

Note d'information : Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement

Gautier CENTLIVRE

➤ La note d'information

Cette note a pour but d'informer les membres de Coordination SUD sur les principales recommandations émises par la revue par les pairs de l'OCDE. Regroupés par thème, vous trouverez le contexte puis les recommandations de l'OCDE et enfin les recommandations historiques de CSUD sur les différents points abordés.

Pour aller plus loin dans l'examen du rapport et les recommandations de l'OCDE : <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/OECD%20France%20proof8.pdf>

➤ Présentation de l'Examen par les pairs de l'OCDE

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques des efforts de coopération au développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des membres font alors l'objet d'un examen critique une fois tous les 4 ou 5 ans. La politique d'aide au développement de la France a ainsi été évaluée cette année par les Etats Unis et le Luxembourg.

Présidée par M. Mattei, Directeur Général de la Mondialisation, la réunion qui s'est tenue vendredi 5 juillet 2013 concernant l'Examen par les pairs du Comité d'Aide au Développement de l'APD française, avait pour but de présenter la revue par les pairs de l'OCDE qui a été publiée vendredi 5 juillet et qui évalue l'aide française au développement de la France depuis 2008. Mme Verger de l'OCDE a présenté les principales conclusions et recommandations de cet Examen.

➤ **Volume de l'aide**

1. Le constat fait par le CAD

Avec 12.1 milliards de dollars en 2012 dédiée à l'aide publique au développement (APD), la France reste au 4ème rang des donateurs au sein des membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Ce volume ne représente cependant que 0.46 % de son revenu national brut (RNB), en-deçà de l'engagement international pris par la France.

2. La recommandation de l'OCDE

Le Comité d'aide au développement de l'OCDE recommande ainsi que la France établisse une trajectoire pour atteindre l'objectif de 0.7 % du RNB alloué à l'APD dans les meilleurs délais.

3. Les recommandations de CSUD

CSUD s'inquiète de la baisse des moyens budgétaires de la coopération française. La France s'éloigne de son engagement pris en 2005 d'atteindre un taux d'effort d'aide publique au développement de 0.7% du revenu national brute en 2015.

➤ **APD réelle, composition de l'aide et priorités géographiques et sectorielles**

1. Le constat fait par le CAD

Le comité note qu'une faible part de l'aide bilatérale est constituée de dons programmables. En effet, d'une part 40 % de l'aide bilatérale est constituée d'éléments non programmables (frais d'écolage, annulations de dette, coût des réfugiés).

D'autre part, la part des prêts dans l'aide bilatérale est élevée et a fortement progressé depuis 2008, au point de représenter 40 % des engagements en 2011. Ces prêts financent essentiellement l'appui aux secteurs productifs et la lutte contre le changement climatique dans les pays à revenu intermédiaire. Il s'ensuit qu'en 2011, 67 % de l'APD brute bilatérale de la France ciblait ces pays et qu'un seul pays à faible revenu (la République démocratique du Congo) figurait dans les dix premiers bénéficiaires de l'aide française. Ces prêts vont générer des flux d'APD négatifs croissants au fur et à mesure des remboursements.

Cette structure de l'aide française et l'extension géographique du mandat de l'AFD expliquent la dispersion accrue du programme et le fait que moins de 10 % de l'APD bilatérale nette (hors allègements de dette) étaient destinés aux 17 pays pauvres prioritaires en 2011. Ce pourcentage est en baisse constante depuis 2008, même si les dons vont prioritairement à l'Afrique sub-saharienne et, en son sein, aux 17 pays prioritaires, conformément aux directives du Document-cadre.

Quant aux pays en crise, ils ont reçu 10 % des subventions de l'État, soit 4 % de l'APD bilatérale nette. La baisse des dons, en valeur absolue et relative, menace sérieusement la capacité d'intervention de la France dans les pays pauvres ou en crise (par exemple les pays du Sahel) et réduit les possibilités d'appui dans les secteurs sociaux et dans les domaines concourant à la stabilité et à l'État de droit, qui sont pourtant considérés comme des enjeux stratégiques de la coopération.

Il est d'autant plus inquiétant que la loi de finances 2013 prévoit une baisse de 3.5 % de l'enveloppe des subventions dédiées aux 17 pays pauvres prioritaires (167 millions EUR).

2. Les recommandations de l'OCDE

Le comité recommande donc à la France d'assurer que ces évolutions ne compromettent pas sa capacité d'appui à la lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres et fragiles, et note qu'elle devra veiller à un bon équilibre entre dons et prêts.

3. Les recommandations de CSUD

CSUD recommande de rééquilibrer les prêts et dons au sein de l'APD française et milite pour que l'APD française cible les pays ayant les plus forts besoins (PMA et 14 pays prioritaires du CICID) et améliore son efficacité.

CSUD a entrepris de dissocier, au sein de l'APD française, l'aide « officielle », telle qu'elle est notifiée au CAD de l'OCDE, de l'APD « réelle ». En effet, l'APD « réelle » correspondrait aux financements qui constituent un transfert de ressources réellement disponibles pour faire avancer les objectifs de

développement dans les pays partenaires. Selon cette définition certaines dépenses sont ainsi exclues : allègement de dettes, écolage, accueil des réfugiés, etc ...

CSUD interpelle les décideurs sur le véritable risque que les pays les plus pauvres et les plus fragiles soient peu à peu exclus de l'APD.

➤ **Part de l'aide transitant par les ONG et appui à la société civile**

1. Le constat fait par le CAD

La France considère les ONG comme un vecteur important de l'aide au développement et de l'action humanitaire. Cependant, les montants d'APD alloués via les ONG sont restés faibles, avec moins de 1% de l'APD totale) en dépit des engagements pris et la capacité de ces acteurs à intervenir par le biais d'actions complémentaires à l'aide publique.

2. Les recommandations de l'OCDE

L'augmentation annoncée de l'aide allouée via les ONG de développement devrait être étendue aux ONG humanitaires et de volontariat.

Le comité recommande également à la France de faire davantage d'efforts pour appuyer les organisations de la société civile et l'égalité entre hommes et femmes, et pour renforcer les capacités des pays partenaires afin qu'ils puissent prendre en main leur propre avenir.

Le comité reproche également à la France de n'avoir toujours pas d'approche stratégique des acteurs de la société civile et elle dédit peu de ressources à leur renforcement. Le comité recommande ainsi que la France clarifie son approche et d'analyser les implications opérationnelles de celle-ci.

3. Les recommandations de CSUD

Pour que la société civile française, à travers ses ONG, puisse continuer à répondre aux besoins des populations dans des contextes d'urgence et de développement et contribuer pleinement au renforcement de la société civile mondiale, CSUD recommande de doubler la part de l'APD qui transite par les ONG. Aussi, dès 2013, CSUD souhaite 15 millions d'euros supplémentaire pour l'enveloppe « initiatives des ONG françaises » gérée par l'AFD/DPO (42M en 2012) et 15 M d'euros supplémentaires pour le Fonds d'Urgence Humanitaire et doublement de la part du FUH consacrée aux ONG pour les projets d'urgence (6.2M en 2011). CSUD recommande également la création d'un instrument de financement réservé aux situations de post-crise/reconstruction d'une part et de prévention et réduction des risques de catastrophe d'autre part.

➤ **Financement innovant et Taxe sur les Transactions Financières**

1. Le constat fait par le CAD

La revue par les pairs de l'OCDE note que la France a fait des efforts pour mobiliser des ressources additionnelles à l'APD. La France cherche à maximiser les ressources domestiques des Etats partenaires, y compris en défendant une plus grande transparence financière au niveau international ; met sur pied des instruments visant à mobiliser des investissements privés pour le développement et promeut activement les financements innovants.

2. Les recommandations de l'OCDE

Le comité note que l'effet de démonstration de sa taxe sur les transactions financières internationales est cependant atténué par le pourcentage modeste, 10%, des produits de la taxe qui iront effectivement à l'aide au développement.

3. Les recommandations de CSUD

CSUD plaide pour que 50% des revenus de la TTF soit alloués au financement du développement et pour que ces revenus doivent effectivement être additionnels à l'APD.

➤ **Transparence de l'aide**

1. La recommandation faite par le CAD

Alors que la France s'engage en faveur de la transparence financière sur le plan international, le comité note que la France doit continuer à améliorer sa notification de l'aide.

2. Les recommandations de CSUD

CSUD insiste pour que la France prenne part à l'Initiative internationale sur la transparence de l'aide (IATI) et pour que cette initiative soit inscrite à l'agenda du CICID et introduite dans la Loi d'Orientation et de Programmation. Nous proposons également l'idée d'une première application pour l'aide française pour le Mali.

➤ **Diplomatie économique et nécessité de la cohérence**

1. Le constat fait par le CAD

Maintenir une volonté politique forte est essentiel à l'heure où la crise économique avive les sources potentielles de conflit entre les intérêts de la France et ceux de ses partenaires.

2. Les recommandations de l'OCDE

Le comité recommande à la France de veiller à ce que l'accent mis sur la diplomatie économique ne conduise pas à subordonner la coopération aux seuls intérêts économique français. Le comité recommande ainsi à la France d'introduire les questions de cohérence des politiques et d'analyser l'impact des politiques françaises sur la réduction de la pauvreté et le développement économique local.

3. Les recommandations de CSUD

Coordination SUD recommande 1) la création d'une évaluations ex-ante des propositions législatives françaises et des propositions législatives européennes pouvant avoir un impact sur le développement et le respect des droits humains dans les PED 2) la rédaction d'un rapport biennal sur les initiatives de la France en matière de cohérence des politiques avec le développement (CPD), les progrès, les difficultés rencontrées, adressé au Parlement et au CNDSI 3) la désignation d'un rapporteur permanent chargé de la CPD et enfin 4) la possibilité d'un système de recours en cas de violation de droits humains induite par une politique d'action de groupe

Coordination SUD souhaite attirer l'attention sur l'importance de déconnecter l'APD des objectifs de politiques migratoires, commerciales ou militaires de la France et de veiller à ce que l'aide soit prioritairement axée sur une réponse aux besoins des populations. Le fait de « lier l'aide » à la condition que tous les achats soient effectués auprès de sociétés des pays donateurs constitue le type

de marchés publics le moins efficace. Cela transforme l'aide en « aide boomerang » : un flux financier uniquement destiné aux pays en développement dans les registres comptables. L'aide liée doit donc être éliminée.

➤ **Aide Humanitaire**

1. Le constat fait par le CAD

Concernant les actions humanitaires de la France, l'examen constate qu'elle consacre seulement 0.9 % de son APD à l'aide humanitaire. Ce pourcentage est beaucoup plus faible que celui de la plupart des autres donateurs, et le comité signale qu'un budget aussi limité empêchera la France de mettre en œuvre sa nouvelle stratégie d'aide humanitaire et compromet son engagement de contribuer équitablement à la réponse internationale aux appels humanitaires.

2. Les recommandations de l'OCDE

Afin de remplir son engagement concernant la répartition des charges et de mettre en œuvre sa nouvelle stratégie humanitaire, la France doit augmenter significativement son budget d'aide humanitaire.

La France doit également établir des critères clairs pour identifier où, quoi et qui financer, et préciser les clauses concernant l'utilisation de moyens ou de personnel militaires.

3. Les recommandations de CSUD

CSUD recommande le renforcement des financements dédiés à l'action humanitaire et du Fonds d'Urgence Humanitaire, l'amélioration du partenariat entre l'Etat et les ONG humanitaire dans la gestion des crises aux conséquences humanitaires et le suivi de la Réforme Humanitaire et des fonds multilatéraux destinés aux actions humanitaires. CSUD recommande également 15 M d'euros supplémentaires pour le Fonds d'Urgence Humanitaire et doublement de la part du FUH consacrée aux ONG pour les projets d'urgence (6.2M en 2011).

➤ **Genre**

1. Le constat fait par le CAD

Le comité constate que la France a peu progressé en matière d'égalité homme-femme. La France dédie peu de ressources pour intégrer ce thème et ne prend pas en compte dans les documents cadres de partenariat signés avec les pays partenaires.

2. Les recommandations de l'OCDE

La France doit définir une approche stratégique à long terme et mieux intégrer l'approche genre dans ses politiques, modalités d'intervention et instruments.

3. Les recommandations de CSUD

CSUD recommande également que l'approche genre dans les politiques, les modalités d'intervention et instruments soit mieux intégrée.

CSUD veille à ce que le budget de l'APD comporte des financements pérennes spécifiques et d'envergure.

CSUD recommande que soit mis en œuvre une budgétisation sensible au genre et que soit introduit des indicateurs de genre dans le tableau de programmation et de suivi des crédits affectés au financement de l'APD.

➤ **Pilotage de l'aide**

1. Le constat fait par le CAD

Même si le comité constate que le MAE et le MINEFI coordonnent davantage leurs approches et exercent une tutelle plus étroite sur l'AFD, la coopération demeure complexe. Le pilotage stratégique du budget de l'aide programmable reste éclaté entre 2 Ministères. Le comité regrette également le fait qu'il n'y ait pas de comité pour planifier les allocations budgétaires annuelles.

2. Les recommandations de l'OCDE

L'OCDE recommande au CICID de définir un mécanisme de pilotage fonctionnel de la coopération. Le CND SI doit être le lieu de concertation avec la société civile.

3. Les recommandations de CSUD

Dans son document pour les élections présidentielles, CSUD a recommandé la mise en place d'un espace de dialogue spécifique entre les ONG et les pouvoirs publics. En effet, au-delà d'un soutien financier renforcé, les ONG françaises revendiquent un cadre formalisé de dialogue stratégique avec les pouvoirs publics sur la politique française de coopération.

➤ **Prévisibilité de l'aide**

1. Le constat fait par le CAD

L'architecture complexe du budget, combiné au fait qu'un tiers de l'APD est d'origine non-budgétaire, rend difficile l'appréhension des moyens engagés. Les crédits figurant dans les documents budgétaires couvrant le développement sont éclatés en 12 missions et 23 programmes. La mission couvrant l'APD ne concerne en réalité que 35% de l'APD nette.

2. Les recommandations de l'OCDE

Le comité note que la LOP offre l'opportunité de définir un cadre budgétaire plus cohérent.

3. Les recommandations de CSUD

Depuis plusieurs années, CSUD s'est mobilisé pour l'adoption d'une Loi d'Orientation et de Programmation pluriannuelle pour la coopération au développement et la solidarité internationale pour permettre le débat démocratique et renforcer la transparence et la redevabilité comme fondements de la politique de coopération et de solidarité internationale.