

## Questionnaire à destination des acteurs non-étatiques

Dans son discours d'ouverture de la Conférence des ambassadeurs et des ambassadrices le 27 août 2018, le Président de la République a annoncé une ambition nouvelle pour la politique de développement dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD), afin d'en faire une véritable politique d'investissement solidaire, dotée d'une forte dimension partenariale permettant d'associer davantage tous les acteurs concernés.

Dans cette perspective, il a soutenu l'idée d'une nouvelle loi d'orientation et de programmation, qui ancrerait cette ambition sur le plan des principes et des méthodes, mais aussi des moyens, en entérinant dans la loi la trajectoire financière vers les 0,55 % de revenu national brut consacré à l'aide publique au développement d'ici à 2022, conformément aux conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018.

Cet engagement exprimé au plus haut niveau de l'Etat s'inscrit dans un contexte dynamique de réflexion et de propositions sur la politique de développement française, notamment au Parlement (rapport du député Hervé BERVILLE sur la modernisation de la politique partenariale de développement, rapport d'information sur l'aide publique au développement des députés Bérengère POLETTI et Rodrigue KOKOUENDO), ou encore au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (revue par les pairs de la politique française en 2018).

La précédente loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI), du 7 juillet 2014, dont l'article 15 prévoyait sa révision en 2019, sera ainsi remplacée par une nouvelle loi de programmation.

Cette nouvelle loi devra permettre d'inscrire la politique de développement dans le cadre des derniers grands accords multilatéraux et européens intervenus depuis 2015 (Agenda 2030, Accord de Paris, consensus européen pour le développement). Elle ancrera également dans la loi l'augmentation significative décidée par le Président de la République des financements consacrés à l'APD sur 2018 -2022. Enfin, elle visera à rénover cette politique publique, notamment sur le plan de son pilotage, du rôle des acteurs et de son évaluation.

Dans la perspective des travaux qui vont être menés autour de ce chantier législatif, la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères souhaite, en tenant compte des consultations déjà menées avec les parties prenantes lors du Forum national pour une politique de développement renouvelée qui s'est déroulé le 22 février dernier, recueillir l'avis de l'ensemble des acteurs engagés dans la politique de développement.

Il est proposé dans ce contexte d'entamer dès à présent une consultation, à partir d'un questionnaire, auprès des collectivités territoriales ainsi que des organisations de la société civile. Deux réunions du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI) rythmeront cette consultation, l'une le 23 octobre, sous la présidence du secrétaire d'Etat, qui comprendra notamment une présentation par le député Hervé BERVILLE de son rapport, l'autre le 15

novembre, sous la présidence du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, spécifiquement dédiée à la future loi de programmation. Pour les collectivités territoriales, la prochaine Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), programmée à ce stade le 28 novembre sous la présidence du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, permettra un débat sur la base des résultats du questionnaire.

Des consultations décentralisées se dérouleront ultérieurement, notamment dans le cadre des réseaux régionaux multi-acteurs (RRMA). Les sociétés civiles des pays bénéficiaires de l'APD française seront consultées via le Forum international des plateformes nationales d'ONG (FORUS). Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) sera par ailleurs consulté sur le futur projet de loi, conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur s'agissant d'une loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental.

L'ensemble des avis et des échanges exprimés lors de ces différentes séquences de consultation contribueront à enrichir les réflexions et les travaux tout au long du chantier législatif.

Documents de référence :

- Relevé de conclusions du CICID du 8 février 2018 : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement/evenements-et-actualites-sur-le-theme-du-developpement/article/comite-interministeriel-de-la-cooperation-internationale-et-du-developpement>
- Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029210384&dateTexte=20180903>

## QUESTIONNAIRE DE CONSULTATION

Points de contact pour toute demande d'information :

François-Xavier Reymond – [francois-xavier.reymond@diplomatie.gouv.fr](mailto:francois-xavier.reymond@diplomatie.gouv.fr)

Amandine TOUSSAINT – [amandine.toussaint@diplomatie.gouv.fr](mailto:amandine.toussaint@diplomatie.gouv.fr)

Adresse pour l'envoi des réponses au questionnaire: [cndsi.dgm@diplomatie.gouv.fr](mailto:cndsi.dgm@diplomatie.gouv.fr)

**\*Nom de l'organisation : Forus (Forum international des plateformes nationales d'ONG)**

**\*Secteur représenté : ONG de développement**

**Question n°1** - Quel rôle doit jouer, selon vous, la politique d'aide au développement de la France dans le contexte international actuel ? Au service de quelles priorités doit-elle selon vous se placer ? Les termes utilisés pour décrire cette politique publique (« aide », « développement ») doivent-ils selon vous évoluer ou être précisés à la lumière des enjeux actuels ?

Les objectifs de l'APD sont l'éradication de la pauvreté et l'accès aux droits fondamentaux pour toutes et tous, ce qu'il conviendra de rappeler en préambule de la loi notamment en faisant référence aux ODD. Cela ne peut progresser qu'avec une réduction radicale des inégalités. Ces objectifs, qui sont au fondement de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de l'ONU, doivent être soutenus de façon inconditionnelle. La politique d'aide au développement de la France doit se positionner comme féministe et avoir pour ambition de participer aux changements de politiques en faveur de l'égalité femmes-hommes au niveau international.

Forus et ses membres, notamment en lien avec la plateforme française d'ONG de solidarité internationale - Coordination SUD, dénoncent la tendance actuelle de lier, voire de conditionner, l'APD à la lutte contre les migrations et des considérations liées à des enjeux de sécurité. Les ONG françaises avaient exprimé leur déception sur le paragraphe « migrations » du relevé de conclusions du CICID. Cette approche doit être clairement écartée dans la future loi de programmation. Dans cette optique, il est nécessaire d'instaurer des garde-fous dans la future LOP-DSI, en réaffirmant entre-autre l'attachement de la France aux cibles et indicateurs du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement.

Les enjeux d'attractivité de la France et de compétitivité de ses entreprises ne doivent pas interférer avec les objectifs de l'APD. A cet égard, le vocable "investissement solidaire" nous paraît tendancieux.

Cela passe aussi par le fait de remettre la question partenariale au coeur de l'action de la France. Il ne s'agit plus, à l'aune de l'Agenda 2030, d'aider des bénéficiaires mais de discuter avec les pays partenaires pour élaborer des réponses communes à des défis partagés

La politique de développement de la France doit également permettre l'implication des sociétés civiles et favoriser les liens entre ces sociétés civiles.

**Question n° 2** - Quel rôle spécifique doivent ou peuvent selon vous jouer les collectivités territoriales ? Quelles complémentarités se dégagent par rapport à la politique d'aide au développement menée par l'Etat et ses opérateurs d'une part, par les organisations de la société civile d'autre part ?

Il nous semble évident que les collectivités territoriales ont un rôle important à jouer, car elles sont des acteurs de proximité forte avec les territoires. Elles ont ainsi la possibilité de toucher des citoyens éloignés des questions de solidarité internationale, notamment en activant le levier de la coopération de territoire à territoire en étant en lien direct avec les territoires des pays partenaires. Or, s'il faut reconnaître que le cadre global s'est amélioré, on constate néanmoins un désengagement progressif et continu des collectivités territoriales du champ de la coopération au développement. Ce désengagement s'explique à la fois par un manque de moyens et par un manque de volonté politique. La priorité est souvent donnée à la recherche de l'impact local, en France, de la coopération internationale. Ce sont donc sur ces deux leviers que l'Etat doit agir fortement pour permettre ce retour à une coopération de proximité avec les territoires et ces liens pérennes entre les sociétés civiles.

Cela doit être également l'un des marqueurs des projets portés par les opérateurs, leurs capacités à favoriser l'engagement citoyen en faveur de la solidarité internationale en premier lieu dans les territoires.

**Question n°3** - Quels instruments et modes de faire (prêts, dons, mixage, garanties, prises de participation, expertise, assistance technique, autre) privilégier au sein de la politique d'aide publique au développement française ? Quelle évolution voyez-vous pour les financements innovants du développement ?

- i. Les « modes de faire » comme l'utilisation des instruments disponibles sont profondément déséquilibrés. Afin d'atteindre les plus vulnérables et de concrétiser son engagement à consacrer davantage d'APD aux pays jugés prioritaires, la future loi devra entériner le rééquilibrage entre prêts et dons, inclure une trajectoire de hausse des subventions publiques conforme aux engagements du CICID.
- ii. Par ailleurs, Forus et ses membres, notamment en lien avec la plateforme française d'ONG de solidarité internationale - Coordination SUD s'opposent fermement à toute budgétisation, ne serait-ce que partielle, des financements innovants pour le développement.

● Une ligne rouge a été franchie durant le PLF pour 2019, actant la budgétisation d'une partie de la TTF : celle-ci, auparavant affectée à 50% à l'aide publique au développement, a été diminuée à 32%, malgré une mobilisation parlementaire sur plusieurs des bancs de l'assemblée, y compris de la majorité, pour à minima maintenir, sinon augmenter la part de la TTF allouée à l'APD.

● Budgétiser les revenus de la TTF va à l'encontre du principe même de taxe affectée qui avait précédé la création des financements innovants : dégager des fonds supplémentaires pour la solidarité internationale. L'affectation de la TTF et de la taxe sur les billets d'avion à l'aide au développement repose sur un principe simple, plébiscité par la société civile et les citoyens : faire participer les bénéficiaires de la mondialisation au développement des pays les plus pauvres n'en bénéficiant pas.

● Il en va de la cohérence de la France, leader en matière de financements innovants, qui les a promus sur son sol et continue de les promouvoir au niveau européen.

- Il en va également de la capacité de notre pays de respecter ses engagements, c'est-à-dire allouer 0,55% du RNB à l'APD d'ici 2022 et 0,7% d'ici 2025. Pour ce faire, il est capital que ces financements innovants s'ajoutent à des crédits budgétaires substantiels (et non pas que les uns soient remplacés par les autres), et que soit donc respecté le strict principe d'additionnalité aux crédits de la mission aide publique au développement. Ces fonds doivent voir leur affectation sanctuarisée pour garantir leur prévisibilité et leur pérennité, au-delà de l'alternance politique.

- Afin de concrétiser les engagements en matière de hausse de l'APD, Forus et ses membres, notamment en lien avec la plateforme française d'ONG de solidarité internationale - Coordination SUD demandent que 100 % des recettes issues de la taxe sur les transactions financières (TTF) soient consacrées à la solidarité internationale et à la lutte contre les changements climatiques. Un autre levier d'amélioration consisterait à réintégrer la taxation des opérations intra-journalières (intraday), qui sont considérées comme les plus spéculatives dans la finance mondiale, d'autant que cet élargissement de l'assiette de la TTF avait été voté démocratiquement par le Parlement en 2016.

iii. Enfin, les pouvoirs publics pourraient se saisir davantage des problèmes de corruption et d'évasion fiscale pour faciliter la mobilisation des ressources nationales par les pays bénéficiaires de l'aide, condition indispensable à leur développement. L'assistance technique en la matière a un rôle décisif à jouer notamment pour appuyer les pays en développement à mieux collecter leurs propres ressources fiscales qui pourront à leur tour financer les priorités nationales. Pour rappel, la France s'est engagée en juillet 2015 lors de la Conférence d'Addis Abeba sur le financement du développement, « à doubler sa coopération technique en matière de fiscalité d'ici à 2020, à intensifier la mobilisation des ressources nationales en tant qu'instrument clé à mettre en oeuvre pour réaliser les ODD, et à garantir la cohérence des politiques pour le développement » (engagement de l' « Addis Tax Initiative »). Cela doit se concrétiser en appliquant une vision politique pertinente pour réduire les inégalités. L'assistance technique française doit donc promouvoir des politiques fiscales progressives, oeuvrer pour la transparence et la réduction des exonérations fiscales, et s'assurer que les ressources fiscales sont bel et bien affectées aux services essentiels. Pour y parvenir, la France doit soutenir les contre-pouvoirs démocratiques qui sont légitimes pour demander des comptes à leurs Gouvernements. Au-delà des experts techniques internationaux (ETI) du Ministère des Finances, la France dispose en effet d'un vivier d'expertise technique considérable au sein des ONG françaises et de leurs partenaires locaux.

Enfin, il semble pertinent ici d'aborder le sujet du secteur privé, de plus en plus présentés comme l'instrument miracle dans l'atteinte des ODD. Mais cela amène un nouveau risque majeur, que l'aide soit détournée pour subventionner les activités du secteur privé à l'étranger, sans respect du principe de transparence, de déliement de l'aide et d'alignement sur les priorités des pays partenaires, avec des conséquences environnementales, sociales et fiscales. Potentiellement néfastes pour les populations les plus vulnérables.

Un rapport publié par Eurodad en septembre 2018 pointe le fait que 56% des contrats passés par les opérateurs bilatéraux de l'aide française le sont avec des entreprises françaises. Par ailleurs, alors que la part des activités de l'AFD consacrées au secteur privé a augmenté de 14% à 19% entre 2016 et 2017, la part des activités dédiées à la santé et l'éducation a reculé de 7% à 4% sur la même période.

Le risque est grandissant de voir de plus en plus de bailleurs comptabiliser les garanties accordées au secteur privé comme de l'APD, sans qu'aucune règle n'ait été définie pour

encadrer cette comptabilisation. La France pourrait ainsi commencer à comptabiliser une partie des 1,4 milliards d'euros gérés par Proparco, la filiale de l'AFD spécialisée dans le soutien au secteur privé, ce qui gonflerait artificiellement le montant de l'APD française.

Dans un contexte où l'AFD compte doubler ses financements alloués au secteur privé d'ici 2020, la future LOP-DSI devra contenir des garde-fous pour s'assurer que l'APD utilisée pour soutenir le secteur privé apporte une réelle additionnalité financière et ait un impact avéré pour lutter contre l'extrême pauvreté, les inégalités et le changement climatique. La loi devra préciser que l'atteinte de l'engagement des 0,55% du RNB alloués à l'APD d'ici 2022 ne sera pas réalisée grâce à une extension de la comptabilisation des ISP dans l'APD car les activités de Proparco ne permettent pas de soutenir les secteurs sociaux de base dans les PMA. Par ailleurs, le mécanisme de gestion des plaintes environnementales et sociales de l'AFD devra être renforcé et étendu aux activités de Proparco.

**Question n° 4** - Sur la base de quels critères l'Etat devrait-il prioriser ses thématiques d'intervention, et quelle hiérarchie établir entre les différentes thématiques choisies ?

Sans parler de priorisation thématique, il convient de rappeler que l'éradication de la pauvreté, la réduction des inégalités et l'accès effectif aux droits passe par la prise en compte des besoins des populations les plus vulnérables et aussi des mesures qui apportent des protections à tou.te.s ("protections universelles"). La réponse aux défis transversaux (climat, genre, inégalités, etc.) doit également être au coeur des interventions françaises en faveur du développement. Le cadre d'intervention de la France doit s'inscrire dans celui des ODD.

Il ne faut pas franchir la ligne rouge que représente la conditionnalité de l'APD à la lutte contre les migrations et aux enjeux de sécurité. De la même manière, des enjeux économiques particuliers ne doivent pas interférer avec les enjeux de l'APD.

Les choix pour les financements français doivent reposer sur des mécanismes d'analyse des besoins s'appuyant sur une gouvernance multi-acteurs incluant les sociétés civiles concernées et impliquer la société civile française.

La politique de solidarité internationale française est une politique publique historiquement très centralisée. Afin de répondre aux besoins des populations dans les zones d'intervention, la France gagnerait à « territorialiser » son approche en se reposant davantage sur les OSC locales et les collectivités, les OSC françaises et leurs partenaires. Le rôle de veille et d'information des ambassades doit être renforcé à cet égard. Ces recommandations vont dans le sens des conclusions du CAD de l'OCDE.

La LOP-DSI pourra également réaffirmer l'attachement de la France aux principes d'efficacité de l'aide, notamment l'alignement sur les priorités nationales et l'inclusion des OSC locales ainsi que le soutien au GPEDC comme cadre politique incontournable.

**Question n° 5** - Les objectifs de concentration de l'aide fixés par la France, notamment vers la zone Afrique-Méditerranée et plus particulièrement vers une liste de pays prioritaires (19 actuellement, tous des PMA), vous semblent-ils justifiés ? Le cas échéant, comment mieux assurer leur mise en œuvre ?

Les objectifs géographiques sont sensiblement les mêmes depuis de nombreuses années (Afrique de l'Ouest, Sahel, etc.), pour des raisons multiples (passé colonial, Francophonie, intérêts stratégiques, etc.). Le réel enjeu qui nécessite une correction est que la France ne se

donne pas les moyens de cibler les PMA. Bien entendu, ce ciblage des PMA, considérés prioritaires par l'ensemble des bailleurs multilatéraux, implique une hausse significative des dons conjuguée à une part plus importante d'APD transitant par les ONG françaises, ce qui permettrait de mieux atteindre une telle cible.

L'adoption de la future LOP-DSI doit permettre à la France de respecter l'engagement d'Addis Abeba d'allouer 0,15% de son RNB aux PMA, premier pas vers l'allocation de 50 % de son APD aux PMA

**Question n° 6** - Quels acteurs vous semblent encore insuffisamment associés à la politique française de partenariats et de solidarité internationale ? Comment mieux les mobiliser ? Comment concevez-vous le rôle croissant des organisations de la société civile dans la mise en œuvre de l'APD française, prévu dans les conclusions du CICID ?

Les OSC, dans toute leur diversité, et particulièrement celles qui sont en région, sont peu associées à la politique de solidarité internationale, dont la tendance centralisatrice réduit les marges de manoeuvre en matière de partenariats malgré les engagements pris (exemple : DOP sur les relations entre le MAE et les OSC, nouveau CIT de l'AFD). L'approche française tend à réduire les OSC à un rôle de prestataire et ne les place pas au centre du dispositif de coopération, comme l'a confirmé le dernier examen de l'OCDE sur la coopération pour le développement de la France.

Pour corriger cette situation, Forus et ses membres, notamment en lien avec la plateforme française d'ONG de solidarité internationale - Coordination SUD, demandent :

- . Passer d'une logique de concertation à une logique de co-construction ;
- . Augmenter significativement l'APD transitant par les ONG d'ici 2022, avec pour objectif d'atteindre a minima le chiffre d'un milliard d'EUR et se rapprocher de la moyenne des pays du CAD de l'OCDE, tel que dans le rapport du député Hervé Berville sur la modernisation de la politique partenariale de développement et solidarité internationale.

En outre, les OSC locales ne sont pas impliquées dans la définition des orientations politiques de la France à destination de leur pays, du fait notamment du manque des moyens des postes diplomatiques à entretenir un tel dialogue. L'existence d'un collège de personnalités étrangères au CNDSI est une bonne chose qui doit trouver une traduction au niveau du dialogue bilatéral.

**Question n° 7** - Autres observations

Forus et ses membres, notamment en lien avec la plateforme française d'ONG de solidarité internationale - Coordination SUD regrettent la faiblesse du processus de concertation prévu à ce stade pour la révision de la loi. Un questionnaire quel qu'il soit ne suffira pas à se nourrir de l'intelligence collective. La méthode de concertation est pour le moment décevante comparée au dialogue qui avait été organisé en 2013/2014 en amont de la première loi.

- . Le MAE entendant faire des réponses à ce questionnaire des bases centrales en vue de la rédaction du projet de loi, Forus et ses membres, notamment en lien avec la plateforme française d'ONG de solidarité internationale - Coordination SUD demandent que toutes les réponses des acteurs soient rendues publiques par souci de transparence et de suivi.

- . Forus et ses membres, notamment en lien avec la plateforme française d'ONG de solidarité internationale - Coordination SUD regrettent les nombreux manques à ce questionnaire, malgré les conclusions du dernier CICID et les recommandations du député Berville, notamment : enjeu

de l'engagement citoyen occulté (ECSI, volontariat, etc.) - pas de question sur la gouvernance d'ensemble du dispositif français, de son pilotage stratégique peu clair laissant peu de marge de manoeuvre au Parlement – absence totale de référence aux acteurs du sud, aux populations bénéficiaires, aux postes diplomatiques, etc.