; 0.8851 euro en 2003 (cf. tableau de conversion en annexe du rapport sur la coopération au développement 2004).

### 5.1.2. Une aide de plus en plus multilatérale

L'APD française allouée au secteur de l'eau et de l'assainissement s'est modifiée entre 2001 et 2003. Si elle reste essentiellement bilatérale (l'APD bilatérale représente encore 66% des crédits décaissés à ce titre en 2003, contre 74% en 2001), la part des contributions multilatérales a crû de 21% sur la période.

**Entre 2001 et 2003, la part de l'APD allouée au secteur de l'eau et de l'assainissement via le canal bilatéral a diminué de près de 20%.** Cette baisse s'explique essentiellement par la forte diminution des interventions de l'AFD (-22%) dans ce secteur, l'Agence représentant 65% de l'APD bilatérale en 2003. L'APD mise en œuvre par le Minefi, via le financement de projets sur prêts de la réserve pays émergents<sup>295</sup>, a également fortement diminué sur la période.

Les contributions multilatérales se sont accrues sur la période du fait de l'accélération des décaissements du **Fed** (le montant de la contribution française a augmenté de **172%** sur la période) et de l'accroissement des engagements de la BAD et du FAD dans le secteur de l'eau.

### 5.1.3. La répartition sectorielle et géographique : une aide concentrée

D'après la stratégie CICID, l'APD allouée au secteur de l'eau et de l'assainissement s'adresse en priorité à l'Afrique. Ce continent aurait mobilisé **62%** des dépenses bilatérales françaises dans ce secteur entre 2001 et 2003. La priorité donnée à l'Afrique par le CICID se retrouve donc à l'échelle de ce secteur.

Selon les données du CAD OCDE pour la période 1999-2002, elle serait le quatrième contributeur bilatéral pour le sous secteur de l'eau potable et de l'assainissement. D'après les données qui sont disponibles, en 2003, la France consacre près de la moitié de son aide bilatérale à ce sous-secteur. La recherche (hors assistance technique), quant à elle, mobilise près du cinquième de l'ensemble des crédits la même année.

## 5.2. La nouvelle stratégie française

Dans la lignée des conclusions du rapport *Financer l'eau pour tous*, coordonné par Michel Camdessus, qui recommande le doublement des financements alloués au secteur de l'eau, les orientations de la stratégie française dans le secteur de l'eau et de l'assainissement reposent sur l'hypothèse du doublement, d'ici 2009, des moyens consacrés à ce secteur. Pour autant, à l'image des autres stratégies sectorielles, aucune programmation financière pluriannuelle confirmant cet objectif n'a été validée par le CICID.

#### ▪ Un équilibre entre les différents canaux d'allocation de l'aide ?

La stratégie indique que si l'objectif du doublement de l'aide affectée à l'eau était respecté, cela devrait se traduire par un accroissement de l'APD allouée de façon multilatérale et bilatérale. La stratégie envisage d'affecter 75 millions d'euro par an aux fonds multilatéraux et d'accroître les fonds alloués en bilatéral à hauteur de 105 millions d'euro par an d'ici 2009. L'augmentation de l'APD multilatérale s'accompagnerait de l'accroissement de la présence française dans les instances multilatérales. La stratégie indique que l'accroissement de l'APD bilatérale pourrait résulter de l'ouverture de crédits supplémentaires, de redéploiements (où serait, alors, l'additionnalité ?) ou d'une diversification des outils financiers dont dispose l'AFD (mais aussi en souhaitant que le CAD élargisse le périmètre des dépenses comptabilisables en APD aux mécanismes de garanties). **Il s'agit donc de rester prudent sur l'accroissement réel de l'APD bilatérale tel qu'il est envisagé par la stratégie.**

---

<sup>295</sup> Il s'agit de prêts mis à disposition de pays émergents sous forme d'aide liée : l'octroi d'un prêt de la réserve pays émergents est donc conditionné à l'achat de services ou de matériels à des entreprises françaises.

### ▪ Une concentration géographique et sectorielle de l'APD additionnelle

L'APD additionnelle serait orientée en priorité vers l'Afrique et concentrée essentiellement sur trois axes d'intervention : l'assainissement, l'accès à l'eau et l'assainissement des populations défavorisées et la gestion des ressources en eau. L'APD additionnelle sera affectée en partie à la préparation de ces nouvelles orientations. Le renforcement de la bonne gouvernance du secteur sera en outre privilégié et se traduirait par l'incitation à l'élaboration de politiques nationales de l'eau et à une gestion concertée et durable des ressources en eau.

### ▪ Une pluralité d'acteurs

Améliorer l'efficacité des services implique, dans la logique de la stratégie française, de rechercher un effet de levier en associant l'ensemble des acteurs de ce secteur, publics, multilatéraux et privés. En ce sens, est soulignée la nécessité de promouvoir des « multi-partenariats » qui impliquent l'Etat, les sociétés publiques, le secteur privé local, les groupes internationaux, les ONG et la société civile. La mise en œuvre de schémas diversifiés de délégation aux opérateurs privés sera également recherchée.

### ▪ Accroître l'efficacité de l'aide

La France se propose d'accroître l'efficacité de son aide dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en fixant des objectifs pour la réalisation des OMD, en termes de cibles géographiques et de réalisations physiques pour le développement durable et en termes quantitatifs pour l'accès à l'eau et l'assainissement. Pour ce dernier, la contribution financière de la France est estimée en équivalent d'un accès à l'eau et l'assainissement. Améliorer l'efficacité de l'aide passerait également par une sélectivité accrue -qui n'est pourtant pas nécessairement compatible avec la volonté de favoriser l'accès à l'eau des populations les plus pauvres, une aide adaptée au cadre institutionnel des pays bénéficiaires et la recherche de l'amélioration de l'efficacité des projets, via le déliement de l'aide, des réformes institutionnelles et le développement d'outils financiers (marchés financiers locaux, nouveaux produits financiers, ...).

Les engagements français dans le secteur de l'eau sont importants et appelés à croître fortement dans les cinq prochaines années. Les orientations retenues par la stratégie sectorielle française cherchent avant tout à répondre à un souci d'efficience, d'efficacité et de rentabilité des interventions. Pourtant, elles devraient être en premier lieu guidées par la volonté de promouvoir le droit à l'eau pour tous et le souci de favoriser l'accès à l'eau des populations les plus pauvres. En outre, la recherche de multi-partenariats, visant à améliorer l'effet de levier des actions des différents acteurs du secteur, nécessiterait d'être abordée sous un angle qui ne soit pas exclusivement financier et d'envisager les moyens à mettre en œuvre pour appuyer ces acteurs.

## 5.3. Le droit à l'eau pour tous et l'accès à l'eau pour les plus pauvres

Les organisations de solidarité internationale sont particulièrement attachées à la question de l'eau comme « **bien public mondial** », qui repose sur deux principes : le principe de non-rivalité –la consommation du bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre- et le principe de non-exclusion –personne ne peut être exclu de la consommation de ce bien. Il est souhaitable que la France milite pour la non-appropriation des ressources en eau par des intérêts particuliers afin que ces deux principes soient respectés. Si le service de l'eau a un coût, l'eau elle-même ne peut être réduite à un bien marchand comme les autres. Et le **droit à l'eau pour tous** doit être défendu. Ce droit devrait être appliqué dans les législations nationales, conformément aux engagements pris par les Etats à l'échelle internationale<sup>296</sup>. En conséquence, le service domestique de l'eau potable et de l'assainissement doit être conçu et abordé comme un service **d'intérêt général à vocation universelle** devant satisfaire aux principes **d'égalité de traitement** et de **solidarité sociale et territoriale** entre usagers. L'engagement de la France pour le droit à l'eau doit se traduire **concrètement et immédiatement par la fourniture d'un service de l'eau à tous**. Il importe, aujourd'hui, qu'un **effort constant et renforcé** soit fait pour accroître le service de l'eau, afin que ce droit à l'eau devienne une réalité pour tous.

---

<sup>296</sup> Les engagements internationaux en la matière ne manquent pourtant pas : article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, déclaration du Comité des droits économiques et sociaux des Nations-unies du 26 novembre 2002, Charte européenne de l'eau d'octobre 2001, ...

**L'accès à l'eau et l'assainissement pour les plus pauvres** devrait guider l'organisation des services d'eau. Ce principe implique la nécessité de développer des mécanismes d'aide appropriés à la situation des pays en développement, qui doivent prendre en compte la **faible capacité contributive** des usagers des pays pauvres. Dans la lignée du rapport Camdessus, les bailleurs de fonds se concentrent sur une révision des mécanismes de financement visant à rendre l'emprunt « plus efficace » : mise en place de garanties financières et recouvrement des charges auprès des usagers par le prix de l'eau. Or ces solutions s'avèrent inadaptées. Dans les pays riches, les investissements de base n'ont pu être réalisés que par des stratégies publiques soutenues par d'importantes subventions et la voie du financement par les tarifs n'est venue que par la suite, pour gérer ou conforter le dispositif. Il est difficilement compréhensible que soit proposée par les bailleurs la logique exactement inverse lorsqu'il s'agit des pays en développement où l'accès à l'eau constitue un préalable indispensable au bien-être des populations.

L'objectif de développement qui sous-tend les engagements français doit consister à donner les moyens aux pays en développement de résoudre leurs problèmes d'accès à l'eau et à l'assainissement à travers des solutions basées sur **l'implication des acteurs locaux**.

#### 5.4. Le multi-partenariat ou l'implication des différents acteurs

Le diagnostic se référant aux **OMD** sur lequel repose la stratégie française met très clairement l'accent sur l'accès pour tous à l'eau potable et à l'assainissement. Au-delà de l'aspect quantitatif des OMD, leur objectif est de créer une réelle mobilisation, une meilleure coordination, plus d'efficacité et une durabilité de ce qui est mis en œuvre et un accroissement des financements. Il ne s'agit donc pas seulement d'un engagement en montant financier divisé par le coût par habitant d'un accès à l'eau et à l'assainissement, mais il doit aussi s'agir, au côté des engagements financiers pour le financement des infrastructures, d'un **appui aux pays** pour qu'ils mettent en œuvre des politiques répondant aux besoins de l'ensemble de leur population.

A ce niveau, les **collectivités locales** dans les pays considérés ont un rôle clé à jouer, non pas forcément pour être opérateurs des services d'eau et d'assainissement, mais pour animer, en tant que **maître d'ouvrage**, un processus impliquant tous les partenaires concernés (usagers bien sûr, mais aussi acteurs de la société civile, opérateurs privés locaux en articulation avec les acteurs extérieurs) pour mettre en œuvre un service diversifié et adapté pour répondre aux besoins de l'ensemble de la population. L'émergence des **collectivités locales du Nord** dans ce secteur doit également être prise en compte dans la stratégie française. En effet, celles-ci interviennent auprès des maîtres d'ouvrage au Sud à la fois comme **bailleurs de fonds** (depuis l'adoption de la loi Oudin), comme **expertise** en gestion de l'eau, des usagers, en animation de la société civile autour des projets et comme **acteurs français** nettement identifiés, aux côtés des ONG et de l'Etat.

Le multi-partenariat ne doit pas être conçu comme une simple mobilisation de financements pour créer un effet de levier. L'enjeu des partenariats repose sur la nécessité de mettre en œuvre de façon effective la **concertation** entre tous les acteurs concernés par le service public de l'eau. Cela implique de consulter, d'écouter et d'associer véritablement les populations aux choix de gestion (mode de gestion, prix, qualité du service, ...). Sur tous les continents, une **bonne gouvernance** sur l'eau ne peut exister que si les usagers (bénéficiaires des équipements mais, de plus en plus, gestionnaires de ces mêmes équipements) peuvent faire valoir leur point de vue et leur savoir-faire. **L'accès à l'information** pour les usagers et la **transparence** dans la gestion du service doivent donc sous-tendre toute intervention française dans ce secteur.

A ce niveau, les organisations non gouvernementales ont leur rôle à jouer, en intervenant **en appui aux acteurs locaux**. Elles peuvent ainsi intervenir dans l'identification des besoins des acteurs locaux et la mise en forme d'une demande, la formation et l'accompagnement de ces acteurs en cours de programme, l'animation et l'organisation des usagers et des communautés de base et la concertation/médiation dans les pays en développement entre acteurs privés, services de l'Etat et usagers. Certaines approches innovantes, en termes de déconcentration, décentralisation et gestion des fonds, développées par les ONG mériteraient, par ailleurs, d'être étudiées par les acteurs publics français. Leur travail de sensibilisation sur les enjeux de l'eau, au nord comme au sud, peut également apporter une plus-value aux interventions françaises dans ce secteur.

## 6. Stratégie sur la protection de l'environnement et de la biodiversité

Rédigée en collaboration avec la plate-forme 4D, le GRET et les Amis de la Terre.

La France a pris de nombreux engagements à l'échelle internationale visant à la protection de l'environnement. Aujourd'hui, la volonté du gouvernement d'intégrer l'environnement aux stratégies prioritaires de sa politique d'aide au développement devrait traduire ces engagements. En mai dernier, le CICID a ainsi validé une stratégie ambitieuse qui cherche à répondre à trois objectifs, institutionnel - améliorer la capacité de la communauté internationale à gérer les défis environnementaux, opérationnel - accroître les projets et programmes mis en œuvre- et transversal -garantir la prise en compte de la dimension environnementale dans l'ensemble de ses actions de coopération. Ces orientations de la politique française de coopération au développement paraissent très positives. Il s'agit à présent de traduire les discours par des actes. En outre, l'intégration de la responsabilité environnementale et sociale dans la mise en œuvre de l'aide, à l'échelle française et internationale, et la définition des objectifs auxquels devrait répondre le système environnemental international devraient constituer le préalable à tout accroissement conséquent de l'APD française dans ce secteur. Leur mise en place devient donc urgente, si la France souhaite réellement contribuer à la réalisation des OMD d'ici 2015.

### 6.1. L'APD dans le secteur de l'environnement en quelques chiffres

Très peu de données sont disponibles sur les engagements français pour la protection de l'environnement et la biodiversité. L'APD française allouée à ce secteur représenterait en 2003, selon les données de la stratégie adoptée par le CICID, **3.1% de l'APD totale, soit 202 millions d'euro en 2003.**

D'après les données fournies par la stratégie, ce montant se répartirait de la façon suivante :

(En millions d'euro)	2003
<b>APD bilatérale</b>	<b>135</b>
Assistance technique	8
FSP mobilisateurs	3
Recherche	50
FFEM	17
AFD	44
Ademe	-2
Trésor : FASEP	3.5
Trésor : RPE	7.5
<b>APD multilatérale</b>	<b>67</b>
FEM	50
Contributions obligatoires aux organismes multilatéraux	10
Contributions volontaires aux organismes multilatéraux	4
Contributions aux initiatives environnementales régionales et mondiales	3
<b>Total</b>	<b>202</b>

L'aide bilatérale concentrerait les deux tiers de l'APD allouée à ce secteur en 2003. La recherche mobilise la plus grande part des financements bilatéraux (37%), suivie de l'AFD (32%) et du Fonds français pour l'environnement mondial (13%), qui vient en appui au Fonds pour l'environnement mondial. **A noter que l'aide mise en œuvre par le Trésor correspond à une aide liée : l'octroi d'un prêt de la Réserve pays émergents (RPE) est conditionné à l'achat, par le pays bénéficiaire, de biens ou de services produits par des entreprises françaises.** En outre, si l'aide mise en œuvre par l'AFD est officiellement déliée, on constate qu'une partie importante de ses interventions se situent dans des secteurs dans lesquels les entreprises françaises sont compétitives. Sans être directement liée, l'aide mise en œuvre par l'AFD semble bénéficier aux entreprises françaises.

Au-delà des moyens financiers qui sont alloués pour la protection de l'environnement, il est indispensable que la prise en compte par la France de l'environnement dans ses actions, mais également à l'échelle multilatérale, devienne un axe transversal fort de sa politique de coopération.

## 6.2. La stratégie française

La stratégie française pour la protection de l'environnement et la biodiversité prône un accroissement conséquent des dépenses allouées à ce secteur d'ici 2007. Cette aide additionnelle devrait répondre à des critères de sélectivité, favoriser autant que possible les contributions françaises aux niveaux institutionnel et opérationnel et rechercher plus spécifiquement les partenariats.

### ▪ Une stratégie qui plaide pour une augmentation des financements français

Partant du constat que, en-dehors des contributions aux fonds multilatéraux, les financements alloués par la France ont « *rarement permis une action d'ampleur* », malgré les nombreux engagements pris à l'échelle internationale, la stratégie française **propose d'accroître de 20% la part de l'APD affectée à l'environnement**, qui passerait ainsi de 3.1% à 3.7% de l'APD totale en 2007, soit un montant total de 276 millions d'euro en 2007<sup>297</sup> contre 202 millions d'euro en 2003. **Cette proposition demeure cependant largement virtuelle, tant qu'une programmation financière pluriannuelle n'est pas adoptée.**

Cette aide additionnelle serait allouée par le canal **multilatéral**, en augmentant les contributions volontaires aux organismes multilatéraux et en redéployant une partie de l'assistance technique auprès de ces institutions. En bilatéral, cette hausse de l'aide pourrait utiliser les **mécanismes de conversion de dettes** au profit de l'environnement, les **contrats de désendettement et développement** (C2D) et la mise en œuvre de projets sous forme de **prêts et de dons** essentiellement par l'Agence française de développement.

### ▪ Une aide plus sélective

L'APD française dans ce secteur serait allouée en priorité à **Afrique** et aux pays de la zone de solidarité prioritaire. L'allocation de l'aide serait en outre plus sélective et s'adapterait à la situation des pays bénéficiaires. Notamment, les critères relatifs à la **crédibilité des politiques** environnementales mises en œuvre par les pays en développement et leurs **performances globales** en termes de gouvernance et de lutte contre la pauvreté détermineront l'allocation de l'aide et ses modalités.

### ▪ Le développement des partenariats

Les partenariats avec les organismes multilatéraux ainsi qu'avec la Commission européenne seront recherchés. La stratégie française promeut également le renforcement des partenariats avec les ONG du nord et du sud et les collectivités locales. Pour cela, la stratégie recommande que des instruments adaptés de mise en œuvre de l'aide par les ONG soient mis en place.

### ▪ Améliorer l'efficacité de l'aide affectée à l'environnement

Trois pistes d'amélioration ont été retenues. La stratégie propose de :

- privilégier l'association de la société civile à la préparation et la promotion des positions françaises. Si le fait de considérer l'association de la société civile aux réflexions dans ce secteur comme un facteur d'amélioration de l'aide est très positif, aucun mécanisme n'est pour autant retenu par la stratégie ;
- améliorer la comptabilisation des contributions au secteur de l'environnement, par l'élaboration d'une méthodologie adaptée aux demandes du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Il est toutefois indispensable d'appeler l'attention sur les méthodologies de comptabilisation des dépenses, afin qu'elles ne se traduisent pas par l'élargissement du périmètre de l'APD (avec la comptabilisation des Mécanismes de développement propres, par exemple) ;
- renforcer de la coordination entre les acteurs de l'APD française.

---

<sup>297</sup> Curieusement, ce montant repose sur une hypothèse d'un montant d'APD de 7.4 milliards d'euro en 2007. Or ce montant correspond aux estimations d'APD pour 2005. D'après les calculs du HCCI, l'APD française devrait atteindre en 2007, si les engagements sont respectés, 9.2 milliards d'euro.

### 6.3. La prise en compte de l'environnement dans les actions de la coopération française et la question de la responsabilité sociale et environnementale

Afin de prendre en compte l'environnement dans les actions de la coopération française, la stratégie française se propose d'aborder cette problématique sous trois angles :

- En mettant en place une évaluation de l'impact environnemental des projets selon les « meilleurs » standards internationaux, les projets devant, le cas échéant, intégrer des mesures compensatrices des effets négatifs ;
- En promouvant cette préoccupation au sein des fonds multilatéraux ;
- En renforçant l'étude de l'impact positif des actions de préservation de l'environnement et de leur articulation avec la lutte contre la pauvreté.

Ces orientations sont positives et mériteraient d'être approfondies. Au-delà de la prise en compte de l'environnement dans les actions menées par la coopération française, ce sont des **normes sociales et environnementales exigeantes et contraignantes** qui devraient être adoptées et appliquées rigoureusement à l'échelle nationale et promues à l'échelle internationale. Ces normes devraient garantir le respect des législations, conventions et normes relatives aux droits humains, aux droits des populations autochtones, à l'environnement et au travail. Elles devraient également assurer la transparence de toute l'information relative aux projets. Au-delà de l'évaluation de l'impact environnemental, il s'agit également de rendre systématique l'évaluation de l'impact des projets sur les droits humains, en s'assurant d'une participation réelle des communautés affectées. Enfin, des mécanismes de contrôle devraient être mis en place ainsi que des mécanismes de plaintes et de compensation. L'application de ce cadre de responsabilité sociale et environnementale démontrerait la réelle volonté de la France d'insérer sa politique de coopération dans un véritable processus de développement humain durable. **L'Agence française de développement mène d'ailleurs une réflexion sur la mise en œuvre d'une politique de responsabilité sociale et environnementale en son sein. Ceci constitue une avancée qui mérite d'être soulignée et soutenue, mais qui exige un effort de transparence et devrait être menée en consultation avec la société civile.**

Ces normes ne peuvent cependant s'appliquer qu'aux actions mises en œuvre directement par les acteurs publics français du développement. Il est indispensable que la France impose ces mêmes normes aux entreprises françaises intervenant sur des projets de développement. En particulier, dans le cadre des financements de la Réserve pays émergents (RPE), la responsabilité sociale et environnementale des entreprises françaises sous contrat devrait être primordiale. Il est du ressort de l'Etat de mettre en place les mécanismes s'assurant du respect des normes sociales et environnementales par ces entreprises et de prévoir des mécanismes de sanctions en cas de non respect. Il va de soi que **l'application d'un tel cadre normatif doit constituer le préalable à toute augmentation de l'APD mise en œuvre par l'AFD ou le Trésor.**

Malgré les avancées récentes, il reste un long chemin à parcourir et le **projet de barrage hydroélectrique « Nam Theun 2 »**, au Laos, illustre bien les progrès qui restent à faire. Ce méga-barrage, financé principalement par la Banque mondiale, fait l'objet de nombreuses contestations du fait de ses conséquences environnementales et sociales. Pourtant, fin avril 2005, le Conseil de surveillance de l'AFD approuvait le soutien de l'Agence à ce projet. Outre sa participation même au projet, l'absence de transparence de la part de l'AFD a d'ailleurs été fortement critiquée par les ONG. De plus, EDF, actionnaire principal de la Nam Theun 2 Power Company, a fait l'objet d'une plainte de la part d'un collectif international d'ONG pour non respect des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales<sup>298</sup>.

Mettre en place un cadre normatif contraignant en France est impératif. Au-delà, il est indispensable que la France promeuve, comme elle s'y engage dans sa stratégie, l'adoption et l'application d'un tel cadre à l'échelle internationale et une harmonisation par le haut des normes obligatoires. Tout partenariat avec les bailleurs de fonds multilatéraux devrait obéir à ce principe. Le respect strict et

<sup>298</sup> Pour plus d'information sur ce projet et les critiques qui ont été émises, se référer aux documents publiés sur le site internet des Amis de la Terre : <http://www.amisdelaterre.org/>.

systematique des meilleures pratiques internationales, priorités stratégiques de la Commission mondiale des barrages et demandes de la Revue des industries extractives, doit constituer un premier pas vers cette harmonisation internationale.

#### 6.4. Un renforcement du canal multilatéral qui pose la question de ses objectifs

L'échelle multilatérale est une composante importante de la protection de l'environnement et de la biodiversité, qu'il s'agit de renforcer sous certaines conditions. Il semble positif de vouloir accompagner l'accroissement des contributions françaises aux organismes multilatéraux d'un redéploiement d'une partie de l'assistance technique présente au niveau du pilotage des politiques dans le secteur de l'environnement. Toutefois, accroître de manière significative les contributions françaises aux organismes multilatéraux demanderait que soit vérifiée au moins une condition préalable : une **évaluation indépendante de l'impact des actions menées par ces organismes et de leur respect des logiques de développement local durable**. L'axe multilatéral de la stratégie française pour l'environnement pourrait être défini précisément en fonction des conclusions et recommandations de cette évaluation. Celles-ci devraient permettre de déterminer quels sont les organismes dont les politiques justifient que la France renforce son soutien financier et sa présence. Il s'agit là d'effectuer des choix sur la base de l'efficacité des projets réalisés ainsi que sur la capacité à mettre en place un cadre contraignant de responsabilité environnementale et sociale à l'échelle mondiale.

Un des axes retenus dans la stratégie française pour l'amélioration de la capacité à gérer les défis environnementaux consiste à *«renforcer le système institutionnel international par la création d'une **Organisation des Nations unies pour l'environnement** capable d'organiser et de diffuser l'expertise scientifique, de coordonner l'action des conventions et de suivre la mise en œuvre des engagements, de proposer des normes nouvelles et d'aider au renforcement des capacités des PED.* » Ceci semble effectivement une priorité importante qui mériterait qu'une réflexion plus poussée soit menée sur les moyens à mettre en œuvre pour progresser dans cette voie. Il importe que cette réflexion sur le renforcement du système institutionnel international ne néglige pas l'aspect contraignant des normes et que des mécanismes internationaux de contrôle et, le cas échéant, de sanctions, fassent partie du système. Il serait donc nécessaire de réfléchir au type d'organisation souhaitable pour assurer ce rôle de régulation et de sanction et à la place que pourrait occuper la Cour internationale de justice dans ce système.

La place accordée à l'environnement dans la politique d'aide au développement par le CICID et les orientations retenues dans cette stratégie constituent des avancées importantes. Celles-ci permettent en effet d'aborder la protection de l'environnement et de la biodiversité sur l'ensemble de ses grandes problématiques. Toutefois, compte tenu de l'importance que revêt la protection de l'environnement dans le processus de développement humain durable, il devient indispensable –et urgent !– que la France s'investisse dans la mise en place, à l'échelle nationale, d'un système contraignant de normes sociales et environnementales et de mécanismes de contrôle et de sanctions applicables aux acteurs du développement ainsi qu'aux entreprises françaises, ou internationales opérant pour le compte d'opérateurs français, intervenant sur des projets de développement. L'application de ce cadre doit constituer un préalable à tout accroissement des engagements français dans le secteur de l'environnement, via l'AFD ou le Trésor. La France aura également un rôle important à jouer pour la promotion d'un tel système à l'échelle internationale. La protection de l'environnement constitue un enjeu crucial du développement auquel la France se doit de répondre de façon ambitieuse.

## 7. L'absence de thématiques transversales liées aux populations exclues dans la politique de coopération au développement française

Bien que la coopération française mène des actions liées à la prise en compte des populations les plus souvent exclues des processus de développement -on pense notamment aux femmes, mais aussi à la question du handicap- la place accordée aux thématiques transversales dans les stratégies prioritaires demeure très faible. Si la notion de genre est abordée par la stratégie éducation, elle est loin d'être prise en compte de façon globale dans la coopération française. Le handicap, qui touche essentiellement les pays pauvres, est également absent des priorités sectorielles du CICID. Ces deux thématiques sont pourtant développées et de plus en plus intégrées en tant que concepts, mais aussi en tant qu'outils, dans les stratégies et les interventions des bailleurs de fonds, notamment à l'échelle européenne. Si la France veut réellement contribuer à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement et, au-delà, lutter contre les inégalités et favoriser un développement humain durable, il devient urgent qu'elle comble son retard et s'engage franchement dans la prise en compte de thématiques transversales liées à la prise en compte des populations exclues ou marginalisées, telles que le genre ou le handicap, à tous les niveaux de sa politique de coopération au développement.

### 7.1. La nécessité de donner une dimension transversale à la promotion du genre

*Rédigé en collaboration avec Equilibres & Populations et le réseau Genreenaction.*

En tant que concept (la construction sociale des sexes et de leurs relations), comme en tant qu'outil d'analyse des situations et de conception des actions, le genre est aujourd'hui unanimement considéré comme fondamental pour toute entreprise en général, et pour toute entreprise de développement humain durable en particulier. Lutter contre les inégalités et les discriminations dont sont victimes les femmes nécessite donc que la dimension genre soit intégrée à l'ensemble des actions et réflexions de la politique française d'aide publique au développement.

#### 7.1.1. Des moyens budgétaire et humain très insuffisants

La coopération française est bien entendu consciente de cette situation. Depuis les conférences du Caire sur «population et développement» et de Pékin sur les femmes, des progrès ont été fait sur la prise en compte du genre dans la politique française de coopération au développement. La France s'est en effet impliquée dans plusieurs programmes sur les thèmes «femmes et développement» ou «égalité hommes-femmes», puis a créé, au sein du bureau du développement social de la DGCID, un poste explicitement intitulé «genre». Elle a également initié et soutenu la création du réseau «genreenaction»<sup>299</sup>, tandis que, de son côté, l'AFD créait, elle aussi, un poste explicitement voué au genre.

En 2004, une note stratégique du MAE relative à la promotion du genre proposait même un programme ambitieux d'action tant à l'échelle internationale que sur la mise en œuvre des projets français. Toutefois, le CAD, dans son rapport de l'examen par les pairs de 2004, souligne à ce sujet que *«le très faible niveau des ressources humaines (moins d'une personne) pour traiter de la dimension genre au sein de la DGCID risque de sérieusement compromettre la mise en œuvre de cet ambitieux programme.»*<sup>300</sup> Au sein de l'AFD, le CAD note les progrès qui ont été faits sur la prise en compte du genre dans les projets et dans les réflexions menées au sein de l'Agence. Il remarque néanmoins que *«la prise en compte du genre a subi un net recul pendant les deux années où le poste «genre» était vacant à l'AFD. [...] Il est également regrettable que le POS [Plan d'orientation stratégique] de l'Agence ne fasse pratiquement pas référence au genre.»*<sup>301</sup>

<sup>299</sup> Genre en action est un portail d'informations et de ressources sur le genre et le développement. Un grand nombre d'analyses sont disponibles sur le site du réseau genre en action : <http://www.genreenaction.net/>

<sup>300</sup> CAD OCDE, 2004, Examen par les pairs : la France, p. 43.

<sup>301</sup> Ibid.

Conséquence de tout cela, le genre reste peu présent dans les politiques et priorités arrêtées dans le cadre du CICID. Il importe donc de faire évoluer le cadre institutionnel de la politique d'aide au développement afin d'introduire le «genre» de façon transversale dans toutes les politiques, analyses, programmes et évaluations de la coopération française.

### 7.1.2. Des mesures à prendre pour améliorer la prise en compte du genre dans la politique de coopération française

Le rapport de l'examen par les pairs du CAD suggérait qu'un budget spécifique soit alloué à la promotion du genre et de méthodes de suivi-évaluation axées sur le genre afin d'assurer une meilleure intégration transversale de cette dimension.

Instance de concertation de la société civile française sur les questions de coopération internationale, le Haut conseil à la coopération internationale<sup>302</sup> (HCCI) avait déjà pris l'initiative, début 2001, de publier une étude sur le «genre» dans la coopération française assortie de recommandations au gouvernement. Malheureusement, plus de quatre ans après, à l'occasion de la préparation d'un nouvel avis sur la question, force est de constater que la France tarde à mettre en œuvre ces recommandations. Fruit d'une large consultation, le nouvel avis en cours de finalisation au moment de la rédaction de ce rapport émet donc, en direction des pouvoirs publics, des recommandations que les ONG françaises du développement ne peuvent que prendre à leur compte.

#### Les grandes lignes des propositions soutenues par les ONG :

- Intégrer le genre dans toutes les actions françaises de coopération et dans l'octroi de subventions et de cofinancements aux organisations de la société civile (OSC).

Pour cela :

\* Se doter des moyens humains et financiers nécessaires ;

\* Se doter d'un cadre méthodologique (définition, méthodologie pour l'introduction du genre dans les cadres d'intervention et la construction des budgets et des audits, élaboration d'indicateurs sexo-spécifiques) ;

\* Prévoir un plan de formations gratuites à destination des agents de la coopération française et des OSC.

- Inscrire le genre dans le plaidoyer français à l'échelle internationale, notamment pour favoriser son intégration dans les OMD et dans les initiatives actuelles sur l'efficacité de l'aide.

- Mener une concertation avec les autres bailleurs de fonds à l'échelle européenne.

- Soutenir de façon beaucoup plus forte et pérenne le réseau genreaction, notamment son projet d'observatoire «genre pour le développement» afin de diffuser et de capitaliser l'information.

- Communiquer :

\* par la diffusion du guide méthodologique publié par le HCCI ;

\* par la traduction et diffusion des outils méthodologique et des études disponibles en anglais ;

\* par la publication d'un rapport annuel sur l'intégration du genre dans les stratégies et actions de la coopération française et d'un bilan annuel sur la situation de la recherche, des formations universitaires et pratiques et des personnes ressources en France.

Depuis le début des années quatre-vingt dix, au Nord comme au Sud, dans les institutions internationales et nationales, comme dans toutes les composantes des sociétés civiles, l'ensemble des intervenants se sont accordés sur le fait que les inégalités de «genre» constituent une des principales -si ce n'est la principale- entraves à la réalisation d'un développement humain durable, et que, à l'inverse, l'intégration transversale du «genre» dans toutes les actions de soutien au développement -de la réalisation des infrastructures les plus lourdes à celle du moindre point d'eau dans un village- est un gage d'efficacité et de performances accrues. La coopération française doit donc impérativement saisir l'occasion que lui offre la réforme en cours, dans un contexte favorable -engagements réitérés sur des volumes financiers et un calendrier- pour opérer, enfin, une transformation conceptuelle et opérationnelle très attendue.

<sup>302</sup> Les analyses et publications sont disponibles sur le site internet du HCCI : <http://www.hcci.gouv.fr/>

## 7.2. Une prise en compte transversale du handicap dans la politique de coopération et d'aide au développement de la France

*Rédigé avec la collaboration de Handicap international.*

Trop souvent, les bailleurs de fonds et les ONG négligent les besoins des personnes en situation de handicap. Ceux-ci ne sont pas pris en compte dans l'élaboration des politiques de développement et les efforts nécessaires pour consulter leurs représentants ne sont pas menés.

Les personnes en situation de handicap sont victimes de discriminations en termes d'accès aux droits politiques, économiques et sociaux et sont oubliées ou situées au plus bas des priorités dans les programmes de développement.

Cependant, de plus en plus, les gouvernements et les agences de développement sont conscients du fait que la prise en compte du handicap dans les programmes de développement n'est pas seulement une obligation en termes de droits, mais également une nécessité pour combattre la pauvreté, tout autant que l'intégration de la question genre. **70 à 80%** du total des personnes handicapées vivent dans des pays en développement ; la pauvreté est source de handicap qui, à son tour, entraîne une plus grande pauvreté. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement ne pourront être atteints sans une prise en compte transversale de la question du handicap.

Ainsi, les pays nordiques ont mené une coopération de longue date avec les ONG sur ces questions. Cette coopération a abouti à un certain nombre de recommandations émises par la conférence de Copenhague. Au Royaume-Uni, le DFID a diffusé une étude sur le handicap, la pauvreté et le développement, réalisée en concertation avec les acteurs. Un papier d'orientation politique sur le handicap s'applique à l'utilisation des financements de l'USAID. L'Australie a produit un document très complet pour inclure le handicap dans la politique de coopération. De plus en plus, la Banque mondiale prend en compte le handicap de façon transversale. L'assemblée parlementaire conjointe ACP-UE a adopté une résolution pour des engagements plus forts sur les droits des personnes handicapées et des personnes âgées.

Enfin, suite à l'année européenne des personnes handicapées, l'Union européenne a diffusé une **note d'orientation sur le handicap et le développement** à l'intention des services et des délégations de l'UE. Cette note est fondée sur un modèle social du handicap qui met l'accent sur la nécessité de changer la société afin qu'elle intègre tous les individus et sur les droits des personnes en situation de handicap. Elle met en avant le fait que les personnes en situation de handicap sont les plus vulnérables, particulièrement en temps de crise : ces personnes sont souvent les dernières servies lorsque les ressources sont restreintes. Pourtant, il est possible de traiter efficacement les questions du handicap, même dans des situations difficiles, sachant que ce qui est bon pour les personnes ayant le plus de difficultés sera nécessairement bon pour tous.

Les recommandations de cette note d'orientation de l'Union européenne devraient être mises en œuvre à tous les niveaux de la politique de coopération et de développement de la France et aboutir à une prise en compte des besoins des personnes handicapées le plus en amont possible et de façon transversale.

Cette mise en œuvre devrait se traduire par :

- L'élaboration d'un état des lieux sur la prise en compte du handicap dans la politique de coopération et d'aide au développement ;
- Des actions de formation à destination du personnel (aux niveaux décisionnel et opérationnel) des institutions publiques du secteur de la coopération française et des ONG ;
- L'intégration du handicap dans les outils de planification, suivi et évaluation des projets.

La politique de coopération et d'aide au développement de la France doit être résolument fondée sur une conception inclusive du développement, qui respecte la diversité de la communauté humaine et s'assure que les personnes handicapées participent pleinement au processus et aux stratégies du développement. Les politiques et programmes mis en œuvre doivent être pensés en fonction de leurs impacts sur la situation des personnes handicapées, comme sur toute autre personne.

## **L'APD française et la politique de coopération au développement**

---

# **ANNEXES**



## ANNEXE 1

Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD - 1er janvier 2003

Partie I : Pays et territoires en développement (Aide publique au développement)					Partie II : Pays et territoires en transition (Aide publique)		
Pays les moins avancés (PMA)	Pays à faible revenu (PFR) (RNB par habitant < \$745 en 2001)	Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure (PRITI) (RNB par habitant \$746-\$2975 en 2001)		Pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure (PRITS) (RNB par habitant \$2976-\$9205 en 2001)	Pays à revenu élevé (PRE) (RNB par habitant > \$9206 en 2001)	Pays de l'Europe centrale et orientale/ Nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique (PECO et NEI)	Pays et territoires en développement plus avancés
Afghanistan Angola Bangladesh Béni Bhoutan Burkina Faso Burundi Cambodge Cap-Vert Centrafricaine, République Comores Congo, Rép. dém. Djibouti Erythrée Ethiopie Gambie Guinée Guinée-Bissau Guinée équatoriale Haïti Kiribati Laos Lesotho Libéria Madagascar Malawi Maldives Mali Mauritanie Mozambique Myanmar Népal Niger Ouganda Rwanda Salomon, Iles Samoa Sao Tomé et Príncipe Sénégal Sierra Leone Somalie Soudan Tanzanie Tchad Timor-Leste Togo Tuvalu Vanuatu Yémen Zambie	*Arménie *Azerbaïdjan Cameroun Congo, Rép. Corée, République démocratique Côte d'Ivoire *Géorgie Ghana Inde Indonésie Kenya *Kirghize, Rép. *Moldova Mongolie Nicaragua Nigéria *Ouzbékistan Pakistan Papouasie-Niue-Guinée *Tadjikistan Viet Nam Zimbabwe	Afrique du Sud *Albanie Algérie Belize Bolivie Bosnie-Herzégovine Chine Colombie Cuba Dominicaine, République Egypte El Salvador Equateur Fidji Guatemala Guyana Honduras Irak Iran Jamaïque Jordanie *Kazakhstan Macédoine (ex-République yougoslave) Maroc Marshall, Iles Micronésie, Etats fédérés Namibie Niue	Paraguay Pérou Philippines Serbie et Monténégro Sri Lanka St-Vincent & Grenadines Suriname Swaziland Syrie Thaïlande Tokelau Tonga Tunisie *Turkménistan Turquie Wallis et Futuna Zones sous administration palestinienne	Botswana Brésil Chili Cook, Iles Costa Rica Croatie Dominique Gabon Grenade Liban Malaisie Maurice Mayotte Nauru Panama Ste-Hélène Ste-Lucie Venezuela  ----- <b>Seuil d'accession aux prêts de la Banque mondiale (\$5185 en 2001)</b> ----- * Anguilla Antigua et Barbuda Arabie saoudite Argentine Barbade Mexique * Montserrat Oman Palaos, Iles Seychelles St-Kitts et Nevis Trinité et Tobago * Turcs et Caïques, Iles Uruguay	Bahreïn	*Belarus *Bulgarie *Estonie *Hongrie *Lettonie *Lituanie *Pologne *République slovaque *République tchèque *Roumanie *Russie *Ukraine	*Antilles néerlandaises * Aruba Bahamas * Bermudes Brunei * Caïmans, Iles Chypre Corée Emirats arabes unis * Falkland, Iles * Gibraltar * Hong Kong, Chine Israël Koweït Libye * Macao Malte * Nouvelle-Calédonie * Polynésie française Qatar Singapour Slovénie Taïpei chinois * Vierges, Iles (RU)

\* Pays de l'Europe centrale et orientale et Nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique (PECO/NEI).

▪ Territoire.

## ANNEXE 2

## L'aide publique au développement 2004

	2004		2003		2004	Variation en % de 2003 à 2004 (1)
	APD en millions \$	APD/RNB %	APD en millions \$	APD/RNB %	APD millions USD (1) aux prix et taux de change de 2003	
Allemagne	7 534	0,28	6 784	0,28	6 755	0,1
Australie	1 460	0,25	1 219	0,25	1 247	2,0
Autriche	678	0,23	505	0,20	616	19,6
Belgique	1 463	0,41	1 853	0,60	1 291	-29,8
Canada	2 599	0,27	2 031	0,24	2 278	14,9
Danemark	2 037	0,85	1 748	0,84	1 809	4,1
Espagne	2 437	0,24	1 961	0,23	2 246	9,6
Etats-Unis	19 705	0,17	16 320	0,15	18 618	18,3
Finlande	655	0,35	558	0,35	591	5,9
France	8 473	0,41	7 253	0,40	7 565	4,3
Grèce	465	0,23	362	0,21	410	13,3
Irlande	607	0,39	504	0,39	515	6,0
Italie	2 462	0,15	2 433	0,17	2 197	-10,5
Japon	8 906	0,19	8 880	0,20	8 454	-4,3
Luxembourg	236	0,83	194	0,81	214	8,2
Norvège	2 199	0,87	2 042	0,92	1 983	-3,0
Nlle-Zélande	212	0,23	165	0,23	179	9,1
Pays-Bas	4 204	0,73	3 972	0,80	3 822	-4,5
Portugal	1 031	0,63	320	0,22	919	188,3
Royaume-Uni	7 883	0,36	6 282	0,34	6 838	9,5
Suède	2 722	0,78	2 400	0,79	2 434	2,1
Suisse	1 545	0,41	1 299	0,39	1 261	8,7
<b>TOTAL DU CAD</b>	<b>78 568</b>	<b>0,26</b>	<b>69 085</b>	<b>0,25</b>	<b>72 241</b>	<b>5,9</b>
Performance moyenne des pays du CAD		<b>0,42</b>		<b>0,41</b>		
<i>Pour mémoire</i>						
CE	8 704		7 173		7 681	8,3
Pays membres de l'UE	42 886	0,35	37 130	0,35	38 221	2,9
Pays du G7	57 561	0,22	49 982	0,21	52 705	7,1
Pays non membres du G7	21 951	0,45	19 103	0,46	19 536	2,6
<i>Pays non membres du CAD</i>						
Pologne	124	0,05	27	0,01	112	313,0

(1) Compte tenu de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

Note: Les données 2004 sont préliminaires en attendant les données détaillées qui seront publiées en décembre 2005. Les données sont standardisées pour tous les donateurs sur une base d'année fiscale disponibles dans les documents budgétaires des pays.

Source: OCDE, 11 avril 2005

**ANNEXE 3****Liste des pays bénéficiaires des annulations de dettes appliquées par la France en 2003**

	en millions €	en % du total des allègements		en millions €	en % du total des allègements
<b>TOTAL</b>	<b>2849,29</b>	<b>100,00%</b>			
Rép. Dém. Congo (Zaire)	1223,31	42,93%	Guinée équatoriale	2,07	0,07%
Pakistan	438,17	15,38%	Burundi	1,98	0,07%
Cameroun	300,27	10,54%	Comores	1,69	0,06%
Serbie et Monténégro	177,45	6,23%	Tanzanie	1,65	0,06%
Niger	113,78	3,99%	Pérou	1,58	0,06%
Côte d'Ivoire	109,24	3,83%	Somalie	1,35	0,05%
Egypte	91,40	3,21%	Malawi	1,22	0,04%
Indonésie	59,10	2,07%	Yémen	1,13	0,04%
Gabon	54,75	1,92%	Ouganda	0,82	0,03%
Madagascar	54,49	1,91%	Haiti	0,65	0,02%
Mauritanie	28,03	0,98%	Sierra Léone	0,58	0,02%
Sénégal	27,60	0,97%	Népal	0,52	0,02%
Mali	25,37	0,89%	Ghana	0,42	0,01%
Nicaragua	22,02	0,77%	Ethiopie	0,41	0,01%
Tchad	18,87	0,66%	Kyrgyzstan	0,34	0,01%
Burkina Faso	14,83	0,52%	Zambie	0,31	0,01%
Bénin	12,97	0,46%	Botswana	0,26	0,01%
Kenya	10,08	0,35%	Laos	0,26	0,01%
Bolivie	8,78	0,31%	Lesotho	0,22	0,01%
Togo	8,20	0,29%	Jordanie	0,17	0,01%
RCA	7,43	0,26%	Djibouti	0,11	0,00%
Guinée	6,68	0,23%	Rep. Congo	0,09	0,00%
Bangladesh	4,66	0,16%	Gambie	0,09	0,00%
Mozambique	4,21	0,15%	Cap Vert	0,08	0,00%
Myanmar	3,43	0,12%	Guinée-Bissau	0,07	0,00%
Rwanda	3,17	0,11%	Vanuatu	0,02	0,00%
Soudan	2,93	0,10%			

## **ANNEXE 4**

### **Mécanismes d'allégement de dettes et comptabilisation en APD**

Cette présentation est un extrait de l'annexe du Projet de loi de finances 2005, «Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement ». Le document annexé au projet de loi de finances 2006 n'étant pas disponible au moment de publier ce rapport, il ne nous a pas été possible de disposer des mécanismes d'imputation selon la nouvelle nomenclature budgétaire (LOLF). L'explication ci-dessous se réfère donc à l'ancienne nomenclature budgétaire.

Cinq mécanismes ou imputations budgétaires peuvent supporter des annulations de dette considérées comme participant à l'Aide publique au développement. Quel que soit l'organisme porteur de la créance (COFACE, AFD, Natexis ou État directement), la mise en œuvre des annulations de dettes décidées en Club de Paris nécessite une autorisation en loi de finances qui fixe un plafond pour ces opérations. Celui-ci est ensuite régulièrement relevé pour faire face aux engagements de la France.

#### **-Le chapitre 14-01 des charges communes.**

Ce chapitre prend en charge les annulations supportées par Natexis.

#### **-Le chapitre 44-97 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.**

Ce chapitre prend en charge les annulations supportées par l'Agence française de développement. Les annulations de créances au titre des mesures « Dakar » ne sont pas comptabilisées de la même manière budgétairement et en APD : le coût budgétaire comprend l'annulation du principal et des intérêts tandis que seule l'annulation des intérêts est comptabilisée en APD.

#### **-Le chapitre 41-43 du ministère des affaires étrangères.**

Ce chapitre supporte les annulations de dette opérées au titre des contrats de désendettement - développement (C2D).

Le coût budgétaire des annulations de créances APD (chapitre 41-43) après le point d'achèvement de l'initiative « Pays pauvres très endettés » PPTTE mises en œuvre dans le cadre des contrats de désendettement - développement (C2D) inclut le principal et les intérêts échus et arriérés des créances annulées tandis que seules les annulations en intérêts sont comptabilisées en APD.

#### **-Les annulations COFACE.**

Elles ne font pas l'objet d'une dépense budgétaire. En revanche, elles diminuent la capacité de prélèvement sur le compte État à la COFACE (les prélèvements viennent s'inscrire en recettes sur le budget général) et ont par conséquent un coût budgétaire indirect.

#### **-Les annulations portant sur des prêts du Trésor.**

Elles sont refinancées par le biais du compte spécial du Trésor n° 903-17 (sauf en cas d'annulation à 100 %) et sont directement imputées sur les découverts du Trésor et approuvées par le Parlement lors de la loi de règlement.

Les annulations de créances au titre de « Dakar » sur les prêts du Trésor sont comptabilisées dans les transports aux découverts du Trésor uniquement pour la part en principal de la créance mais seule la partie en intérêts est prise en compte en APD.

## ANNEXE 5

### Evolution des frais d'écolage

<i>en millions d'euro</i>	Coût total	Etudiants	Coût du personnel	Frais de fonctionnement	Œuvres sociales
2000	365,10	83,48	217,12	78,11	15,77
2001	451,19	96,53	339,71	93,55	17,94
<i>Evolution</i>	<i>23,6%</i>	<i>15,6%</i>	<b><i>56,5%</i></b>	<i>19,8%</i>	<i>13,8%</i>
2002	547,36	110,09	409,52	116,73	21,11
<i>Evolution</i>	<i>21,3%</i>	<i>14,1%</i>	<b><i>20,5%</i></b>	<b><i>24,8%</i></b>	<i>17,7%</i>
2003	638,86	128,06	475,23	138,40	25,24
<i>Evolution</i>	<i>16,7%</i>	<b><i>16,3%</i></b>	<i>16,0%</i>	<i>18,6%</i>	<i>19,6%</i>

*Source : Ministère de l'éducation nationale. Cité dans le Rapport à l'Assemblée nationale fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2005, annexe n°3, Affaires étrangères, Coopération et développement, rapporteur spécial : Henri Emmanuelli.*

## ANNEXE 6

# Réformer l'aide pour améliorer son efficacité

---

Document de position de Coordination SUD à l'occasion du 2<sup>ème</sup> *Forum à haut niveau sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide* à Paris du 28 février au 2 mars 2005

*Position prise en lien avec la Campagne « 2005 : plus d'excuses »*

Rédigé par Régis Mabilais, février 2005.

## ■ Résumé

Deux mois à peine après la catastrophe qui a frappé l'Asie, les principaux acteurs de l'aide publique au développement se réunissent à Paris pour discuter de son efficacité, lors du Second Forum sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide (28 février – 2 mars). Alors que les ravages de la pauvreté dans le monde provoquent l'équivalent d'un Tsunami par semaine, il est effectivement urgent pour la communauté internationale de passer de la parole aux actes et d'engager une réforme en profondeur de l'aide publique au développement.

Malheureusement, le projet de déclaration finale du Forum semble largement insuffisant pour répondre à ces enjeux. Les ONG françaises, qui ont rencontré les bailleurs de fonds, le 3 février, avec leurs partenaires (du Sud et du Nord), craignent que ce Forum débouche une nouvelle fois sur de bonnes intentions bien éloignées de la réalité de la mise en œuvre de l'aide sur le terrain. Elles estiment en effet que :

**L'efficacité de l'aide n'est pas d'abord un problème technique : elle ne saurait se réduire aux seules questions de procédures ou « d'harmonisation » des bailleurs.** Force est de reconnaître que la dispersion de l'aide, sa non-prévisibilité, la multiplicité des procédures, des interlocuteurs et des conditionnalités sont autant de facteurs qui diminuent l'efficacité de l'aide. Mais là n'est pas l'essentiel. Ces problèmes ne sont que la conséquence d'une aide toujours conçue par la majorité des bailleurs comme au service de leurs intérêts et de leur propre vision du développement.

**Dès lors, le scénario idéal de l'efficacité de l'aide présenté dans le projet de Déclaration de Paris, qui fait de l'élaboration de stratégies nationales de développement le fondement autour duquel s'alignent puis s'harmonisent les bailleurs, est peu crédible :**

- La notion « d'ownership » (« appropriation »), censée légitimer les stratégies nationales de développement, est encore aujourd'hui largement fictionnelle, comme le prouve l'expérience des Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté. Les bailleurs de fonds, et en premier lieu les institutions financières internationales, imposent toujours leurs conditionnalités économiques et déterminent peu ou prou les stratégies soi-disant « nationales » des Etats du Sud.
- L'Enfer étant pavé de bonnes intentions, le scénario risque de fonctionner à l'envers. Le risque est grand de voir d'abord les bailleurs de fonds bilatéraux s'aligner sur les principes des institutions financières internationales et leurs conditionnalités macro économiques, reléguant à la fin du processus une « appropriation » alibi de ces politiques par les pays du Sud. Dans ce contexte, une harmonisation systématique des pratiques des bailleurs réduirait encore les marges de manœuvre des gouvernements du Sud et de leurs populations dans la définition et la mise en œuvre de leur propre développement.

**Pour être efficace, l'aide doit répondre aux aspirations et stratégies des populations du Sud.** Dans leurs réflexions sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide, les pays riches et les institutions multilatérales doivent donc :

- partir de la réalité des dynamiques économiques, sociales, culturelles (y compris les relations hommes-femmes), écologiques et politiques nationales, qui sont si diverses qu'il est illusoire de définir un modèle unique d'aide.
- s'engager à donner les moyens et le temps aux gouvernements et parlements du Sud pour se renforcer et élaborer de véritables politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté et les inégalités, en lien étroit avec les organisations de la société civile. Ce processus est autrement plus complexe qu'un nouveau consensus basé sur la solution « miracle » applicable en tout lieu de « l'harmonisation » et nécessite une réforme en profondeur des objectifs et des modes d'attribution de l'aide publique au développement.
- S'engager à mettre en cohérence l'ensemble de leurs politiques (coopération, politique étrangère, commerciale, etc.) afin qu'elles ne contredisent pas les stratégies de réduction de la pauvreté et des inégalités définies par chaque pays.

## Réflexions générales des ONG françaises sur l'efficacité de l'aide

---

1.1 – C'est d'abord à partir de ses ressources propres que l'on peut se développer, pour autant qu'elles soient rémunérées de manière équitable. Les règles du commerce international, les prix des matières premières, jouent un rôle déterminant dans les moyens qu'ont les individus comme les Etats pour assurer leur propre développement. La mise en concurrence acharnée des espaces ruraux et des industries, la pression permanente à la baisse des coûts des produits importés des pays du sud (même s'ils ne représentent qu'un part infime de la valeur finale du produit) a une responsabilité importante dans les situations de misère et de sous-développement. De même que les pressions pour saper les bases fiscales des Etats.

1.2 - Les ONG ne sont pas partie du consensus de Washington, amendé à Monterrey. Elles ne croient pas notamment que la libéralisation soit pour tous, en tous lieux et en tous temps un bienfait. Comme tout fait historique, le processus de mondialisation produit des gagnants et des perdants. Pour gérer au moins cette situation de « *win-lose* », les gouvernements devraient mettre les dispositions qui limitent le développement des inégalités et des exclusions au cœur de leurs politiques publiques. Vu la diversité des situations et les incertitudes sur les bienfaits de la libéralisation, nous refusons que les composantes des consensus de Washington/Monterrey servent de références uniques à la définition des conditionnalités qui s'imposent aux gouvernements en matière d'aide publique au développement.

La notion de « bonne gouvernance » ne doit pas recouvrir un ensemble de conditionnalités macro-économiques. La bonne gouvernance relève du processus démocratique, et signifie la capacité des Etats à incarner l'intérêt général dans le cadre de politiques « inclusives »<sup>303</sup> et sous le contrôle des forces sociale et politique qui composent sa société. Les ONG dénoncent en particulier les effets de la politique d'ajustement structurel et les conditionnalités économiques imposées aux pays récipiendaires. Elles demandent une évaluation de 30 ans de libéralisme sur le développement des PMA (en particulier d'Afrique).

Les ONG proposent de retenir d'autres références à partir desquelles pourront s'envisager une harmonisation, voire un alignement, des politiques et des modalités d'aide au développement :

- La première référence est constituée par la reconnaissance des droits humains tels qu'ils apparaissent dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, auxquels nous associons les « droits économiques, sociaux et culturels », qui ont été reconnus dans le Protocole additionnel de 1966. C'est la volonté de garantir l'accès de tous à ces droits qui doit guider la mise en œuvre des politiques d'aide au développement.
- La deuxième famille de références provient de notre propre expérience du partenariat et doit permettre aux acteurs les plus touchés de s'engager dans la lutte contre les maux qui les atteignent. Les pauvres ne sont pas des catégories statistiques anonymes supposés sans liens sociaux. La lutte contre la pauvreté ne peut réussir en catégorisant des individus étiquetés comme pauvres et en les considérant comme devant relever des « filets sociaux ». Il s'agit plutôt d'assurer la pleine participation sociale de ces individus leur ouvrant l'accès aux ressources et renforçant leur capacité d'action par la mise en œuvre de politiques « inclusives ». Basées au niveau individuel sur la reconnaissance de l'individu comme sujet de droits et non comme objet social, ces politiques inclusives se traduisent au niveau local, régional et national par la capacité pour nos partenaires affectés par la pauvreté à se faire entendre et être impliqués de manière significative à toutes les étapes du processus de développement.

---

<sup>303</sup> Par opposition à une approche « ciblée » de la lutte contre la pauvreté (actions spécifiquement orientées sur des groupes « pauvres »), sous forme de « filets sociaux », une approche « inclusive », tend à réinsérer les « pauvres » dans des rapports sociaux leur ouvrant l'accès aux biens, services et ressources. La Lutte contre la pauvreté ne se réduit pas à une modalité particulière d'intervention en faveur des plus démunis, elle est une manière de concevoir des modèles inclusifs de développement. Cette logique globale, visant un ensemble de population assez large, est ainsi privilégiée comme condition d'équilibre social pour que les pauvres soient partie prenante des actions et de leur bénéfices.

La lutte contre les inégalités doit être au cœur de ces politiques publiques<sup>304</sup> inclusives. La réduction des inégalités, en particulier par des politiques redistributives, n'est pas un objectif caritatif mais constitue un des moteurs essentiels de la croissance économique. Cela s'exprime enfin, au niveau mondial, par l'existence de règles du jeu permettant à chacun - personnes, groupes et pays - d'avoir une chance de se développer.

1.3 - Dans le contexte de déséquilibre vertigineux et toujours croissant, qui caractérise notre monde, l'aide publique au développement est plus que jamais nécessaire. Mais celle-ci doit s'inscrire dans une relation entre acteurs responsables.

Cette responsabilité mutuelle doit se manifester par :

- une condamnation sans faiblesse et une lutte déterminée contre les diverses formes de corruption. Corrompus et corrupteurs doivent être tenus pour également responsables ; s'il y avait une conditionnalité à conserver, ce serait le bon usage (au profit des populations) des fonds de l'aide par les gouvernements récipiendaires ;
- une reconnaissance de la responsabilité partagée des succès comme des échecs de l'aide. Il en va ainsi de la responsabilité des agences et des experts, particulièrement lorsque l'aide a provoqué un endettement mais aussi des gouvernements et des administrations du Sud ;
- la transparence des bailleurs de fonds sur la délivrance de l'aide (sommes réellement versées, modalités de versement ...) et sur leur propre gouvernance. Ceci implique la possibilité d'évaluation systématique de leurs programmes et de leurs stratégies par les bénéficiaires, dont la société civile, ainsi que la transparence de l'information à tous les stades du processus. Cela suppose l'existence de médias spécialisés et le contrôle citoyen par des espaces d'analyse et d'information sur les finances et les politiques publiques.

1.4 - L'aide publique au développement doit cesser d'être considérée comme une charité pour devenir un acte de justice sociale à l'échelle internationale relevant de l'intérêt bien compris des uns comme des autres. La mondialisation doit inclure une solidarité financière et fiscale qui permette de redistribuer une partie des richesses produites et de soutenir les services essentiels, clés de la réussite pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

1.5 - Nous proposons que la réflexion du HLF-2 n'ignore pas la quantité et la qualité des ressources qui constituent l'APD. Ce regard doit porter sur le montant de l'aide et sur les fortes inégalités entre les efforts fournis par les différents pays de l'OCDE, sur la qualité de cette ressource, notamment sur sa prévisibilité et sur sa stabilité, sur la proportion de cette aide qui arrive à destination finale et entraîne des résultats tangibles, enfin sur sa comptabilisation et sur les tentatives nombreuses et indues d'élargir sa définition.

1.6- L'instabilité et la volatilité de l'aide réduit considérablement son efficacité et aggrave l'instabilité financière des pays bénéficiaires<sup>305</sup>. La prévisibilité et la pérennité des flux d'aide et la tenue des engagements de la part des bailleurs sont nécessaires à toute stratégie de développement efficace. La question de la prévisibilité de l'aide est essentielle et doit être assurée sur une période suffisamment longue pour soutenir de réelles dynamiques de développement.

---

<sup>304</sup> La notion de politique publique est entendue ici comme « un programme d'action gouvernemental, sur le territoire d'un Etat, s'appuyant sur une recherche de compromis entre intérêts divergents. Ces compromis sont le produit d'une médiation entre des forces sociales et des groupes d'acteurs qui s'affrontent et qui négocient les principes nécessaires aux arbitrages et aux décisions ». Cela suppose une demande de réforme adressée à l'Etat et renvoie à la pluralité des acteurs et à la démocratie vue comme une construction de « coalitions de causes », en opposition à une « bonne gouvernance » dépolitisée.

<sup>305</sup> La volatilité de l'APD est, pour les pays en développement, en moyenne quatre fois supérieure à celle de leur PNB. Cette volatilité provient des procédures budgétaires annuelles des donateurs, des changements dans leurs priorités (économiques, géopolitiques et de coopération au développement), des délais administratifs de décision et de mise en œuvre ainsi que le jeu des conditionnalités. Cette volatilité est d'autant plus forte que le pays est pauvre. Dans de nombreux cas les pays récipiendaires sont ainsi prisonniers de l'enchaînement cumulatif d'effets négatifs, réduisant d'autant leur capacité d'absorption : faute de ressources stables et prévisibles, ils ne peuvent entreprendre les investissements physiques et humains nécessaires à la réduction de la pauvreté et des inégalités. L'aide qui leur parvient est alors dépensée dans un environnement moins favorable et voit son efficacité diminuée. Ce qui, *in fine*, contribue encore à réduire son montant.

Afin d'améliorer l'efficacité de l'APD, la communauté des bailleurs doit ainsi développer de nouveaux mécanismes de financement du développement qui puissent générer une ressource financière à la fois totalement concessionnelle (dons), stable et prévisible pour financer sur le long terme, les dépenses récurrentes de fonctionnement des secteurs sociaux fondamentaux et le financement de certains biens publics, comme par exemple la recherche médicale sur les pandémies. Un système de taxations internationales pourrait générer ce type de ressource.

1.7- A Monterrey, la communauté internationale s'est accordée sur la nécessité de réformer les instruments de l'aide pour la rendre plus efficace. Mais les réflexions menées par les bailleurs de fonds au sein des IFI ou du CAD/OCDE sur les différents instruments de l'aide (prêts/dons, aide projet/aide budgétaire ...) semblent une nouvelle fois déboucher sur un nouveau paradigme, phénomène récurrent en matière de politique de coopération au développement. Il est nécessaire dans ce contexte de mener une entreprise de «dé-technicisation» du discours sur le développement et la coopération internationale afin de clarifier les notions d'efficacité et du développement : efficacité pour qui, selon quels critères et qui en décide ? .

S'il y a une leçon à tirer des échecs des précédents consensus sur le développement, c'est qu'une APD efficace doit s'inscrire dans les réalités locales, qui renvoient aux dynamiques économiques, sociales et politiques de chaque pays. Ce type de réflexion doit donc prendre en compte la très grande diversité des contextes de la mise en œuvre de l'APD. L'APD doit venir en soutien des politiques nationales, y compris en contribuant au renforcement des capacités locales d'élaboration des politiques et de gestion publiques, et jouer un effet levier sur les ressources domestiques. La réflexion sur les instruments doit partir des besoins locaux en matière de financement externe du développement et comparer les coûts et les avantages des différents circuits nationaux ou internationaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux, économiques (prêts) ou sociaux (dons). Une meilleure appréciation des avantages respectifs est nécessaire à la construction de partenariats instrumentaux plus efficaces.

De même, quelle que soit la mobilisation quantitative des bailleurs de fonds, aucun des OMD ne pourra être atteint si, qualitativement, les démarches d'aide ne posent pas systématiquement en préalable les situations différentes vécues, dans toutes les circonstances et à tous les âges de la vie, par les femmes et les hommes. Une démarche sexo-spécifique devrait donc précéder et accompagner toute analyse des besoins, toute élaboration de politiques et de programmes, ainsi que leur suivi et leur évaluation. Faute de quoi l'aide aurait toutes les chances de ne pas être adaptée aux besoins et potentialités de la totalité des populations et, donc, d'être inefficace.

1.9 - Enfin, les ONG souhaitent que le nouvel engouement pour le «partenariat», concept cher à la plupart des acteurs non gouvernementaux, ne s'arrête pas aux relations intergouvernementales, mais devienne une règle dans la construction des actions de coopération. Il nous semble qu'il est temps d'appeler à une mobilisation générale des acteurs économiques, sociaux et territoriaux contre la pauvreté et les inégalités et contre la dégradation des ressources de la planète et de concevoir aussi l'APD comme un levier permettant de mobiliser des énergies, des compétences et des moyens autrement plus importants que les quelques millièmes de PNB qui sont inscrits dans les registres du CAD.

En particulier, les organisations des sociétés civiles doivent être associées à l'élaboration et la mise en œuvre de la coopération au développement à travers des processus réellement participatifs<sup>306</sup> et non pas des simulations de consultation, comme cela est bien souvent le cas. De même, la coopération entre les organisations de la société civile du Nord et du Sud, et le renforcement massif des capacités de celles-ci, doivent être appuyées.

---

<sup>306</sup> Pour être qualifié de « participatif » un processus doit répondre à toute une série de critères minimaux : des finalités et des règles du jeu claires (consultation ou négociation ? recueil de l'analyse des populations sur leur situation ou sur des propositions d'action ?) ; des procédures claires, réalistes et cohérentes avec les finalités (en terme de temps, des personnes consultées, d'information préalable et de mode d'animation) ; mode de sélection des personnes et des organisations mobilisées transparent et laissant le choix aux acteurs sociaux de leurs représentants ; les acteurs sociaux sont informés suffisamment à l'avance des enjeux et ordre du jour pour préparer leurs analyses et consulter leurs membres (et donc du temps et des moyens pour le faire) ; les acteurs sociaux peuvent mobiliser leur expertise propre ; l'animation et la synthèse des débats sont réalisés par des personnalités indépendantes, et les conclusions de chacune des étapes rendues publiques.

## **Le processus d'harmonisation et d'alignement de l'aide**

---

### ■ **Le postulat de l'incohérence comme source de l'inefficacité**

L'objectif affiché du processus d'harmonisation et d'alignement, tel qu'il est proposé par le CAD/OCDE et les IFI, est de lutter contre la dispersion de l'aide afin d'améliorer son efficacité. Cette « dispersion » de l'aide s'avère effectivement contre-productive dans certains contextes, en soumettant les administrations des Etats récipiendaires à une multitude de procédures et de conditionnalités différentes. Cette situation entraîne des surcoûts et engorge des administrations, qui consacrent alors l'essentiel de leur temps à négocier avec les bailleurs. De même, l'absence totale de cohérence d'action entre les différents bailleurs de fonds ou de lien avec les politiques publiques nationales peut également avoir un effet négatif sur l'impact global de l'aide.

Cependant, ce diagnostic est à nuancer selon les contextes nationaux, qui sont extrêmement divers. Pour un pays doté de politiques publiques clairement explicitées, par exemple, la pluralité des bailleurs de fonds, lorsqu'elle n'est pas excessive, permet à l'Etat de poursuivre une véritable stratégie nationale, sans passer par un cadre unique contrôlé de facto par les IFI. L'inverse peut également être vrai. Un Etat relativement faible peut jouer de la diversité et de la concurrence entre bailleurs de fonds pour préserver une marge d'autonomie dans leur stratégie de développement.

Par ailleurs, l'expérience montre que même dans un cadre très cohérent au niveau des politiques « théoriques », l'aide peut être très fortement gaspillée et inefficace car elle est employée dans des projets et des programmes mal conçus, mal gérés et mal suivis. Dans une réflexion sur l'efficacité de l'aide, la question des outils et des procédures est donc toute aussi importante que celle des cadres politico-stratégiques. Plus largement, les facteurs qui limitent l'efficacité de l'aide sont à la fois multiples, profonds et variables selon les contextes nationaux (voir nos « Réflexions générales sur l'efficacité de l'aide »). Faire de l'harmonisation et l'alignement des bailleurs la principale réponse à l'inefficacité de l'aide est donc tout à fait discutable.

Contrairement à la présentation qui en est faite, ce débat sur l'harmonisation/alignement de l'aide est donc loin de se cantonner au terrain technique. Derrière le postulat d'une inefficacité de l'aide due à l'absence de cohérence entre les bailleurs de fonds, se cache également des enjeux de pouvoir et de vision du développement. La question centrale, éludée par les IFI, porte moins sur le processus d'harmonisation en soi, qui dans certaines conditions peut effectivement favoriser le développement de véritables stratégies nationales, que sur les finalités du processus actuel : alignement des bailleurs selon quelles modalités, sur quelle politique, au profit de quelles institutions et harmonisation sur quelles procédures (et donc sur quelles conditionnalités) ? Ou pour poser la question autrement, dans quelle mesure le processus d'harmonisation/alignement actuel modifie-t-il les rapports de pouvoir entre bailleurs et récipiendaires, et appuie-t-il ou au contraire dégrade-t-il « l'ownership » des pays « partenaires » ?

## ■ Le paradigme de l'harmonisation/alignement : la pyramide de l'efficacité de l'aide

Après avoir pris acte de l'échec du modèle de l'ajustement structurel qu'elles avaient prôné, les IFI, et à leur suite de nombreux bailleurs bilatéraux, ont promu un nouveau modèle de développement censé résoudre le problème de « l'inefficacité » de l'aide : le « modèle de développement intégré »<sup>307</sup>. Ce modèle s'appuie essentiellement sur les approches-programmes<sup>308</sup> et les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DRSP). Ces nouvelles modalités de mise en œuvre de l'aide sont censées renforcer « l'*ownership* » (la prise en charge nationale des politiques de développement), réduire le coût de l'aide ou améliorer le dialogue entre les bailleurs et les bénéficiaires sur les politiques sectorielles. La conférence de Monterrey a entériné cette évolution, en liant l'augmentation de l'aide à une réforme de ses instruments dans ce sens.

Les IFI encouragent aujourd'hui l'ensemble des agences de coopération à lier leur assistance aux DSRP, puisque la pré-condition du succès du « modèle de développement intégré » est l'harmonisation des pratiques de l'ensemble des bailleurs de fonds et leur alignement sur ces cadres communs. La Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide, adoptée en 2003, s'inscrit justement dans la mise en œuvre des orientations de Monterrey. Dans cette Déclaration, les bailleurs de fonds se sont engagés à aligner leur APD sur les stratégies nationales des pays « partenaires », à harmoniser leurs politiques et procédures et mettre en œuvre toute une série de « bonnes pratiques » pour améliorer l'efficacité de l'aide. Le second Forum à haut niveau sur l'harmonisation et l'alignement (Paris, 28 mars – 2 février 2005) doit marquer une étape supplémentaire dans ce processus, en obtenant des engagements concrets, assortis d'objectifs et d'indicateurs de résultat, de la part des bailleurs et des pays « partenaires »<sup>309</sup>. Toute une série d'expériences pilotes a été également développée sur le terrain, à travers l'élaboration de « plans d'action d'harmonisation » dans plusieurs pays<sup>310</sup>.

Le CAD présente l'harmonisation/alignement comme un processus en trois phases visant à améliorer l'efficacité de l'aide<sup>311</sup>. Ce processus est présenté sous forme d'une pyramide logique à trois étages : 1) *Ownership* (élaboration de stratégies nationales de type DSRP) ; 2) Alignement des bailleurs sur ces « stratégies nationales » et 3) Harmonisation des procédures des bailleurs. « La pyramide peut être lue du haut vers le bas : les partenaires commencent par élaborer leur stratégie pour atteindre leurs objectifs de développement ; ensuite les bailleurs les soutiennent en alignant leur assistance sur ces stratégies ; et enfin, en complément, les bailleurs coopèrent entre eux pour établir des procédures communes, les simplifier et échanger de l'information »<sup>312</sup>.

---

<sup>307</sup> Ce « modèle de développement intégré » est une construction à partir de trois initiatives : le « Nouveau partenariat » formulé en 1996 par le CAD ; le Cadre de développement intégré de la Banque mondiale (1998) et finalement, les stratégies de réduction de la pauvreté des Institutions de Bretton Woods (1999). Ce modèle s'appuie sur le rapport du CAD de 1996, « *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle* », qui se veut un tournant dans les pratiques d'APD.

<sup>308</sup> Pour remédier à l'inefficacité supposée de l'aide-projet, les approches-programmes doivent soutenir les programmes gouvernementaux de réduction de la pauvreté, en coordonnant le soutien extérieur et les programmes sectoriels gérés par les pouvoirs publics dans les domaines de la santé, de l'agriculture ou de l'éducation (*SWAPs* ou approches sectorielles), ou en affectant des ressources aux budgets nationaux des gouvernements (aide budgétaire). Les DSRP, qui établissent ces priorités nationales en matière de réduction de la pauvreté, sont donc au centre de tout le processus.

<sup>309</sup> Entre-temps, la Déclaration de Rome a été complétée par celle de Marrakech où les bailleurs se sont engagés à accompagner le processus d'harmonisation par le développement d'une approche en terme d'objectifs et résultats. Les bailleurs ont par ailleurs poursuivi leur travaux sur l'harmonisation et l'alignement au sein du groupe de travail du CAD/OCDE sur « l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs »

<sup>310</sup> En janvier 2005, huit « plans d'actions sur l'harmonisation » avaient été adoptés : Cambodge, Népal, Nicaragua, Niger, Rwanda, Tanzanie, Vietnam et Zambie. Neuf autres étaient en cours d'élaboration : Rép. Dominicaine, Ethiopie, Serbie, Bangladesh, Bolivie, Fidji, Kenya, Kirgystan, et Mongolie. En tout, environ une soixantaine de pays « partenaires » et une quarantaine de bailleurs étaient impliqués dans des activités en lien avec le processus d'harmonisation et d'alignement. Ce qui veut dire que ce processus est également appliqué à des pays n'ayant pas adopté de DSRP (34 DSRP en cours d'exécution en fin 2004).

<sup>311</sup> DAC/OECD, *Draft Report on Aid Effectiveness for the Second High-Level Forum*, janvier 2005, p. 15.

<sup>312</sup> *Idem*. Le CAD va même jusqu'à admettre dans ce document que de toute façon l'harmonisation/alignement est un processus vertueux en soi et que même si les conditions de l'*ownership* ne sont pas remplies, celui contribuera de toute manière à l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Il n'est donc plus question pour les IFI et les bailleurs bilatéraux impliqués d'interroger la pertinence du modèle de développement et les « bonnes politiques » entérinées à Monterrey, mais de se concentrer sur leur mise en œuvre opérationnelle. L'*ownership* étant une réalité, à travers en particulier l'élaboration des DSRP, et l'harmonisation/alignement la solution, le principal objectif des Déclarations de Rome et de Paris est d'améliorer l'alignement des bailleurs et l'harmonisation de leurs procédures.

## ■ La fiction de l'*ownership* : conditions d'élaboration des stratégies nationales

La première phase du processus, « l'*ownership* » fait office d'axiome dans le discours des bailleurs sur l'harmonisation. Tout au plus peut-on discuter des engagements des gouvernements « partenaires » à accroître leurs efforts pour l'améliorer<sup>313</sup>. Le problème est que ce scénario « pyramidal » idéal relève très largement de la fiction. Ce discours sur « l'*ownership* » est aux antipodes de ce qui se passe sur le terrain. Dans la pratique, le processus des DSRP reste très largement contrôlé par les IFI, même s'il convient d'apporter des nuances selon les différents contextes nationaux<sup>314</sup>.

Les conseils de la Banque mondiale et du FMI sont en effet chargés in fine d'approuver les DSRP. Par un « effet miroir », les gouvernements des pays récipiendaires adoptent donc des stratégies qu'ils savent susceptibles de recevoir l'agrément des conseils de la Banque mondiale et du FMI. Le plus souvent, la participation gouvernementale se limite à celle de hauts fonctionnaires du ministère des finances, du secrétariat des CRSP et de la Banque centrale chargés d'élaborer les DSRP avec les experts dépêchés par les IFI<sup>315</sup>. La participation des différents acteurs qui composent la société civile à l'élaboration des politiques publiques reste également très faible.

En règle générale, loin de favoriser l'émergence de politiques publiques autonomes dans les domaines économique et social, les DSRP ont un contenu économique largement déterminé par la Facilité de réduction de la pauvreté et de croissance (FRPC), nouveau cadre des conditionnalités économiques du FMI (ciblage sur la stabilité macro-économique, privatisations, libéralisation du commerce et réduction de la dépendance à l'aide aux dépens de la redistribution et de la réduction des inégalités), qui ne fait pratiquement l'objet d'aucun débat public<sup>316</sup>. De même, l'imposition de conditionnalités à travers l'indicateur de qualité politique et institutionnelle (*CPIA*)<sup>317</sup>, élaboré par la Banque mondiale, contredit les intentions affichées par le processus des DSRP, de stratégies adaptées à chaque pays et élaborées de façon participative. Dans de telles conditions, la sincérité des bailleurs à respecter les choix des pays récipiendaires peut être légitimement questionnée.

---

<sup>313</sup> « Projet de Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide », 7 février 2005 : dans la Déclaration de Paris, l'élaboration et la mise en œuvre des « stratégies nationales » sont renvoyées à la seule responsabilité des gouvernements du Sud. Aucun engagement n'est demandé aux bailleurs, mis à part un appui en aval du processus, par leur coordination.

<sup>314</sup> Plate-forme Dette et Développement, « A perpétuité ? Les pays pauvres toujours prisonniers de la chaîne de la dette », in Rapport 2003 – La dette face à la démocratie, mars 2004, pp. 11-24.

<sup>315</sup> Dans un important rapport d'analyse paru en 2004, le Bureau d'évaluation indépendant du FMI concluait que le processus d'élaboration des DSRPs n'avait pas réussi à favoriser autant qu'il pouvait l'*ownership* des pays bénéficiaires. Le même rapport concluait qu'en règle générale, le personnel du FMI n'informait pas activement les intervenants locaux du débat d'orientation sur les enjeux macroéconomiques au cours du processus d'élaboration des DSRPs (étude disponible à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/prspgrgf/eng/index.htm>)

<sup>316</sup> CIDSE, « CSRP : les leçons que l'on en retire. Recommandations à la Banque mondiale, au FMI et aux bailleurs de fonds pour la deuxième génération de DSRP », avril 2004 et Afrodad & Christian Aid, *Owning the loan – Poor countries and the MDGs*, mars 2004.

<sup>317</sup> Country Policy and Institutional Assessment – Voir Nancy Alexander "Judge and Jury: the World Bank's scorecard for borrowing governments", in *Social Watch*, Report 2004: Fear and Want, 2004, pp. 17-23.

## ■ Les nouvelles modalités d'imposition des conditionnalités : le triptyque «bonne gouvernance », harmonisation et sélectivité

L'élaboration et «l'appropriation» des DSRP apparaissent aussi comme des moyens par lesquels le pouvoir des donateurs, et au premier rang desquels les IFI, s'exerce. Les initiatives visant à regrouper les ressources dans des approches-programmes et à améliorer l'harmonisation des politiques et des pratiques des donateurs, dans une perspective de soutien des DSRP, peuvent être comprises comme des instruments permettant aux donateurs d'exercer un contrôle soutenu sur le processus de développement des pays bénéficiaires. Dans la plupart des cas, les conditionnalités restent déterminantes, qu'il s'agisse des approches sectorielles ou de l'aide budgétaire. Ces conditions imposées par le poids de la coordination des bailleurs, vont au-delà des habituelles politiques macroéconomiques, s'immiscent dans les zones de gouvernance et risquent de miner l'autonomie et les avantages déjà limités des DSRP<sup>318</sup>.

L'influence omniprésente du FMI et de la Banque mondiale sur les politiques des bailleurs, par l'intermédiaire du soutien budgétaire pour les DSRP (et parfois pour les approches sectorielles) apparaît de façon évidente dans l'élaboration des indicateurs. Ces institutions définissent en grande partie pour les autres bailleurs la conceptualisation, l'analyse et la «certification» de ce qui peut être considéré comme un bon choix en matière de politique de développement. Ce pouvoir de prescription est d'autant plus important qu'il s'appuie sur un triptyque, au cœur de l'action des bailleurs pour améliorer l'efficacité de l'aide et qui constitue de facto de nouvelles modalités d'imposition des conditionnalités économiques : la notion de «bonne gouvernance», la sélectivité de l'allocation de l'aide à partir de ces critères et l'harmonisation de l'ensemble des bailleurs sur ces critères.

La notion de «bonne gouvernance», qui est au cœur des nouvelles conditionnalités des IFI, à la fois réduit la dimension de la gouvernance à la bonne gestion des affaires publiques et à l'application des «bonnes politiques» économiques et dans le même temps, permet aux IFI de s'ingérer dans un champ plus large de politiques nationales<sup>319</sup>. De fait, en matière de santé, les politiques encouragées par les IFI de privatisation de l'offre de soins et de mise en place de politiques de recouvrements des coûts, par la tarification génèrent une exclusion qui touche de plein fouet les personnes les plus démunies économiquement et donc les plus vulnérables.

Les approches – programmes permettent ainsi aux donateurs de travailler avec les gouvernements à l'élaboration de plans de travail détaillés, de matrices politiques ou cadres d'évaluation du rendement sur le vaste éventail abordé à travers le concept de «bonne gouvernance». Cette notion est assortie d'indicateurs de performance (CPIA de la Banque mondiale...) couplés à une politique de «sélectivité». Dans ce contexte, l'harmonisation et l'alignement des bailleurs sur ces cadres et critères communs sont de puissants moyens de renforcement de ces nouvelles modalités de conditionnalité

---

<sup>318</sup> Cf. Foster P. et Tomlinson B., «A table ou au fourneau ? Nouvelles stratégies d'aide de l'ACDI, prise en charge locale et conditionnalité de l'aide», CCIC/Halifax Initiative; septembre 2004 : «Les conditionnalités dans le contexte des approches-programmes sont considérées comme totalement différentes des anciennes conditionnalités en ce que les «engagements» et «déclencheurs» des gouvernements sont censés avoir leur origine dans les DSRP. Les bailleurs et les bénéficiaires sont censés s'entendre sur les transferts de ressources grâce au dialogue politique. Par conséquent, l'approche – programme permet aux donateurs de participer au dialogue sur un éventail de questions beaucoup plus large que sur l'approche – projet, qu'il s'agisse de fournir de l'aide applicable à un secteur de base comme à la santé ou à l'éducation ou à un cadre macro-économique ou institutionnel élargi pour l'exécution du budget du DSRP». Comme le montre les auteurs, certaines agences de Coopération, comme l'agence canadienne (ACDI) admettent dans leurs documents que «l'approche-programme implique une participation élevée des donateurs dans l'élaboration des projets et par conséquent une certaine perte de souveraineté de la part [de l'Etat récipiendaire]» (Guide d'introduction aux approches-programmes, ACDI, sept. 2003)

<sup>319</sup> *Reality of Aid*, Rapport 2004, «Pour une gouvernance démocratique du régime de l'aide»: Les bailleurs conçoivent cette notion de «bonne gouvernance» de manière restrictive, en se focalisant sur la bonne gestion des affaires publiques (dans le sens d'une bonne gestion technique des ressources gouvernementales), oubliant par ailleurs que celle-ci relève d'abord de la mise en place de processus démocratiques. Bien évidemment, les bailleurs sont au cœur de l'élaboration des critères et du contrôle de la «bonne gouvernance» des Etats «partenaires». Cette approche exonère également les pays du Nord, leurs entreprises et leur secteur bancaire de toute responsabilité dans la mauvaise gestion des ressources publiques. Certaines ONG ont baptisé ce nouveau paradigme de la bonne gouvernance - le «Post consensus de Washington» - car il constitue un nouveau cadre de mise en place de conditionnalités et d'imposition des politiques macro économiques par les IFI. Or la bonne gouvernance ne saurait être imposée mécaniquement par les bailleurs. Elle procède des réalités socio-politiques, des rapports de force et de l'exercice des droits dans les sociétés. Elle accompagne plus qu'elle ne précède le processus de développement.

## ■ Limites et dangers du processus d'harmonisation et alignement de l'aide

La pyramide de l'efficacité de l'aide repose donc largement sur un scénario fictionnel mettant en relation des acteurs libres disposant des mêmes capacités d'action et de décisions, occultant ainsi les enjeux de pouvoir et la profonde asymétrie du régime de l'aide.

### a) L'harmonisation sans « ownership » : le renforcement du poids des bailleurs et des conditionnalités

Comme le reconnaît le CAD, la pyramide sur l'efficacité de l'aide peut également se lire du bas vers le haut : les bailleurs se coordonnent et harmonisent leurs pratiques pour d'autant mieux peser sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales. La conditionnalité est très puissante lorsqu'elle est imposée de manière collective et dans ce cadre, l'alignement et l'harmonisation accroissent le pouvoir des bailleurs, dans une relation donateurs - bénéficiaires déjà très asymétrique. Quelle sera en effet la marge de manœuvre et de « dialogue » d'un pays « partenaire » face à un cartel de donateurs alignés sur un cadre commun ? Par ailleurs, l'expérience montre que dans ces cadres multilatéraux, les procédures « s'harmonisent » sur celles des IFI et de leurs indicateurs macro économiques, plutôt que sur des indicateurs plus ouverts.

Une méthode efficace pour évaluer la réalité de cet « ownership » tant mis en avant est d'analyser la pratique des bailleurs lorsqu'un pays est jugé par les IFI comme ayant « failli » à ses engagements envers elles, en particulier pour n'avoir pas mis en œuvre une réforme controversée sur le plan national. Sur ce point, certaines études indiquent que « *le défaut par le gouvernement bénéficiaire de répondre aux conditions de versement de l'aide est apparu comme le plus important facteur des délais de décaissement* »<sup>320</sup>, même si une partie de ces suspensions de versement de l'aide est légitime (détournement des fonds ...).

Au vu de la réalité de « l'ownership », ou plutôt des conditions permettant l'élaboration de manière souveraine et démocratique de politiques publiques, cette lecture de la pyramide du bas vers le haut semble la plus réaliste dans la grande majorité des cas. Les IFI, qui sont au centre de ce processus, voient ainsi leur pouvoir de prescription et de contrôle sur les politiques publiques nationales considérablement renforcé.

De même, la Déclaration de Paris promeut, de manière incantatoire, le « renforcement de capacités » des gouvernements du Sud, sans en analyser les obstacles et surtout les délais nécessaires pour atteindre un niveau permettant une réelle « appropriation » du processus.

### b) La technicisation et la dépolitisation des enjeux

L'approche actuelle de la « bonne gouvernance », au sens de la bonne gestion administrative, des stratégies de développement, et de l'harmonisation, se présente comme a-politique et tend à enfermer le débat dans des considérations techniques et à dépolitiser les questions de la pauvreté et des inégalités sociales : « les donateurs dépolitisent le processus national d'élaboration des politiques en négociant avec les gouvernements des politiques standardisées et apparemment techniques dont on suppose qu'elles font l'objet d'un consensus politique »<sup>321</sup>. Les choix que doivent faire les gouvernements pour se conformer aux réformes requises, en court-circuitant tout débat interne, risquent d'épouser les orientations prônées par les bailleurs de fonds qui se présentent comme un front homogène.

<sup>320</sup> Groupe de travail sur l'appui budgétaire, PSA, 2000, p. 65..

<sup>321</sup> Foster P. et Tomlinson B., *op. cit.*, p. 17.

c) L'affaiblissement des acteurs « hétérodoxes » de la coopération

Par ailleurs, si tous les bailleurs s'intègrent dans des cadres uniques, contrôlés de facto par les IFIs et imposant un nouveau consensus sur le développement, cela met fin au soutien d'approches « hétérodoxes » du développement, soutenues par certaines agences de Coopération. L'ensemble des agences de Coopération seraient sommées de s'inscrire dans un modèle unique de développement et de renoncer ainsi à reconnaître qu'il y a toujours eu et qu'il devrait toujours y avoir pluralité d'orientations et d'objectifs et donc place aux débats et arbitrage politique sur les grands enjeux et stratégies du développement. L'existence d'agences bilatérales « autonomes » apparaît comme un moyen institutionnel précieux permettant de susciter des débats, des réflexions et des politiques qui ne pourraient venir d'aucune autre instance.

■ **Pour une approche au cas par cas plutôt qu'un nouveau « consensus » sur l'harmonisation de l'aide**

La question centrale, n'est donc pas en soi d'interroger les vertus d'une « harmonisation » ou plus précisément d'une mise en cohérence de l'action des bailleurs mais le contexte dans lequel le processus présenté s'inscrit et quelles en seront les implications sur l'élaboration et le contrôle des politiques de développement. Evidemment les ONG ne peuvent que souscrire aux bons et généreux principes inscrits dans les Déclarations de Rome et de Paris (« *ownership* », transparence mutuelle...) et encourager les bailleurs à les mettre en oeuvre. Mais il n'est pas réaliste, de se contenter d'une lecture littérale du projet de Déclaration de Paris.

Le problème de dispersion de l'aide est réel, mais ne constitue pas le facteur principal de sa faible efficacité. Cette variable peut rentrer en compte, voire s'avérer déterminante dans certains contextes, mais le problème global de l'inefficacité de l'aide est autrement plus complexe et profond (voir « Réflexions générales sur l'efficacité de l'aide » - paragraphe 1 de cette note). Une véritable solution passe par une réforme du cadre global de la coopération au développement et des modalités de sa mise en oeuvre.

Les ONG ne sont pas opposées au principe de l'harmonisation, mais soulignent la nécessité d'assurer un équilibre entre les besoins d'harmonisation et de coordination des bailleurs, d'autonomie des pays partenaires dans l'élaboration et la mise en oeuvre de leurs politiques publiques, et de maintien d'une pluralité d'acteurs de la coopération.

- Renforcement des Etats et élaboration de politiques publiques « inclusives » :

L'essentiel, pour une bonne coordination des aides, c'est l'existence d'une politique nationale cohérente, qui suppose un renforcement des Etats, dans le cadre d'un débat parlementaire structuré et d'un dialogue avec les sociétés civiles et les organisations locales. L'expérience montre que la coordination des bailleurs se fait alors d'elle-même, sous l'impulsion du gouvernement.

Pour les ONG, la « bonne gouvernance » se définit comme la capacité des Etats à prendre en compte l'intérêt commun, dans le cadre de politiques « inclusives » et transparentes, autrement dit : démocratiques. En ce sens, elle doit constituer la condition sine qua non de la légitimité et de « l'appropriation » des politiques de développement. Appuyer la « gouvernance » suppose de donner une priorité simultanée au renforcement institutionnel des administrations publiques et des parlements et au renforcement des organisations de « base » de la société civile, tout en encourageant des espaces de dialogue et de concertation pour la co-production de politiques appropriées. La construction de stratégies nationales est un processus complexe qui nécessite beaucoup plus de temps et de moyens que ne le permettent les actuels processus d'élaboration des DSRP.

A court terme, cela passe par une réforme en profondeur du processus des DSRP. De nombreuses évaluations des DSRP, tant par des organisations de la société civile que par les organismes d'évaluation internes de la Banque mondiale et du FMI, ont déjà identifié nombre d'évolutions nécessaires<sup>322</sup>. Il s'agit

<sup>322</sup> CIDSE & Caritas Internationalis, *Le théâtre des CSRP - l'élaboration en coulisses de la politique et l'avenir du processus des CSRP*, décembre 2004 ; IEO (2004), 'Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), Washington; OED (2004), 'The Poverty Reduction Strategy Initiative - an Independent Evaluation of the World Bank's Support through 2003', Washington.

désormais, en impliquant l'ensemble des parties prenantes, y compris la société civile, d'en tirer les leçons dans la pratique. La nouvelle génération de DSRP doit être l'occasion de mettre en œuvre de telles mesures. En particulier, il apparaît clairement que les DSRP sont perçus par les gouvernements récipiendaires comme une nouvelle formalité des bailleurs, qui se surajoute parfois (comme au Sénégal) à des processus nationaux d'élaboration de politiques de développement à moyen-terme. Dans ce type de cas, les DSRP doivent s'inscrire et non pas se superposer à ces processus. Là où les gouvernements se montrent incapables de gérer un processus réellement participatif, les DSRP devraient être élaborés dans le cadre de véritables forums locaux et nationaux, associant l'ensemble des parties prenantes (gouvernement, parlementaires, collectivités locales, organisation de la société civile, bailleurs de fonds...). L'élaboration des conditionnalités devrait se faire à partir de ce cadre (et non l'inverse), dans une négociation ouverte entre les différentes parties prenantes et les bailleurs. Enfin, ces processus d'élaboration et de mise en œuvre des DSRP devraient être mis en adéquation avec les temporalités nécessaires à ce genre de processus, et donc s'étaler sur des périodes beaucoup plus longues, avec des moyens financiers de « renforcement des capacités » à l'appui.

- Réformer la coopération au développement pour améliorer l'efficacité de l'aide :

Plus largement, il est nécessaire d'adapter les outils et les méthodes de la coopération au développement aux contextes nationaux et d'améliorer la qualité intrinsèque des projets et programmes. Cela passe par :

- Une meilleure gouvernance des agences de coopération et des IFI, avec en particulier des évaluations indépendantes sur l'efficacité des bailleurs de fonds, et une meilleure participation des gouvernements et populations bénéficiaires dans les instances de décision. Cela nécessite une réforme en profondeur des IFI. Les procédures de suspension de l'aide, en cas de défaillance du récipiendaire (détournements...), devraient également être prises dans des enceintes plus larges, associant l'ensemble des parties prenantes.
- L'évaluation systématique des impacts des programmes et projets et de leur qualité ainsi que celle des agences d'exécution (y compris les ONG)
- Une meilleure évaluation de l'avantage comparatif des différents circuits de financement du développement (don/prêts, public/ONG, nationaux/internationaux...)

-la mise en cohérence des acteurs du développement pour appuyer les dynamiques nationales et locales :

Il est malgré tout important de poursuivre la réflexion sur la mise en cohérence de l'aide et le renforcement de la complémentarité entre bailleurs pour appuyer les politiques sectorielles des Etats du Sud et répondre aux problèmes de surcoût ou d'engorgement des administrations des Etats récipiendaires.

Actuellement, le principe « d'ownership » a davantage de chances d'être mis en œuvre dans un contexte de diversité d'acteurs, d'approches du développement, de mécanismes se penchant sur les problèmes fondamentaux du développement, que dans un nouveau consensus global qui placerait les IFI et leur conception du développement au centre d'un processus unique. La mise en cohérence de l'action des bailleurs, tout en préservant une certaine diversité d'approches et d'acteurs, constitue le meilleur garant de l'autonomie des gouvernements du Sud.

Ces réflexions sur la coordination doivent partir des réalités locales et nationales, y compris en développant des formules innovantes, comme des fonds associant les gouvernements du Sud, les bailleurs, les parlements, les OSC locales et les OSC du Nord. Cela peut même aller jusqu'à l'élaboration de « plan d'action sur l'harmonisation » des bailleurs, mais uniquement lorsque l'Etat est réellement en capacité d'élaborer sa propre stratégie nationale et de la faire valoir face au bailleur.

## ANNEXE 7

# ADAPTER L'AFD AU RENFORCEMENT DE SON ROLE D'OPERATEUR PIVOT DE LA COOPERATION FRANCAISE

*Note de travail du groupe ad hoc sur l'AFD pour la Commission APD de Coordination SUD.*

Pour respecter ses engagements internationaux, la politique de coopération et de développement de la France doit s'orienter en faveur de la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les pays les moins avancés et, prioritairement, sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)<sup>323</sup>. Ceci requiert de recourir à des instruments qui soient adaptés à ces orientations politiques. Dans le contexte actuel, la réforme en cours risque néanmoins d'aboutir au phénomène inverse, à savoir une aide publique au développement déterminée en priorité par une logique financière, en termes d'instruments financiers et de rentabilité, au détriment des grandes orientations politiques.

La réforme de la coopération française se veut une réponse aux critiques de l'examen par les pairs du CAD de juillet 2004. Cet examen souligne notamment l'absence d'une vision unifiée du dispositif de coopération. En effet, selon le CAD, la pluralité des objectifs auxquels doit répondre la coopération française, qui découle en particulier de la complexité du dispositif, constitue une entrave à la perception d'une vision unifiée de la politique française. En outre, la réforme de 1998 instaurait un dispositif coordonné autour de deux pôles politiques, le MAE et le Minefi, ce qui conduisait à la suppression du Ministère de la Coopération et la création de la Direction générale de la coopération internationale et du développement – DGCID- au sein du MAE, l'AFD assumant le rôle d'opérateur pivot. L'examen par les pairs insiste sur le fait que cette réforme n'a pas permis de réaliser complètement le partage entre pilotage stratégique et exécution de l'aide. Ainsi, en 2004, avant la nouvelle réforme, l'AFD n'était responsable que de 10% de l'APD, le MAE et le Minefi respectivement de 29% et 40%<sup>324</sup>. Le partage des tâches entre MAE et AFD demandait donc, selon le CAD, à être clarifié, afin que « *la complémentarité des activités de chaque institution soit facteur de synergie et non de concurrence* ».

La réforme actuelle, engagée par le CICID du 20 juillet 2004, renforce l'AFD dans son rôle d'opérateur pivot de la coopération française, qui demeure sous la tutelle de l'Etat, ce dernier intervenant dans la définition des stratégies poursuivies. Dans ce cadre, le CICID organise le transfert, dès 2005, d'une partie des opérations de dons jusque-là financées par le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et redéfinit les champs d'intervention du MAE et de l'AFD, le MAE conservant notamment les secteurs régaliens, les secteurs techniques relevant désormais entièrement de l'AFD (voir encadré). En outre, dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les relations entre l'Etat (en l'occurrence MAE et Minefi) et l'AFD sont déterminées par l'adoption d'une convention cadre et la signature de contrats d'objectifs portant sur trois ans. Cette architecture assure, du moins théoriquement, la cohérence entre les activités de l'AFD et la politique de coopération au développement définie par le gouvernement. Dans les faits, cette prééminence du pilotage de l'aide sur sa mise en œuvre semble pourtant mise à mal, du fait des instruments dont dispose l'AFD et de la logique comptable qui prévaut dans la gestion des activités de l'Agence. La réforme actuelle aboutit de fait à une situation contradictoire dans laquelle on donne le rôle d'opérateur pivot à une agence dont les méthodes de gestion la poussent à être de plus en plus autonome –et à s'éloigner des priorités sectorielles et géographiques qui lui sont données- par rapport au gouvernement.

<sup>323</sup> En septembre 2000, 189 chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté la Déclaration du Millénaire qui décline un ensemble d'objectifs de développement complémentaires. Ils se sont engagés à atteindre, d'ici 2015, les huit Objectifs du Millénaire pour le développement :

OMD 1: [Faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim](#)

OMD 2: [Garantir à tous une éducation primaire](#)

OMD 3: [Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes](#)

OMD 4: [Réduire la mortalité des enfants](#)

OMD 5: [Améliorer la santé maternelle](#)

OMD 6: [Combattre le VIH-SIDA, le paludisme et d'autres maladies](#)

OMD 7: [Assurer la durabilité des ressources environnementales](#)

OMD 8: [Mettre en place un partenariat mondial pour le développement](#)

<sup>324</sup> Source : CAD OCDE, Examen par les pairs de la France, 2004, p.14.

**CICID du 20/07/04 - Relevé des conclusions (extraits) :**

« S'agissant des opérations de dons actuellement gérées par le Fonds de solidarité prioritaire, le Ministère des Affaires étrangères et l'AFD interviendront respectivement dans les secteurs suivants :

- **MAE** : soutien à l'Etat de droit, à la réforme de l'Etat, à la gouvernance institutionnelle et financière et à la définition des politiques publiques ; soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale ; appui à la francophonie et à l'enseignement du français ; coopération culturelle et scientifique ; formation et enseignement supérieurs ; recherche.
- **AFD** : agriculture et développement rural ; santé et éducation de base ; formation professionnelle ; environnement ; secteur privé ; infrastructures et développement urbain. »

Dans le cadre de la réforme en cours, cette note s'intéresse plus particulièrement aux conséquences du nouveau partage des tâches entre MAE et AFD sur le respect des objectifs fixés par le gouvernement ainsi que sur les relations entre acteurs du développement. Elle analyse tout d'abord les modes de gestion propres à l'AFD, établis sur des logiques financière et comptable, avant de souligner leurs conséquences sur la mise en œuvre de l'aide. Bien évidemment, cette analyse ne remet en aucun cas en cause les compétences du personnel de l'Agence, mais cherche à mettre en exergue une logique de gestion qui dépasse largement les individus et conduit à des contradictions importantes en termes de respect des priorités gouvernementales, de diversité des instruments et du maintien d'une pluralité d'acteurs du développement.

## **1. La recherche de l'équilibre financier et la gestion des risques au cœur des interventions de l'AFD :**

Les interventions de l'AFD, sur prêts et sur dons, sont déterminées par des considérations à la fois techniques et financières. Elles dépendent en effet de la qualité des sources de financement disponibles, mais également de la prise en compte du coût pour l'Etat<sup>325</sup> dans la prise de décision. Elles sont en outre déterminées par la prise en compte des risques afférents aux projets. La prise en compte excessive de critères comptables sur les activités de l'AFD conduit à des incohérences entre les choix de l'Agence et les objectifs de développement qui lui sont assignés par le CICID.

---

<sup>325</sup> Le coût pour l'Etat se trouve à deux niveaux : d'une part, l'Etat bonifie les ressources de marché de l'Agence afin qu'elle puisse octroyer des prêts concessionnels ; d'autre part, il verse à l'Agence une rémunération pour la gestion des projets financés sur dons.

## 1.1- Les instruments à disposition de l'AFD :

Dans le cadre de ses activités auprès des pays étrangers, l'AFD dispose de plus d'une dizaine d'instruments financiers dont la mise en œuvre dépend de la qualité des bénéficiaires mais également du type d'intervention.

<p><b>Les instruments de l'AFD pour les pays étrangers (nomenclature AFD) :</b></p> <p><b>1- Aide projet</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>concours concessionnels :</b><ul style="list-style-type: none"><li>o subventions projets</li><li>o prêts souverains très concessionnels (PTC)</li><li>o prêts souverains (PS1, PS2, PS3)</li><li>o prêts à conditions ordinaires (PCO) *</li><li>o prêts non souverains (PN1, PN2, PN3)</li><li>o prêts à conditions améliorées dans les PMA (PCA) *</li><li>o prêts à conditions améliorées dans les PRI (PCI)*</li></ul></li><li>- <b>Concours non concessionnels :</b><ul style="list-style-type: none"><li>o prêts non souverains (PN4)</li><li>o prêts proches du marché non garantis (PPM/PPA)*</li><li>o prêts proches du marché garantis (PPG)</li><li>o prêts à Proparco</li></ul></li></ul> <p><b>2- Refinancement par dons / initiative PPTe</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Ajustement structurel :</b><ul style="list-style-type: none"><li>o Prêts d'ajustement structurel (PAS)</li><li>o Subventions d'ajustement structurel (SAS)</li></ul></li></ul> <p><b>Garanties données</b></p> <p>* Ces instruments n'ont pas été mis en œuvre depuis 2002.</p>
--

Source : AFD, 2005

<p><b>Caractéristiques :</b></p> <p><b>Subventions projets :</b> L'AFD finance par subvention les opérations relevant des Etats dans les PMA, à l'exception des projets rentables du secteur public marchand. Tous les secteurs d'intervention relevant des compétences de l'AFD peuvent bénéficier de ce type de concours.</p> <p><b>Prêts projets :</b> L'offre de financement projet en prêt comprend 4 produits pour les prêts souverains et 4 produits pour les prêts non souverains. Les taux des prêts sont fixés en référence au taux du marché dont est déduite une bonification apportée par l'Etat. Le choix de l'instrument dépend de la nature de l'opération (degré de rentabilité financière) et de son montage (prêt souverain direct ou avalisé par l'Etat, prêt non souverain). Les prêts concessionnels, souverains et non souverains, financent des opérations à rentabilité économique avérée et à rentabilité plus ou moins différée dans le temps, mises en œuvre directement par l'Etat ou des entreprises du secteur public marchand (dont les grandes sociétés concessionnaires ou exploitantes de services publics commercialisés). Les opérations à rentabilités économique et financière avérées mises en œuvre par des entreprises du secteur public marchand sans aval de l'Etat sont redevables de prêts PN4 (prêts non concessionnels).</p> <p><b>Subventions d'ajustement structurel :</b> L'AFD gère des programmes d'ajustement structurel sous la forme de subventions dans les PMA.</p> <p><b>Prêts d'ajustement structurel :</b> Les prêts d'ajustement structurel ou sectoriel bénéficient de la garantie de l'Etat français et d'une bonification d'intérêt accordée sur les ressources budgétaires du ministère des Affaires étrangères. En application des décisions prises lors du sommet franco-africain de La Baule, ils sont réservés aux pays à revenu intermédiaire. Les conditions financières en sont déterminées au cas par cas.</p> <p><b>Garanties :</b> L'AFD peut octroyer sa garantie pour des opérations visant à favoriser la mobilisation des ressources locales.</p>
---

## 1.2- Engagements et ressources de l'AFD :

La situation de l'AFD se caractérise par une capacité d'investissement en hausse, mais davantage assise sur des ressources de marché.

### - Les engagements APD de l'AFD :

<i>Engagements en millions d'euro</i>	2003	2004
<b>Prêts</b>	<b>671.5</b>	<b>818.7</b>
<b>Subventions</b>	<b>175.5</b>	<b>173.5</b>
PPE	30.3	40.2
Garanties	70.1	25.6
Fonds propres	15.5	18.3
Ajustement structurel	46.0	40.5
TOTAL	1 008.8	1 116.9

Source : AFD, Rapport annuel 2004.

Les engagements de l'AFD en 2004, hors ajustement structurel et initiative PPE, représentaient 992.2 millions euro. Bien que ces engagements dépassent les objectifs fixés par le Plan d'orientation stratégique (POS) de l'Agence (677 millions d'euro pour 2004), les situations sont très différentes selon les instruments. Ainsi, les prêts très concessionnels, instrument adapté aux pays à faible revenu<sup>326</sup>, n'ont atteint que 37.3 millions d'euro pour un objectif de 60 millions<sup>327</sup>. A l'inverse, les prêts souverains concessionnels ont largement dépassé les objectifs du POS, avec 440.5 millions euro engagés pour 280 millions prévus au POS<sup>328</sup>. L'objectif pour 2005 a été fixé à 557 millions d'euro pour 285 millions prévus dans le POS. Cette orientation marquée vers les activités les moins coûteuses pour l'Etat<sup>329</sup> se réalise, de fait, au détriment de l'aide apportée aux pays à faible revenu.

Si, pour 2004, l'AFD a consacré à l'Afrique sub-saharienne 70% des subventions (120.5 millions d'euro), l'activité de crédits et de garantie est en revanche plus limitée, puisque cette zone géographique a représenté à peine 32% des engagements. Ce désengagement de l'Afrique pour l'activité de prêts vient de ce qu'un grand nombre de pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) ne sont plus autorisés à emprunter à l'AFD du fait des décisions successives concernant le traitement de la dette (Dakar 1, Dakar 2, initiative PPE), qui ont manifesté la baisse de solvabilité de ces pays. Cela relève également des retards pris dans la mise en œuvre de l'IPPE pour les pays (hors PMA) qui pourraient bénéficier de prêts très concessionnels après accès au point d'achèvement. Aussi la ZSP est-elle perçue par l'Agence comme à la fois trop large pour les subventions et trop étroite pour les prêts<sup>330</sup>, ce qui l'a conduite à ne pouvoir traduire sa priorité africaine, mise en exergue dans le POS, que par une concentration des subventions sur ce continent, et à obtenir de pouvoir intervenir en prêts en dehors de la ZSP. Si les activités financées sur dons se sont accrues entre 2001 et 2004, passant de 166 à 173.5 millions d'euro, leur part dans l'ensemble des financements AFD s'est réduite de 32% en 2001 à 21.2% en 2004 et devrait diminuer encore en 2005, avec un objectif de 18.2% (224.5 millions d'euro).

**L'augmentation de la taille moyenne des projets financés sur prêts constitue l'un des axes du POS de l'AFD. Conformément à cette orientation, afin d'assurer une baisse du coût de transaction et une meilleure efficacité de l'aide, le montant moyen des projets a ainsi doublé en 3 ans, passant de 7 millions**

<sup>326</sup> Depuis le discours de La Baule, les prêts souverains ne sont plus autorisés dans les PMA.

<sup>327</sup> Plan d'affaires 2004 de l'Agence. Le Plan d'orientation stratégique indiquait même un objectif de 95 millions d'euro pour cet instrument.

<sup>328</sup> Plan d'orientation stratégique 2002-2006

<sup>329</sup> L'Etat apporte une bonification afin de permettre à l'AFD d'allouer des prêts à un taux concessionnel. Une lettre plafond est envoyée par le Minefi à l'AFD qui précise le coût maximal pour l'Etat des engagements de l'Agence sur l'année visée. Pour accroître ses engagements à coût constant pour l'Etat, l'AFD propose autant que possible des prêts les moins concessionnels, qui s'adressent plus logiquement les pays émergents.

<sup>330</sup> Cf. Plan d'orientation stratégique de l'Agence, p. 6 ; disponible sur le site internet de l'AFD : <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/plaquettes/POSFR.pdf>

d'euro en 2001 à 15.7 millions en 2004 (l'objectif pour 2005 étant de maintenir ce niveau à 15 millions d'euro)<sup>331</sup>.

- Les sources de financement de l'AFD :

L'AFD dispose de six sources de financement : des subventions budgétaires émanant du budget du MAE, des emprunts que l'AFD lève sur les marchés et dont les intérêts sont bonifiés par le Trésor au gré des échéances, des emprunts auprès du Trésor d'une durée de 30 ans, des emprunts levés sur les marchés, des reprises au cas par cas sur les provisions constituées les années antérieures et, depuis 2004, le réinvestissement dans les concours de la moitié du résultat de l'exercice précédent.

Origine et évolution des ressources de l'AFD :

	Montant en 2005 (millions euro)	En pourcentage du total 2005	Evolution 2004 / 2005	Evolution 2000 / 2005
Ressources de marché bonifiées par le Trésor	600	49,7%	22,4%	Stable
Emprunts auprès du Trésor	100	8,3%	stable	-26,5%
Ressources budgétaires MAE (CP) *	110	9,1%	66,7%	-37,9%
Ressources à conditions de marché	285	23,7%	21,3%	17,8%
Utilisation des provisions AFD	51	4,3%	-55,6%	-
Contribution sur résultat	60	4,9%	-33,3%	-
TOTAL	1 206	100%	10%	4,2%

\* CP : crédits de paiement

Source : Annexe n°2, « Aide au développement », du Rapport général du Sénat fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances 2005, adopté par l'Assemblée nationale.

En termes d'autorisations de programme, ce sont 224 millions d'euro (auxquels s'ajoute le coût de l'assistance technique transférée à l'AFD) qui devraient être transférés en 2005 à l'AFD au titre de la subvention versée par le MAE pour dons et du transfert du FSP, certains projets devant se clôturer en 2005 demeurant sous la gestion du MAE et d'autres projets ayant été fermés. Sur ces 224 millions d'euro, 4.5 millions d'euro correspondent à la quote-part DREE de la facilité conjointe pour les Programmes français de renforcement des capacités commerciales (PRCC), mis en place dans le cadre des négociations commerciales de l'Organisation mondiale du commerce dites « Cycle de Doha pour le développement ». En termes de crédits de paiement, bien que l'AFD ait bénéficié, en 2005, du transfert de ressources provenant du FSP (d'où une augmentation de 66% des crédits de paiement entre 2004 et 2005), la part des ressources budgétaires tend à diminuer fortement depuis deux ans, passant de 182 millions d'euro en 2003 à 66 millions en 2004, pour représenter moins de 10% des ressources globales en 2005. En outre, afin de faire face aux besoins en crédits de paiement, le budget en subventions étant insuffisant, l'AFD a dû ponctionner ses résultats en 2004. Le rapport général du Sénat<sup>332</sup> indique que ce devrait être le cas encore en 2005 afin de compléter le financement des C2D. Cette évolution pose la question de la capacité financière de la coopération française à tenir les engagements présidentiels en termes d'accroissement de l'APD. Le recours aux ressources de marché est, par contre, plus important, en particulier les emprunts de marché bonifiés par le Trésor, qui progressent de plus de 35% entre 2002 et 2005 et représentent la moitié des ressources globales de l'Agence.

Cette tendance au recours aux ressources de marché s'explique par deux considérations. D'une part, le Plan d'orientation stratégique actuel de l'AFD a été élaboré sur un raisonnement en termes de restriction budgétaire. L'AFD, face à une raréfaction des ressources provenant de l'Etat, doit donc pouvoir mixer plus librement ses propres ressources afin de pouvoir augmenter sa capacité de prêts et ses volumes d'APD à coût budgétaire constant pour l'Etat. « Cet effet de levier additionnel impliquera toutefois un effort de l'Agence qui devra essayer, tout en répondant aux besoins de ses emprunteurs, de leur

<sup>331</sup> Source : Plan d'affaires 2005 de l'AFD (p. 15), disponible sur le site internet de l'Agence : <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/plandaffaires>.

<sup>332</sup> Rapport général du Sénat fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances 2005, adopté par l'Assemblée nationale, Annexe n°2, « Aide au développement ».

*proposer chaque fois que cela est possible des ressources moins concessionnelles qu'aujourd'hui* » (POS – mai 2002). Cette tendance est renforcée, d'autre part, par les contraintes créées par les engagements pris par l'Etat en termes d'augmentation de l'APD (qui passerait à 0.5% du RNB en 2007 et 0.7% en 2012) et une dotation pour financements de projets sur dons insuffisante pour répondre aux objectifs géographiques et sectoriels fixés par l'Etat.

**Cette optimisation des ressources répond certes à un contexte de contrainte budgétaire mais pose problème dès lors qu'elle se pérennise. Si l'AFD est tenue de réaliser un résultat brut d'exploitation positif afin de pouvoir notamment provisionner les risques à venir, ce résultat positif permet également de réduire le coût pour l'Etat et de se substituer aux insuffisances de crédits de paiement sur les opérations financées sur dons.** Le recours à des prêts moins concessionnels permet également à l'AFD d'accroître son autonomie financière vis-à-vis de l'Etat. Sans une augmentation conséquente de la subvention accordée par le gouvernement pour le financement de projets sur dons, il est à craindre qu'une telle pérennisation ne se fasse au détriment de la composante « dons » des concours, instrument privilégié de l'aide aux pays pauvres. Elle aurait pour effet de favoriser la dimension bancaire de l'AFD qui prendrait alors le pas sur sa vocation d'opérateur de développement et ne permettrait pas que les priorités géographiques et sectorielles de la France soient respectées.

### 1.3- Gestion des risques et extension des activités de l'AFD sur les pays émergents :

L'AFD a mis en place en 2003 un système de notation des projets, inspiré de la Banque mondiale<sup>333</sup>. Les notes ainsi attribuées sont ensuite synthétisées en une note globale du projet. Ce système a pour but d'identifier les opérations risquant de ne pas atteindre leurs objectifs de développement et/ou rencontrant des problèmes sérieux dans leur mise en œuvre, ainsi que les éléments de faiblesse et les facteurs de risque susceptibles de les affecter. On peut ainsi définir deux types de projets qui constituent le portefeuille « en risque » :

- Les projets « à problèmes » : pour lesquelles des difficultés sérieuses sont constatées au niveau des objectifs et/ou de la mise en œuvre ;
- Les projets « à surveiller » : projets dont on peut craindre qu'ils deviennent « à problème » en raison des éléments de risque identifiés au niveau des critères spécifiques.

La concentration des risques bancaires sur un petit nombre de pays avait motivé la décision du CICID en décembre 2002, consistant à autoriser l'Agence à accorder des prêts à certains pays hors ZSP, jugés importants pour les intérêts géopolitiques de la France et pour la cohérence de l'action de l'AFD.

Le champ d'intervention de l'AFD a été étendu le 12 décembre 2003 à six nouveaux Etats n'appartenant pas à la ZSP : Egypte, Jordanie, Syrie, Turquie, Chine, Thaïlande, par ailleurs tous inscrits dans la partie I de la liste du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE des pays bénéficiaires de l'aide. Ceci implique que les montants alloués à ces pays pourront, s'ils respectent les critères d'éligibilité du CAD (à savoir, avoir pour objectif essentiel le développement et comporter un élément-don de 25% minimum), être comptabilisés au titre de l'APD française.

Dans les deux principales régions d'extension et de croissance de son activité (Méditerranée et Asie), l'AFD enregistre des résultats en termes de risques comparables à ceux de la Banque mondiale et nettement supérieurs à ceux obtenus en Afrique Sub-saharienne. Ces croissance et diversification de l'activité de l'AFD dans ses nouveaux champs d'intervention devraient lui permettre de rééquilibrer progressivement la répartition de son portefeuille au bénéfice des régions Méditerranée et surtout de l'Asie, qui représentent respectivement 42.3% et 14.3% des engagements de l'AFD en 2004 avec un objectif de 29.4% et 27% pour 2005.

En conséquence, **la plus grande concentration des projets à risques en Afrique sub-saharienne a permis l'extension du périmètre d'intervention de l'AFD, conçue comme un moyen permettant de rééquilibrer le portefeuille de projets au profit des régions considérées comme plus fiables.** Cette orientation des activités de l'AFD conduit à nourrir de sérieux doutes quant à la réalité des priorités géographiques de l'AFD. Même si l'amélioration de la qualité globale des projets constitue un objectif nécessaire, il ne justifie pas le relatif désengagement des pays les plus pauvres d'Afrique. Sans des contraintes fortes de la part de l'Etat sur les activités de l'Agence, en cohérence avec les moyens budgétaires mis à disposition par l'Etat, l'orientation de celles-ci sur les priorités géographiques et sectorielles définie par le CICID semble bien mal engagée.

<sup>333</sup> Celle-ci repose sur une échelle de quatre niveaux (A, B, C, D), deux thèmes globaux d'appréciation (objectifs et mise en œuvre) et onze critères spécifiques d'exécution

#### 1.4- Le poids excessif des critères comptables dans la gestion des activités de l'AFD

La lecture des documents financiers de l'Agence -plan d'orientation stratégique, plan d'affaires, rapport annuel- l'illustre bien : la gestion de l'AFD est avant tout une gestion bancaire : l'Agence cherche en premier lieu à équilibrer sa gestion globale en faisant supporter les coûts d'intervention non assumés par l'Etat par des économies d'échelle et en octroyant des concours dont les rendements sont les plus élevés possibles. **Sa mission d'acteur de développement ne trouve pas sa traduction dans les modalités de gestion de l'Agence.** Par contre, cette logique financière trouve sa résonance dans les modalités pratiques de mise en œuvre de l'aide publique au développement.

**Comme pour toute institution bancaire, l'allocation d'un prêt par l'AFD, quel qu'en soit le degré de concessionnalité, répond avant tout à la capacité de remboursement de l'emprunteur et, en général, à la rentabilité de l'investissement concerné.** Par conséquent, la détermination de la zone géographique et des secteurs d'intervention s'effectue en premier lieu selon une logique financière et instrumentale : les critères de rentabilité et de risque seront les premiers à être pris en compte. En tant qu'établissement bancaire cherchant à rembourser ses emprunts et à équilibrer ses comptes et, si possible, à dégager des bénéfices, l'AFD investira dans les projets les plus rentables et les moins risqués et cela quel que soit l'instrument employé.

Cependant, l'effort croissant à destination des pays émergents combiné à une zone de solidarité prioritaire trop étendue aboutissent à une contradiction importante en termes de développement : l'objectif de recentrage géographique ne doit pas conduire la France à « abandonner » des pays qui ne répondraient pas aux critères de bonne gouvernance et de capacité administrative tels qu'ils sont imposés par les IFI. Elle ne peut pas non plus perdre de vue que sa priorité doit aller aux populations les plus pauvres et à la lutte contre la pauvreté et les inégalités, ce qui est souvent contradictoire avec une politique d'appui aux secteurs les plus performants de l'économie (agro-industrie d'exportation, par exemple). Par ailleurs, un certain nombre d'objectifs du Millénaire nécessitent un renforcement de l'Etat plutôt qu'un appui au secteur privé. Le souci d'efficacité et de performance ne peut s'affranchir du respect des priorités définies dans le cadre de la mise en œuvre de l'aide publique au développement.

S'agissant des concours définitifs (subventions), le CICID a donné compétence à l'AFD pour des secteurs auparavant traités par la DGCID (MAE). L'AFD a, de ce fait, augmenté ses opérations de subvention dès 2005 en veillant, là encore, à équilibrer ses comptes. Cet équilibre, eu égard à la subvention perçue par l'AFD sur ces dons, jugée comme insuffisante par l'Agence, l'a conduite à fixer à 6 millions d'euro le montant moyen des projets soutenus<sup>334</sup>. Ce montant moyen dépasse de beaucoup la moyenne et même le plafond des projets que la DGCID avait coutume de financer et exclut de fait les projets de quelques centaines, voire dizaines, de milliers d'euro. Pour couvrir ses coûts de structure, l'AFD se doit donc de privilégier des opérations de grande envergure. **Le montant moyen des projets financés sur dons par l'AFD atteint, en 2004, 6,7 millions d'euro<sup>335</sup>, alors que le montant moyen des projets FSP transférés en 2005 à l'AFD s'élève à 1,7 million d'euro.** Le transfert de compétences à l'AFD aura pour conséquence de créer un vide, au mieux en dessous de l'objectif moyen de 6 millions d'euro, au pire en dessous de la moyenne des projets financés sur dons. Ceci serait contradictoire avec l'objectif d'amélioration de la qualité des projets, qui passe, dans de nombreux secteurs, par une approche par l'apprentissage et une réforme du cycle des projets et suppose de commencer par de petits projets, les interventions pouvant ensuite être étendues progressivement sur la base des leçons tirés de ces expériences<sup>336</sup>.

<sup>334</sup> En effet, l'Etat verse une rémunération pour les activités pour comptes propres de l'Agence. Celle-ci s'élevait à 24,2 millions euro en 2002, 34 millions en 2003 et 14,5 millions en 2004. Le calcul de cette rémunération s'effectue de la façon suivante : l'Etat rémunère l'AFD à hauteur de 10% de la moyenne annuelle des engagements et des décaissements, niveau qui doit permettre de couvrir les frais de gestion des projets. L'AFD estime que ce niveau de rémunération est insuffisant et devrait s'élever à 20%.

<sup>335</sup> Calcul effectué sur la base de la liste des engagements sur dons 2004 dans les pays étrangers du rapport annuel 2004 de l'AFD, p. 86. Il n'est cependant pas indiqué si les fonds d'études mis en place auprès des Ministères des finances des pays bénéficiaires et qui sont financés sur l'enveloppe subventions sont inclus dans la liste des engagements AFD, auquel cas il est possible que leur montant modifie (diminue ?) le montant moyen des projets.

<sup>336</sup> En-dehors des grandes opérations d'infrastructures ou de gros investissements industriels, il s'avère souvent très difficile de monter des projets de développement de grande envergure intégrant une dimension sociale, qu'il s'agisse de développement local, d'appui aux organisations de la société civile, aux organisations de producteurs, de développement social urbain, de promotion des petites entreprises et de l'artisanat, de micro-finance et de gestion décentralisée des ressources naturelles et même de formation technique ou professionnelle. La primauté des grands projets peut donc créer des distorsions par rapport à la priorité donnée à la réalisation des OMD par le CICID.

Cette logique comptable porterait préjudice à la coopération de proximité, à l'appui aux acteurs du développement ou aux dynamiques de développement, dont le besoin d'appui est d'une toute autre nature et d'une toute autre envergure. L'AFD se veut un « grossiste » en subventions, mais, à ce stade, elle refuse de faire équipe avec des détaillants<sup>337</sup>.

## 2. L'incidence sur la coopération française :

Avec cette réforme, l'AFD a été confortée comme l'opérateur pivot de la coopération française. Toutefois, les logiques internes à l'Agence ainsi que la « rareté » des ressources que l'Etat a mises à sa disposition jusqu'en 2005 pour le financement de projets sur dons ne lui permettent pas de répondre aux objectifs de développement qui lui sont assignés par ses tutelles. En outre, la réforme engagée par le CICID n'a, semble-t-il, pas profité pleinement des opportunités offertes par la réforme plus large de l'Etat (et notamment, l'application de la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances). Au-delà de la question –essentielle– du respect des priorités fixées par le CICID, le transfert de compétences à l'AFD se traduit par de profondes modifications du « visage » de l'aide, moins diversifié et moins partenarial.

### 2.1- La logique instrumentale prend le pas sur le pilotage politique

Bien que les mesures prises lors du dernier CICID visent à permettre un exercice plus clair de la tutelle du MAE sur l'AFD, dont le rôle d'opérateur pivot est renforcé, et que la création de la Conférence d'orientation stratégique et de programmation devrait renforcer le rôle de chef de file du ministre délégué à la coopération et au développement, l'analyse de la gestion des activités de l'Agence laisse planer de sérieux doutes quant à l'efficacité de cette tutelle. On peut s'interroger sur les garanties du respect des priorités gouvernementales de soutien à l'Afrique et de la contribution aux OMD, alors que les mesures prises ces dernières années favorisent la croissance des engagements hors Afrique, que les marges de manœuvre pour l'octroi de subventions (assises sur des ressources budgétaires limitées) se réduisent et que, parallèlement, le dernier CICID consacre le transfert progressif à l'AFD d'un grand nombre de secteurs prioritaires sur lesquels était positionné le FSP. Or la réalisation des OMD nécessite d'être financée le plus souvent sur des dons ou des prêts très concessionnels, à l'image du financement d'entreprises de services publics commercialisés, dont la rentabilité à court terme est très faible. Toutefois, les engagements inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006 montrent une inversion de cette tendance. Ainsi, les autorisations d'engagement devraient s'élever à 300 M€.

La détermination des priorités de la politique française d'aide au développement et la mise en œuvre des opérations de l'AFD répondent à des logiques différentes : alors que le poids trop important des critères financiers et comptables influe sur le choix des zones d'intervention et des activités de l'agence, les objectifs politiques de l'aide s'efforcent de répondre à une logique de développement. La gouvernance politique risque de tourner dans le vide, faute de pouvoir détourner les instruments financiers de leur rationalité bancaire.

**Dans la situation actuelle, on peut donc s'inquiéter de la contradiction entre, d'une part, le discours et les objectifs politiques (zone de solidarité prioritaire, OMD...) qui sont affichés et, d'autre part, les logiques internes liées aux instruments financiers et au mode de gestion de l'AFD, soumis de façon excessive à la recherche d'économies budgétaires.** Cela ne va-t-il pas transformer le visage de la coopération française, avec une concentration sur quelques grands projets et une disparition progressive des liens de partenariat établis par les acteurs publics et privés de la coopération française avec leurs interlocuteurs des pays du Sud ?

---

<sup>337</sup> Cette tendance est encore renforcée par les processus d'harmonisation et de coordination des bailleurs de fonds, qui tend à promouvoir le financement de programmes de plus en plus importants (via, l'aide budgétaire ou des fonds spécifiques, le plus souvent) sans laisser la possibilité d'expérimentation à des niveaux d'intervention réduits.

## 2.2- Une situation contradictoire que l'exercice de co-tutelle n'améliorera probablement pas

Alors que l'exercice de la co-tutelle s'avère déjà difficile et pèse lourdement sur l'efficacité du processus de décision, la baisse, depuis deux ans, de la contribution financière -via le MAE- aux interventions en dons de l'AFD ne peut qu'accroître les difficultés du MAE à exercer pleinement sa tutelle. On constate dans le projet de loi de finances 2006 une augmentation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement dont on peut se féliciter. L'AFD estime toutefois que cette hausse est insuffisante pour lui permettre à la fois de développer de nouveaux projets et de maintenir le potentiel d'assistance technique à 320 postes, comme elle s'y est engagée, à la demande du CICID.

La question des ressources humaines risque également d'accroître ses difficultés : avec un champ d'action restreint en termes de mise en œuvre de l'aide et dans un contexte national budgétaire contraint, quels seront les moyens humains dont disposera le MAE pour assurer efficacement sa tutelle, tant au niveau stratégique que du suivi, de l'évaluation et de la capitalisation ? A l'inverse, le transfert de compétences à l'AFD devrait se traduire par une demande, du côté de l'Agence, de hausse des effectifs<sup>338</sup>. Au-delà de recrutements supplémentaires, c'est cependant la diversification des compétences (par le recrutement de sociologues, d'économistes, etc) qui devrait être pensée, afin d'être en mesure de relever le défi de la réalisation des OMD. Si cette situation devait perdurer, on imagine difficilement comment la co-tutelle MAE - Minefi pourrait s'exercer de façon efficace et répondre aux objectifs qui lui sont assignés en termes de développement.

La signature attendue d'une convention cadre entre l'Agence et ses ministères de tutelle (MAE, Minefi et Outre Mer) doit permettre d'affirmer l'exercice de tutelle, en définissant les relations entre l'Etat et l'AFD et les régimes juridiques applicables aux opérations de l'Agence (dons aux pays en développement ; prêts, avances, prises de participation, garanties ; opérations avec les collectivités de l'outre-mer). Afin d'organiser la mise en œuvre de chacun des régimes prévus dans la convention générale, des contrats d'objectifs doivent être signés entre l'Agence et ses ministères de tutelle. En particulier, le CICID de juillet 2004 indiquait qu'un contrat d'objectifs serait signé entre le MAE et l'AFD avant la fin de l'année 2004. En octobre 2005, ce contrat d'objectifs n'avait toujours pas été signé... Il semblerait que les désaccords entre l'Agence et le ministère des Affaires étrangères n'aient pas permis la signature de ce contrat. Les moyens d'affirmer l'exercice de tutelle offerts par la LOLF n'ont donc pas permis aux ministères de tutelle d'affirmer leur rôle. Le dispositif juridique doit être adapté pour permettre aux tutelles d'exercer efficacement leur rôle, adaptation qu'offre notamment la LOLF. Quoi qu'il en soit, pour que l'exercice de la tutelle soit efficace, cela nécessite également une réflexion et une adaptation des moyens dont devraient disposer les tutelles.

## 2.3- De profondes conséquences sur la diversité de l'aide

En donnant un rôle prépondérant à l'AFD dans la mise en œuvre de l'aide publique au développement, la réforme lancée par le CICID modifie profondément le «visage» de l'aide projet au sein de l'APD française.

L'AFD n'est actuellement pas outillée pour financer des projets partenariaux et de montants raisonnables, eu égard aux actions des partenaires non gouvernementaux français et étrangers. Au vu de son POS et du Plan d'affaires 2005 révisé, elle ne semble d'ailleurs pas souhaiter évoluer dans ce sens pour des raisons comptables et privilégie les projets de grande envergure. Cette politique de gestion des projets pose problème au niveau de la coopération gouvernementale : les projets financés sur FSP représentent des montants très inférieurs à la moyenne des projets financés par l'AFD et concernent des types d'activités très différents. **Elle pose également problème au niveau de la coopération non gouvernementale : les projets mis en œuvre par les ONG, qui cherchent à répondre à des besoins locaux, se caractérisent par des montants beaucoup plus faibles que la moyenne des 6 millions d'euro que l'AFD s'est fixé comme objectif. A moins que des instruments spécifiques ne soient mis en place au sein de l'AFD, qui permettent d'intervenir de façon appropriée à la spécificité des besoins exprimés et des différents acteurs de développement, c'est la diversité de l'aide française qui est ainsi remise en cause.**

---

<sup>338</sup> Les syndicats de l'AFD dénonçaient d'ailleurs, en juin 2005, un surcroît de travail et réclamaient des recrutements supplémentaires. Il s'agirait néanmoins de vérifier, par un audit ou une évaluation externe, dans quelle mesure les effectifs actuels ne permettent pas de répondre aux nouvelles compétences de l'AFD.

Car, au-delà de la question du financement, c'est bien de diversité et de qualité de l'aide dont il s'agit. Peut-on considérer qu'une politique d'aide au développement, qui n'accorde que 1% à peine de ses financements à soutenir les initiatives issues de la société civile, est une politique qui correspond à la réalité du développement aujourd'hui ? Peut-on considérer qu'il s'agit d'une politique cherchant à favoriser un équilibre entre les différents acteurs du développement, au nord comme au sud, à instaurer et entretenir une relation de partenariat, à dégager des synergies ? Afin de répondre au mieux aux enjeux et défis du développement, il est indispensable de maintenir la diversité des projets et des acteurs. L'AFD, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, avec la prise en compte excessive d'une logique comptable dans le choix et la mise en œuvre de ses interventions, risque de ne pas pouvoir répondre au défi que constituent les Objectifs du Millénaire pour le développement. Comme le précise le rapporteur pour avis du Sénat sur l'APD, Mme Brisepierre, cette réorientation de l'opérateur-pivot vers les OMD « doit cependant se traduire par des montants de subventions suffisamment importants pour que la culture bancaire » de l'Agence ne la conduise pas à concentrer des efforts et des moyens non extensibles, sur les pays émergents »<sup>339</sup>. En outre, l'octroi croissant de prêts à des pays émergents – solvables- permet, à moindre coût, d'accroître les chiffres de l'APD à court terme. Pour autant, à moyen terme, ils contribueront, par leur remboursement, à une baisse conséquente du niveau d'APD. Il s'agirait donc également de stabiliser l'enveloppe de prêts octroyés par l'Agence, parallèlement à la hausse des financements sur dons, afin d'atteindre l'objectif de 0.7% du RNB consacré à l'APD en 2012.

#### 2.4- Les conséquences du transfert des projets financés sur le FSP pour l'assistance technique

L'assistance technique qui contribuait à la mise en œuvre des projets financés sur le Fonds de solidarité prioritaire (FSP), géré par le ministère des Affaires étrangères, relevait de ce dernier. Le transfert des projets FSP à l'AFD implique également le transfert de l'assistance technique correspondante. Désormais, l'assistance technique intervenant dans les secteurs de compétence de l'Agence relèvera donc de celle-ci, à l'exception des assistants techniques placés auprès de membres du gouvernement, en appui à la définition et au pilotage des politiques publiques, qui restera du ressort du MAE. Ce transfert aura de fait des conséquences à plus long terme sur l'expertise de la coopération française et la qualité de ses partenariats. Les procédures habituelles de mise en œuvre de l'aide de l'Agence ne lui permettent pas, en effet, de faire appel à une assistance technique propre. Si ces postes ne sont pas pérennisés, le risque est donc de perdre une partie des compétences que représente cette assistance technique une fois les projets issus du FSP achevés. **Il est donc nécessaire que soit menée une réflexion sur le dispositif à mettre en place afin que soit conservée cette expertise, qui permettait en outre au MAE d'entretenir un dialogue de terrain avec ses partenaires.**

### 3. Quelques pistes de réflexion

La réforme du dispositif de coopération française engagée par le CICID confirme l'AFD dans son rôle d'opérateur pivot de la politique française d'aide publique au développement. Cette réforme permet de réduire la dispersion de l'aide, voire d'éviter les chevauchements que signalait le CAD dans son examen par les pairs entre activités mises en œuvre par le MAE et par l'AFD. Toutefois, les conséquences du transfert à l'AFD des activités financées par le MAE dans les secteurs prioritaires de la politique de coopération française sont multiples et portent à la fois sur la mise en œuvre de l'aide –une mise en œuvre obéissant à une logique comptable, voire bancaire, qui s'éloigne d'une politique privilégiant le partenariat- et sur la gouvernance de la politique d'aide française. Le processus d'amélioration de l'efficacité de l'aide qui a été entrepris avec cette réforme demande donc à être poursuivi et approfondi, notamment sur les aspects suivants :

---

<sup>339</sup> Mme Paulette Brisepierre, Rapport pour avis sur « Aide publique au développement », PLF 2005.

■ **Créer un fonds de développement et de coopération au sein de l'AFD**

La nécessité de maintenir une pluralité d'acteurs du développement requière qu'une réflexion soit menée sur les instruments à développer au sein de l'Agence afin que celle-ci soit outillée pour y répondre de façon adéquate. Il pourrait être intéressant d'envisager, par exemple, la création d'un fonds de développement et de coopération dont les financements s'adresseraient à tout opérateur présentant des projets innovants dans les secteurs prioritaires de la coopération française. Ce fonds, logé au sein de l'Agence, pourrait fonctionner sur la base d'appels à proposition ciblés, ouvert au secteur privé en général, la sélection s'établissant sur la base de critères relatifs à la qualité et au coût des projets proposés. Ceci permettrait de soutenir la mise en œuvre de projets dans les secteurs dans lesquels l'innovation et le partenariat constituent deux variables essentielles, tout en répondant aux priorités définies nationalement ou internationalement. Ce type d'instrument contribuerait à améliorer la qualité de l'aide en contribuant à sa diversité. Il permettrait également d'accroître la contribution française à la réalisation des OMD en appuyant des initiatives prenant en compte les populations les plus pauvres et les initiatives d'accompagnement des actions.

■ **Renforcer la tutelle des ministères des Affaires étrangères et de Finances**

Dans le cadre de la mise en application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), des contrats d'objectifs doivent être signés entre l'AFD et ses tutelles, le MAE et le Minefi. Ces contrats, qui couvrent une durée de trois ans, permettent d'organiser la mise en œuvre de la politique de coopération au développement. Cet instrument pourrait être conçu comme un moyen pour les tutelles d'introduire un certain nombre de critères sur les types de projets et la destination géographique et sectorielle de l'aide mise en œuvre par l'Agence, afin de garantir le respect des orientations politiques et de maintenir un équilibre entre différentes modalités de coopération -en termes d'instruments et d'acteurs du développement- mais aussi de s'engager sur les contributions financières de l'Etat pour la mise en œuvre de l'aide (notamment sur le montant de l'enveloppe allouée pour le financement de projets sur dons). Une réflexion devrait être menée à l'occasion de la préparation de ces contrats sur la réforme des instruments de mise en œuvre de l'aide qui sont à la disposition de l'AFD.

Mais c'est également au sein des instances gouvernance de l'Agence que doit être renforcé l'exercice de la tutelle des deux ministères. Ceci implique que les tutelles disposent du personnel et des compétences adéquates pour assurer leur rôle de façon active. Or la réforme des statuts de l'Agence telle que demandée par le CICID consiste à donner plus de souplesse dans la prise de décision concernant les financements de l'Agence.

Le CICID de juillet 2004 précise en effet que, « *En tant que de besoin, les statuts de l'AFD seront révisés de manière à permettre un meilleur pilotage de l'Agence :*

- ▶ *la définition des opérations gérées par l'Agence pourra être revue en fonction des modifications de ses relations avec l'Etat ;*
- ▶ *les activités du Conseil de surveillance seront recentrées sur les questions stratégiques et l'examen des projets les plus importants ;*
- ▶ *le Conseil de surveillance déléguera ses compétences à des comités d'engagements des projets pour l'approbation des projets de plus faible montant. »*

Il importe donc que les ministères de tutelle, et notamment le MAE, chargé de la coordination et du suivi de la politique d'aide publique au développement, soient présents et actifs, tant au sein du Conseil de surveillance que des comités d'engagements. Il convient donc d'adapter les instances de pilotage et leur fonctionnement afin de permettre aux tutelles d'y exercer efficacement leur rôle mais, également, de donner les moyens à celles-ci d'être actives au sein des instances de gouvernance de l'Agence.

■ **Donner à l'AFD le statut d'opérateur de l'Etat au sens de la LOLF**

A plus long terme, il serait intéressant de profiter des opportunités offertes par la mise en application de la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour assurer la cohérence entre la mise en œuvre de l'aide par l'AFD et les priorités définies par les autorités en charge du pilotage de l'aide publique au développement. En effet, la mise en application de la LOLF transforme profondément le mode de gestion de l'Etat, son architecture budgétaire et les modalités de contrôle et introduit une démarche de performance. Le budget est ainsi restructuré autour de missions, qui identifient chacune une grande politique publique du gouvernement. Ces missions sont articulées autour de programmes qui rassemblent les crédits d'un même ministère destinés à financer cette politique. La LOLF introduit également la notion d' « opérateur de l'Etat ».

Avec l'application de la LOLF, il est possible d'octroyer le statut d'opérateur de l'Etat à un organisme, sous quatre conditions : être doté de la personnalité morale<sup>340</sup> ; être placé sous le contrôle direct de l'Etat ; mener une activité majoritairement non marchande ; contribuer à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat dont la traduction se trouve dans la loi de finances.

La mission « Aide publique au développement » dispose de six opérateurs au sens de la LOLF. Mais l'AFD a été exclue de cette liste d'opérateurs, exclusion qui repose sur l'argument selon lequel les activités de l'AFD sont en grande partie des activités marchandes. La Cour des Comptes, cependant, estime qu'il s'agit là d'une interprétation erronée des critères LOLF et que, dans le cadre de sa mission principale, l'aide au développement, les activités de l'Agence sont essentiellement non marchandes<sup>341</sup>. La Cour des Comptes recommande donc que l'AFD soit intégrée aux opérateurs de l'Etat.

Donner à l'AFD le statut d'opérateur de l'Etat devrait permettre à la fois au MAE et au Minefi de renforcer leur rôle de tutelle et au Parlement de renforcer le contrôle sur ce qui devient le principal responsable de la mise en œuvre de l'aide publique au développement française. Cependant, pour rendre cette tutelle effective, il sera indispensable que les tutelles, notamment le MAE qui doit assurer la coordination et le suivi de l'aide française, disposent des moyens nécessaires.

■ **Accroître la transparence de la mise en œuvre de l'aide**

L'AFD est devenue de façon concrète l'opérateur pivot de la politique française de coopération au développement. Désormais, la mise en œuvre de l'aide publique au développement dans les secteurs prioritaires de la coopération française relève de l'Agence. Compte tenu de l'importance que celle-ci a désormais acquise, il devient impératif que soit améliorée la transparence de l'Agence sur les projets qu'elle finance. Une information accrue et de meilleure qualité doit en effet être disponible, à la fois pour les parlementaires, chargés, avec la mise en application de la LOLF, de juger de la performance de la politique nationale d'aide publique au développement, et les citoyens. Actuellement, l'Agence communique, via son site internet, sur les projets en cours, mais de façon très sommaire. Il devient donc nécessaire que soit rendue publique toute l'information clé des projets et, particulièrement, les études et évaluations menées, notamment en ce qui concerne l'impact environnemental et social des projets, quelles que soient les modalités de financement. Cela implique bien entendu que ces études et évaluations soient menées systématiquement et de façon indépendante. Les ministères de tutelle doivent pouvoir disposer de cette information en temps voulu, afin d'exercer de façon efficace leur tutelle au sein des instances de gouvernance de l'Agence. Toutes ces informations doivent également être accessibles aux parlementaires et disponibles sur le site internet de l'Agence. Accroître la transparence de la mise en œuvre de l'aide exige également que l'information disponible soit régulièrement actualisée. Une telle réflexion demande de surcroît à être menée pour la mise en œuvre des projets qui demeure de la compétence du MAE ou du Minefi.

<sup>340</sup> Ce sont principalement des personnes morales de droit public (EPA, EPIC, EPCSCP, ...) mais elles peuvent être aussi de droit privé (associations ...).

<sup>341</sup> Cour des Comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, suivi des réponses des administrations, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, p. 73 ; disponible sur le site de la Cour des Comptes : <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/budget2004/resultat-gestion.pdf>.

## ANNEXE 8

### BIBLIOGRAPHIE PRINCIPALE

**Agence française de développement**, Projet d'orientation stratégique de l'AFD, 2002.

**Agence française de développement**, Plan d'affaires 2005 et Plan d'affaires 2005 révisé en juin 2005.

**Agence française de développement**, Rapport annuel 2004.

**Brisepierre Paulette**, Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2005, Avis numéro 77 Tome III, Aide au développement, déposé le 25 novembre 2004.

**Charasse Michel**, rapporteur spécial, Rapport général fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat, sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée nationale, Annexe n°2, Aide publique au développement, novembre 2004.

**Cohen Daniel**, OECD Development Centre, technical paper n°166, The HIPC initiative: true and false promises, octobre 2000.

**Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE**, Coopération pour le développement, Rapport 2004, annexes statistiques.

**Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE**, Coopération pour le développement, Rapport 2005, annexes statistiques.

**Comité d'aide au développement de l'OCDE**, Examen par les pairs : la France, juillet 2004.

**Comité d'aide au développement de l'OCDE**, Perroulaz Gérard, Peat Vanessa, 2000, Examen sur la notification au titre de l'APD des coûts des réfugiés dans les pays donateurs, soumis pour considération au CAD à sa réunion du 7 novembre 2000.

**Comité d'aide au développement de l'OCDE**, Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, avril 2000.

**Comité d'aide au développement de l'OCDE**, Addendum aux Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, Annexe 5 : couverture dans l'APD de certaines dépenses liées aux conflits, à la construction de la paix et à la sécurité.

**Comité d'aide au développement de l'OCDE**, Prévention des conflits et construction de la paix : qu'est-ce qui entre dans l'APD ?

**Comité d'aide au développement de l'OCDE**, Manuel pour la notification des réaménagements de dette au moyen du questionnaire du CAD, avril 2000.

**Comité d'aide au développement de l'OCDE**, Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement pour les pays les moins avancés, 2001.

**Comité d'aide au développement de l'OCDE**, Rapports sur l'avancement de la mise en œuvre de la recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement pour les pays les moins avancés, pour les années 2002, 2003, 2004 et 2005.

**Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID)**, Relevé des conclusions des réunions du Comité interministériel de coopération au développement (pour les réunions de février 2002, 11 décembre 2002, 20 juillet 2004, 18 mai 2005).

**Commission pour l'Afrique**, Notre intérêt commun, mars 2005.

**Coopération internationale pour le développement et la solidarité (CIDSE)**, Shadow report on European progress towards MDG 8, avril 2005.

**Coordination SUD**, Projet de réforme de la MCNG et de l'accès aux cofinancements, octobre 2005.

**Coordination SUD**, PLF 2005 : l'APD française contribue-t-elle aux Objectifs du Millénaire pour le développement ?

**Coordination SUD**, PLF 2005 : la place des annulations de dettes dans l'APD.

**Coordination SUD**, Analyses des projets de loi de finances pour les années 2003 et 2004.

**Coordination SUD**, Pour un vote global de l'APD, septembre 2003.

**Cour des comptes**, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, suivi des réponses des administrations, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire.

**Department for international development (DFID)**, HM Treasury, Partnership for poverty reduction: rethinking conditionality mars 2005.

"**2005: Plus d'excuses!**", Objectifs du Millénaire pour le développement, plus d'excuses!, Recommandations des organisations de la société civile française pour 2005, mars 2005.

Document de politique transversale, *Politique française en faveur du développement*, Ministre chef de file : Ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie, associé au projet de loi de finances pour 2006, novembre 2005.

**Emmanuel Henri**, rapporteur spécial, Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2005, Annexe n°3, Affaires étrangères, Coopération et développement, octobre 2004.

**Emmanuel Henri**, rapporteur spécial, Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2006, Annexe n°5, Aide publique au développement, prêts à des Etats étrangers, octobre 2005.

*Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement*, document annexé aux Projets de loi de finances pour 2003, 2004, 2005 et 2006.

**Gabas Jean-Jacques** (sous la direction de), 2005, *L'aide publique française au développement*, La Documentation Française, Paris.

**Godfrain Jacques**, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2005, Avis numéro 1866 Tome III Coopération et développement, déposé le 13 octobre 2004.

**Haut Conseil à la coopération internationale (HCCI)**, La programmation de l'aide publique française au développement, Recommandations, mai 2005.

**Les Amis de la Terre et Both Ends**, Quand les risques privés des entreprises se transforment en une dette publique pour les pays du Sud, décembre 2004.

**Ministère des Affaires étrangères**, DGCID, Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation, *Les notes du jeudi*, n°35, 12 mai 2005.

**Ministère des Affaires étrangères**, DGCID, *La coopération internationale française*, juillet 2005.

**Ministère des Affaires étrangères**, DGA, *Le projet de budget 2005 du ministère des Affaires étrangères*, octobre 2004.

**Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, Projet de loi de finances pour 2006, Programme pluriannuel des finances publiques 2006-2008.

**Plate-forme dette et développement**, rapport 2003, La dette face à la démocratie, mars 2004.

*Projet annuel de performance de la mission Aide publique au développement* annexé au Projet de loi de finances pour 2006.

