

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 et restitution des réponses au questionnaire :

Amandine TOUSSAINT – amandine.toussaint@diplomatie.gouv.fr

Pierre-Antonin DARVIOT – pierre-antonin.darvot@diplomatie.gouv.fr

***Nom de l'organisation / collectivité :** Institut du développement durable et des relations internationales

***Secteur représenté :** recherche

1 – Objectifs et moyens

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 ?

1. Nous saluons la volonté de la France de clarifier sa vision, son ambition. Faire une stratégie c'est faire des choix. Il semble que la France en fasse aujourd'hui : choix géographiques et choix thématiques, choix budgétaires également. Deux points de vigilance : s'assurer l'effective mise en œuvre de ces choix. Les derniers rapports ([Hervé Berville, 2018](#) et [revue par les pairs de l'OCDE, 2018](#)) soulignent un décalage entre son ambition et la mise en œuvre de ses priorités ou une tendance à argumenter a posteriori de ce qu'elle fait déjà.

Le deuxième point de vigilance concerne la vision, la doctrine derrière cette nouvelle stratégie : D'après nos recherches, deux visions se dégagent actuellement en matière d'aide au développement. **La première vision ou tendance est celle d'une intégration plus poussée des politiques de coopération et de développement dans les relations extérieures, les affaires étrangères.** A travers l'approche des « 3 D » : Diplomatie, Défense et Développement, auquel on peut rajouter 2 « C » de Commerce et Culture. **Selon la deuxième vision, portée davantage par la communauté du développement, les politiques de développement sont à sauvegarder à l'intérieur du champ grandissant des politiques extérieures, tant dans leurs priorités géographiques avec, en particulier, l'accent mis sur les pays pauvres et les Etats fragiles, que dans leurs déclinaisons thématiques.**

Ces deux visions traduisent des ambitions implicites différentes : ambition politique sur un large domaine des relations internationales d'un côté, ambition plus technique d'une réponse efficace et cohérente aux grands défis du développement durable et de l'Agenda 2030 de l'autre. Le pari de la première approche est que c'est l'action extérieure qui apportera les réponses aux défis internes auxquels fait face un pays. Le pays doit se projeter efficacement à l'extérieur pour être crédible en interne et redonner vigueur à son projet politique. L'Aide publique au développement, et les politiques de coopération dans un sens plus large, n'y suffisent plus. La finalité est donc politique et intérieure.

Le choix de la deuxième approche est différent : il repose sur l'idée qu'un pays comme la France doit s'organiser pour être à la hauteur des défis universels transcrits par les objectifs du développement durable ; elle doit réformer ses instruments afin d'accroître sa valeur ajoutée dans l'accomplissement du nouvel agenda du développement. Il en va de sa crédibilité extérieure. La finalité est extérieure.

Selon notre lecture ces deux visions pour autant ne s'excluent pas l'une l'autre. Il est possible d'envisager au sein d'une politique de coopération plus intégrée dans les relations internationales des « gardes fous » ou conditionnalités « développement (durable) » **réduisant les possibilités d'un usage des fonds à des fins exclusivement internes et court-termistes (gestion des migrants et de la sécurité en particulier).**

2. À ce stade les débats sur l'aide publique au développement sont tournés vers la boîte à outils des instruments à déployer pour répondre aux besoins considérables d'investissements dans les pays en développement. Cet appel provient principalement de « l'offre », c'est-à-dire des donateurs. Il est nécessaire aujourd'hui de **comprendre la trajectoire de développement d'un pays, comprendre sa demande** : Quelle « transformation » l'APD finance-t-elle ou devrait-elle financer exactement du point de vue des pays récipiendaires ? Cela implique pour la France de sortir de la logique d'offre de financement et de descendre d'un niveau : le niveau d'un pays. Cela implique une discussion avec les autres financeurs (pays en premier lieu, organisations internationales, Union européenne, Etats Membres, Investisseurs privés) sur cette trajectoire. Cela implique pour la France d'avoir une programmation budgétaire par pays. Cela implique de travailler avec la recherche qui est capable de renseigner et documenter ces trajectoires. **L'Union européenne souhaite mettre en place des partenariats avec les pays partenaires, les agences des nations unies, la société civile et les Etats Membres sur la base des « rapports nationaux volontaires » présentés au forum politique de haut niveau sur l'agenda 2030 (voir réponse à la question 3 ci-dessous). Ces documents serviraient de support de discussion au niveau national, pour que chaque partie prenante se mette d'accord sur ce qu'elle va financer dans le cadre de l'agenda 2030. Ce serait l'occasion d'inscrire dans la Loi l'intégration de l'agenda 2030 dans la politique extérieure de la France et de valoriser cela au prochain forum politique de haut niveau.** Il suffirait d'indiquer dans la loi que l'aide publique au développement française s'inscrit dans la mise en œuvre au niveau national de l'Agenda 2030, en lien avec les pays partenaires, en concertation et en cohérence avec l'ensemble des partenaires techniques et financiers. C'est une opportunité pour la France de renforcer au niveau des pays la cohérence de ses engagements en faveur du développement, du climat et de la biodiversité.

3. Répondre au paradoxe pour les pays en développement **du besoin de financer les milliers de milliards d'euros pour le développement durable mais éviter une crise de la dette.** Nous sommes ici sur la question de la « durabilité » des financements : à la fois durabilité économique, sociale et environnementale mais aussi soutenabilité financière. Contracter des dettes n'est pas nécessairement problématique, mais elle nécessite de repenser la manière dont on intervient : renforcer les capacités financières des pays, revoir les cadres réglementaires pour s'assurer que cette dette contribue aux objectifs globaux.

4. **Passer à l'échelle** : pour passer des millions d'euros d'aide publique au développement au milliers de milliards d'euros de besoins de financement du développement durable, l'aide ne suffira pas. La France devrait travailler sur les moyens et les incitations pour réorienter les flux financiers : **incitations** pour le **secteur privé** fasse plus de financements **durables** (social et environnemental)

dans les PED, à **la fois au niveau global et au niveau national**. Incitations pour que les flux financiers des migrants servent au développement plutôt qu'à la consommation. Cela nécessite de repenser la manière de faire, de réfléchir aux réformes qui ne passent pas uniquement par des instruments financiers (prêts, garanties) mais par des incitations réglementaires, économiques, fiscales ou informationnelles.

5. L'aide doit avoir pour objectif sa réduction en pourcentage du budget des pays récipiendaires et elle devrait s'inscrire dans la perspective d'une mobilisation prioritaire des ressources domestiques. Cet objectif est cohérent avec l'idée « d'investissement solidaire de développement » : les dépenses d'APD s'inscrivent résolument dans une logique d'investissement dont sont attendus des rendements économiques, sociaux et environnementaux, capables de générer de nouvelles ressources dans les pays. Pour autant, la France insiste sur la mobilisation des ressources domestiques mais sans l'assortir d'un engagement chiffré. Il pourrait être clairement annoncé que chaque euro versé, qu'il soit donné ou prêté dans des termes concessionnels, doit générer x centimes de ressources fiscales additionnelles (i.e. au-delà de celles requises pour le remboursement du prêt si le prêt est l'instrument utilisé).

Question n°2 - Comment renforcer la cohérence entre la politique de développement et de solidarité internationale de la France et les politiques publiques mises en œuvre sur le territoire national, dans le cadre de la réalisation des Objectifs de développement durable ?

1. Assurer la cohérence entre la politique de développement et de solidarité internationale française et les politiques publiques mises en œuvre sur le territoire national, **passer d'abord par assurer le lien entre la feuille de route ODD - en cours d'écriture- et la Loi d'Orientation et de Programmation**. Plusieurs mesures discutées dans le cadre de la feuille de route ODD devraient inclure la dimension extérieure et intérieure de la mise en œuvre des ODD. Une prise en compte de ces mesures dans la loi pourrait être l'occasion de renforcer la cohérence entre ces deux processus.

2. L'impact des politiques domestiques sur l'extérieur est un domaine d'attention particulier des ODD : comment s'assurer que des politiques commerciales ou les comportements domestiques comme la consommation des ménages n'aient pas un impact négatif sur les ODD dans un autre pays ? En quoi nos modèles de consommation en Europe doivent aussi être cohérents avec l'atteinte de la durabilité ici (avec la PAC) et ailleurs dans le monde (en n'exportant pas la non durabilité à travers non importations) ? L'Allemagne a fait de cette question de cohérence des politiques un axe majeur de sa stratégie de mise en œuvre de l'agenda 2030. **D'autres bonnes pratiques internationales existent**. Issues des travaux de l'Iddri ces dernières années et des discussions dans le cadre de la feuille de route de la France pour les ODD, **elles sont résumées ici** :

a. Certains pays ont construit d'un cadre institutionnel au plus haut niveau (premier Ministre) assurant la cohérence des politiques : l'Allemagne, la Colombie ou le Sierra Léone ont confié par exemple la responsabilité des ODD au Premier Ministre et mis en place un cadre institutionnel facilitant la coordination interministérielle.

b. D'autres pays ont amélioré la qualité des études d'impact des nouvelles lois en utilisant un set d'indicateurs des ODD. L'Espagne prévoit par exemple d'inclure des indicateurs de cohérence de politique mesurant les impacts transfrontaliers de l'Espagne dans les études d'impact des futures lois. Ce set d'indicateurs inclut des indicateurs concernant l'action domestique et extérieure de la France.

c. Enfin certains pays prévoient une évaluation annuelle au Parlement vis-à-vis de la mise en oeuvre de l'agenda 2030. Le Danemark a créé un groupe Parlementaire élargit et renforcé qui évalue la mise en oeuvre des ODD dans les politiques intérieures et extérieures. La France pourrait dans cette lignée prévoir une journée d'évaluation par le Parlement de la mise en oeuvre des ODD et loi SAS pendant laquelle des enjeux domestiques et externes seront discutés, en présence de la société civile.

d. Au niveau de l'administration, le CICID ou tout organe interministériel pourrait être chargé de suivre à la fois les avancements de la nouvelle loi et de la feuille de route ODD

3. Plus largement, la cohérence doit porter sur les politiques touchant aux « points de contact » entre le territoire national et les pays récipiendaires : les pollutions transfrontières au sens large (émissions de gaz à effet de serre incluses), le commerce des biens et services et la lutte contre la déforestation importée.

- Dans le premier cas, la cohérence procède du niveau d'ambition de la France et de l'UE. Il est incohérent à première vue d'assigner à l'AFD des objectifs de co-bénéfice climat et de compatibilité totale avec l'accord de Paris, sans politique effective de transition énergétique compatible avec l'objectif de 2° ou 1,5° en France et en Europe. Il en va de même pour la lutte contre l'érosion de la biodiversité. La cohérence passe par un surcroît d'ambition domestique et de qualité dans la mise en oeuvre. Signalons dans ce même registre des pollutions transfrontières prises au sens large, la nécessité d'accroître les moyens dédiés à la lutte contre le trafic de déchets dangereux.

- En matière de commerce de biens et services, compétence exclusive de la CE, on ne peut que répéter la nécessité de privilégier les accords multilatéraux aux accords bilatéraux, par soucis de cohérence du discours français prônant un multilatéralisme fort et ambitieux. Les accords commerciaux bilatéraux ne devraient être que des « mieux disant » sociaux et environnementaux comparativement à l'OMC – ce qui en l'état exclut la signature d'accord avec des pays non parties à l'Accord de Paris sur le climat. La France devrait faire des propositions concrètes à ses partenaires européens afin de renforcer la cohérence des accords commerciaux bilatéraux avec nos exigences sociales et environnementales.

- En matière de lutte contre la déforestation importée : une part importante de l'alimentation mondiale provient de produits issus de terres agricoles obtenues en détruisant des forêts. La France s'attache à mener des actions concrètes à travers une stratégie nationale de déforestation importée, il faut qu'elle affirme plus fort dans sa politique de coopération internationale cette question centrale pour l'atteinte des ODD ici et ailleurs.

4. La France, pour répondre à cette question de cohérence entre politiques publiques mises en oeuvre sur le territoire national et politique extérieure, pourrait être tentée de justifier l'APD, au motif qu'elle contribue au développement économique et donc à l'endiguement du flux des

migrants. Or, l'idée que le développement économique des pays s'accompagne d'une réduction des migrations est invalidée par la recherche scientifique : jusqu'à environ 6000\$/tête et par an, un pays qui voit son PIB croître voit aussi le nombre de migrants croître. Le développement économique produit les migrations, il ne les tarit pas. Il existe d'autres manières de justifier l'APD.

Question n°3 - Estimez-vous que la cohérence et/ou complémentarité entre les volets bilatéral, européen et multilatéral de la politique française de développement et de solidarité internationale est suffisante, et comment le cas échéant la renforcer dans le cadre de la nouvelle loi d'orientation et de programmation ?

Si l'aide a vocation à être une réponse au repli sur soi, à la promotion du multilatéralisme et d'une globalisation « positive », pour reprendre les termes du Président de la République française, pourquoi favoriser le canal bilatéral ?

Le meilleur moyen d'assurer une complémentarité entre les volets bilatéral, européen et multilatéral de la politique française de développement serait d'assurer la division du travail, sujet ancien mais toujours crucial de la politique de développement.

1. Au niveau européen par exemple, cela signifie de ne pas répliquer l'agenda français mais de réfléchir à la valeur ajoutée de l'UE dans certains domaines sectoriels ou géographies. La France l'a très bien fait dans le domaine de la santé qu'elle a laissé à certaines organisations multilatérales. On comprend que la France accroisse son ambition et ses moyens pour sa coopération bilatérale au motif que « l'instrument AFD » n'a pas d'équivalent au niveau communautaire – la CE ne faisant que du don. Mais la montée en puissance de la BEI et le champ géographique de la BERD rendent pour partie redondants les instruments bilatéraux et européens de financement par prêts ou prises de participation. La justification de l'aide bilatérale par le seul instrument qu'est le prêt n'est donc plus possible. Consciente de cet écueil, l'AFD met en avant différentes « transitions » dans sa stratégie. A charge pour elle de prendre l'initiative de mieux coordonner les dispositifs bilatéraux et communautaires de financement pour le développement, en premier lieu avec son partenaire allemand, afin de construire autour de l'idée de trajectoires et de transitions une stratégie commune d'investissement.

2. Au niveau des organisations internationales, la nouvelle loi de programmation et d'orientation ainsi que la réforme en cours du système de développement des Nations unies prévue en 2019 sont autant d'opportunité pour la France d'avoir une réflexion globale et plus approfondie sur ses attentes vis-à-vis des aux organisations multilatérales. Le rapport Berville souligne la dispersion des contributions françaises aux agences multilatérales et le manque de stratégie. La France pourrait s'inspirer du modèle britannique où les organisations internationales sont évaluées tous les ans selon des critères de résultats et d'impacts prédéfinis, à travers un« [Multilateral Development Reviews](#) ». Cet exercice consiste à évaluer les agences multilatérales qui reçoivent plus d'un million de pounds selon deux critères : en quoi l'agence s'aligne sur les objectifs de développement du Royaume Uni ? et quelle est la qualité de sa performance organisationnelle ? Le Royaume-Uni engage alors un dialogue avec les organisations multilatérales non « efficaces » selon ces critères.

3. Cette complémentarité se fait également au niveau national : division du travail sur la base des trajectoires nationales de développement durable devrait être étendue et systématique. **L'Union européenne explore cette voie : elle veut élargir la programmation conjointe avec les Nations unies et les Etats membres, en se servant, comme base de discussion au niveau des pays, des rapports nationaux volontaires présentés par les pays partenaires aux Forums politique de haut niveau.** Ces documents ont l'avantage d'être portés au plus haut niveau puisqu'ils sont présentés par les Ministres à New York et ils ont pour cela peu de chance d'avoir été rédigés par des consultants extérieurs comme cela a été souvent le cas dans les stratégies nationales de développement.

Question n° 4 - 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 ?

Les villes et collectivités territoriales sont souvent présentées par leurs élu.e.s comme des laboratoires du développement durable – elles seraient la « fabrique » des ODD. Les collectivités peuvent incarner davantage cette affirmation grâce au développement de plateformes d'échanges ou réseaux de villes primaires et secondaires orientés vers la mise en pratique des ODD. La coopération décentralisée dispose en la matière d'une indéniable valeur ajoutée.

La question est également comment renforcer les villes et les collectivités territoriales dans les pays partenaires. Dans les villes du Sud, les opérateurs de services publics (qu'ils soient en régie ou en délégation, qu'il s'agisse d'énergie, d'eau, de mobilité...) sont au cœur d'enjeux stratégiques pour la mise en œuvre de l'agenda 2030, et ils sont confrontés à des problèmes à la croisée de leurs diverses obligations : 1/ une équation financière complexe entre ce que payent les usagers, l'Etat, les bailleurs, les contributions de l'impôt local, et capacité propre d'endettement ; 2/ une relation de gouvernance à la fois avec l'autorité municipale ou nationale délégante, et les citoyens et les usagers ; 3/ des choix techniques complexes face aux inégalités croissantes dans l'accès aux services et l'importance de l'informel, ainsi qu'une hétérogénéité croissante de prestataires potentiels. Les problèmes d'instruments de financement de l'Agenda 2030 à cette échelle, et les solutions qui peuvent être trouvées, se posent de manière très différente par rapport à la vision d'échelle nationale, elles méritent d'être réfléchies et creusées.

Question n° 5 - Quelle place à côté des autres instruments de l'aide pour l'expertise et comment développer les synergies au sein de « l'équipe France » ?

Sans plaider pour la cause étroite des think tanks, la puissance de projection à l'extérieur de « l'équipe France » repose sur la bonne intégration de la recherche – disons des « idées » - dans un écosystème d'experts techniques et sectoriels. Cela est vrai aussi au niveau Européen, où à l'identique, les think tanks jouent un rôle clef.

Question n°6 - 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 ?

L'approche « différenciée » caractérise l'aide française et devrait être conservée. Elle consiste à faire une utilisation différenciée des ressources plus ou moins concessionnelles (c'est-à-dire avec un élément-don plus ou moins élevé) selon le niveau de développement du pays bénéficiaire et la nature du projet/programme de développement qui est financé : à travers l'utilisation de l'outil le plus approprié pour chaque situation. Tous les projets, programmes, secteurs du développement durable ne nécessitent pas un financement à 100% sous forme de don. Le niveau de concessionnalité doit être le plus élevé lorsque l'aide finance les services sociaux de base, la ressource devant par ailleurs être concentrée dans les pays les moins avancés. Le niveau de concessionnalité requis diminue (ressources fournies sous la forme de prêts) pour financer les biens publics mondiaux, il devient faible même minime lorsque la ressource finance des projets qui génèrent des retours économiques voire des projets rentables – comme certaines infrastructures, par exemple.

La performance des instruments peut être mesurée par des évaluations, la question pour chacun étant celle du coût d'opportunité de la ressource rare (l'euro d'APD) mobilisé - même lorsque cet euro est emprunté par l'AFD sur le marché des capitaux. Une partie des crispations que l'on rencontre dans la société civile à l'encontre des instruments de prêts et de mixage découle pour partie de l'ignorance entretenue autour de leurs effets/impacts *ex post* et du détail de leur structuration. Le secret bancaire interdit la transparence absolue au niveau de chaque ligne de prêt ; pour autant, **des progrès pourraient être faits en matière d'évaluation ex post afin de rendre les opérateurs français plus agiles dans le choix de leurs instruments.**

Question n° 7 - Quelle traduction pourrait selon vous prendre dans la loi la trajectoire de l'APD vers les 0,55% du RNB en 2022 décidée par le Président de la République ?

L'exemple britannique montre que l'inscription dans la loi d'un objectif de moyen (dans le cas britannique 0,7% inscrit dans la loi depuis 2015) a quelques effets pervers et doit être assorti de conditions : **clarté sur les moyens budgétaires requis pour atteindre l'objectif** (ce qui n'est pas trivial dans le cas français) notamment.

L'idée d'engager le gouvernement suivant par une cible législative est une pratique exceptionnelle que devrait justifier la prééminence de ce même engagement au niveau de l'UE.

Question n° 8 - Quels sont les acquis et les lacunes de la LOP-DSI du 7 juillet 2014 ? Quels éléments devraient-ils être conservés, et lesquels mériteraient d'évoluer ?

La France s'est dotée d'une loi sur le développement durable et c'est déjà un premier acquis. La LOP-DSI stipule que son intervention dans les pays en développement est fondée sur le respect des trois piliers du développement durable (économique, social et environnemental). La vocation première de

l'aide est de lutter contre la pauvreté et les inégalités. La LOP-DSI rappelle que la France soutient une vision modernisée du financement du développement.

Les lacunes de la Loi résident dans son foisonnement, le manque de priorités et la nécessité de clarifier la vision française, le narratif sur la finalité de l'aide. Selon le rapport Berville « la « stratégie » est présentée plutôt sous la forme d'un catalogue de tous les enjeux, secteurs et partenariats existants, sans une véritable hiérarchisation tout en associant des objectifs de long terme avec des priorités politiques plus conjoncturelles. De plus, le document ne propose pas de programmation pluriannuelle des moyens budgétaires. Ainsi, la LOP-DSI qui arrive à échéance en 2019 ne saurait tenir lieu de référence stratégique à la politique de développement pour le quinquennat en cours.

2 – Priorités thématiques et géographiques

Question n° 9 - Sur la base de quels critères l'Etat devrait-il prioriser ses thématiques d'intervention, et quelle hiérarchie établir entre les différentes thématiques choisies ?

Au préalable, le choix porte sur la stratégie globale : concentrer l'aide ou la disperser. La France fait un peu les deux. Ce qui veut dire que comparativement à certains autres bailleurs, c'est le second choix qui prévaut. S'il est maintenu, il devrait être assumé et mieux affirmé. Si c'est un choix de fait ou par défaut, il doit être interrogé et révisé.

Un second préalable est que l'accent mis sur les trajectoires ou transitions devrait être transversal à toutes les géographies et secteurs considérés.

Pour ce qui est des critères de choix d'allocation à proprement parler, il semble que la France n'ait d'autre choix que de s'intéresser aux modalités d'action dans les Etats dits « fragiles » en particulier ceux qui sortent de conflits pour le simple fait qu'elle y a déployée des ressources humaines et financières conséquentes ces dernières années. Le crédit politique et intellectuel que la France retire de ses interventions dans le Sahel par exemple sont, nous semble-t-il, en deçà des efforts consentis, quand d'autres pays comme le Royaume-Uni ont une visibilité beaucoup plus importante. Le Royaume-Uni a choisi d'afficher l'objectif d'allouer 50% de son APD aux Etats fragiles ou en conflit. Elle en retire un certain prestige politique – à tout le moins dans la communauté APD – car elle a « choisi ». La France agit mais ne donne pas toujours l'image d'avoir choisi. Si la France décide, en cohérence avec ses interventions militaires, de concentrer une partie de son aide dans les situations de fragilité et de conflit, cela doit être dit.

Elle devrait aussi se concentrer sur quelques secteurs portant sa signature et la signature européenne des ODD, dans l'idée d'un nouveau contrat social que ceux-ci pourraient dessiner, avec le financement des services et biens publics (locaux et mondiaux) en particulier.

Question n° 10 - 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 ?

S'il y a une vraie justification à une approche « tout Afrique », les principaux bénéficiaires de l'APD totale brute devraient être les pays les moins avancés qui par définition en ont le plus besoin de financements. A la lecture des principaux bénéficiaires de l'aide française (DPT 2019) la France finance principalement des pays à revenus intermédiaires à travers des prêts. Le changement de comptabilisation de l'aide devrait rééquilibrer cette tendance, mais la France devrait s'assurer que les pays pauvres prioritaires arrivent dans les principaux pays bénéficiaires.

	APD totale brute, en M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Turquie	140	496	317	327	533	317	613
2	Maroc	332	495	566	722	580	380	518
3	Jordanie	33	35	120	93	42	138	306
4	Côte d'Ivoire	153	472	1 240	235	284	282	298
5	Egypte	182	142	226	94	118	137	276
6	Cameroun	173	169	139	159	192	171	262
7	Inde	131	188	96	176	202	214	256
8	Colombie	133	137	105	173	370	428	215
9	Tunisie	177	324	323	178	183	155	191
10	Mexique	208	333	88	208	188	23	183
11	Indonésie	298	52	44	58	142	206	167
13	Viet Nam	287	282	214	249	237	221	158
14	Kenya	151	165	165	266	166	171	138
15	République démocratique du Congo	280	928	99	110	98	144	136
16	Ethiopie	136	107	85	138	129	113	133
17	Afrique du Sud	93	171	122	310	136	224	128
18	Brésil	46	65	692	103	173	201	125
19	Nigéria	79	66	66	108	139	117	123
20	Sénégal	168	172	272	177	258	142	120

Source : DPT 2019

3 - Partenariats

Question n° 11 – La loi LOP-DSI du 7 juillet 2014 consacre son Titre III à l'Action extérieure des collectivités territoriales ; la CNCD a été réformée par le décret 2014-1403 du 25 novembre 2014. Quels progrès ces modifications ont-elles généré ? Quels nouveaux aménagements pensez-vous utiles d'introduire ?

Question n° 12 - Quel bilan tirez-vous du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI) depuis sa création par la LOP-DSI du 7 juillet 2014, et quels aménagements lui permettraient de mieux mettre en œuvre sa mission de concertation régulière entre les différents acteurs du développement et de la solidarité internationale, sur les objectifs, les orientations, la cohérence et les moyens de la politique française de développement ? Estimez-vous que les huit collèges qui composent le CNDSI couvrent de manière appropriée l'ensemble des acteurs concernés ?

Contrairement à l'Angleterre, la France s'est dotée d'un système de consultation formelle entre l'État et la société civile, avec la participation de Ministre, Secrétaires d'Etat et/ou Directeurs d'administration. Le CNDSI en cet aspect est indispensable.

Des améliorations sont possibles : au-delà d'une mission de concertation, la France pourrait faire du CNDSI un endroit de co-construction, d'association systématique de la société civile à la préparation de la prise de décision et à la mise en œuvre. Ce qui signifierait pour les plénières par exemple de sortir des formats déclaratifs, débattre, chercher des consensus qui puissent faire l'objet de suivi.

Un suivi des « engagements » de la France en matière de développement et développement durable serait aussi important : il ne s'agirait de ne pas suivre les recommandations du CNDSI, car aujourd'hui sa structure ne le permet pas, **mais d'assurer le suivi annuel des engagements liés à la loi, des recommandations de la revue par les pairs du CAD de l'OCDE, du rapport Berville, du rapport de la Cours des comptes, des engagements du G7 et/ou des engagements présidentiels par exemple.**

Concernant la représentativité des différents acteurs au CNDSI, si l'idée d'intégrer des personnalités étrangères est excellente, celles-ci ne représentent qu'un seul pays et des enjeux nationaux propres, bien que considérables. Or aujourd'hui, la vision stratégique de l'Etat est essentiellement sectorielle. Tant que la France n'a pas d'approche géographique et par pays, la participation des personnalités étrangères pourrait être **complétée par la participation d'organisation régionales du Sud : l'Union Africaine par exemple, ou des représentants des du groupe PMA, groupe régional africain, voire du G77**, permettant d'entendre la voix d'organisations régionales et multilatérales, représentant un ensemble de pays concernés par la politique d'aide publique au développement française.

Question n° 13 - 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 ?

Le rôle croissant des organisations de la société civile est indispensable, l'Etat français leur a consacré peu de budget, comparaison faite avec le Royaume Uni, l'Allemagne ou les Etats Unis. Mais les activités des ONG ne se limitent pas à la mise en œuvre de l'APD, leurs activités de plaidoyer sont toute aussi importantes. C'est à travers **une société civile avec des capacités renforcées en matière de plaidoyer**, que la France renforcera la qualité du dialogue avec les ONG et s'assurera qu'elles soient dans la capacité de traiter de sujets d'envergure. Les plaidoyers des ONG permettent de mener activement des campagnes au sein de la population et auprès des élites politiques : les ONG bénéficient pour la plupart d'antenne locales, d'une maîtrise des réseaux sociaux et des actions de communication, afin de leur faire prendre conscience des enjeux de l'aide au développement. Aujourd'hui les campagnes et actions de plaidoyer sont majoritairement menées par des ONG anglo-saxonnes, ce qui semble dommage pour la diversité d'opinion et la richesse du débat. La mise en œuvre de projets par les ONG est bien évidemment indispensable et complémentaires. La Loi d'orientation et de programmation ainsi que les fonds français devraient donc souligner ces deux aspects: mise en œuvre et plaidoyer.

Nous ne pouvons que souscrire à certaines propositions du rapport Berville : « Encourager l'émergence d'une capacité de recherche et d'influence française centrée sur les Objectifs de développement durable ». La France bénéficierait effectivement de l'existence d'une plateforme facilitant les échanges entre les EPIC, EPST, universités et think tanks et centrée sur le développement durable tant en France que dans les pays partenaires. Sa capacité d'influence reposera autant sur la bonne structuration de ses forces en matière académique que sur un appui en moyens suffisant aux capacités des think tanks, nécessaires pour un agenda très intensif en analyse et intervention dans les politiques publiques. C'est bien dans cet esprit que la poursuite de l'appui à l'IDGM rassemblant la Ferdi et l'Iddri est indispensable, vu leur complémentarité et la crédibilité et la reconnaissance qu'ils ont acquises en matière d'analyse des débats, de propositions et recommandations pour les politiques publiques.

Par ailleurs, la crédibilité des think tanks mentionnés ci-dessus se base sur leur indépendance par rapport aux autorités gouvernementales : la proposition d'un dispositif porté par AFD et CDC nous semble donc ne pas être adéquate.

4 – Appropriation, transparence et évaluation

Question n° 14 - Comment promouvoir un consensus accru parmi les citoyens français sur les objectifs de la politique française de développement et de solidarité internationale ? Quel rôle pensez-vous pouvoir jouer pour participer à l'émergence de ce consensus ?

Le rapport « chercher l'accord sur l'aide publique au développement » met en évidence les exemples allemands, américains ou britanniques quant aux moyens de renforcer le consensus national sur l'aide au développement.

Le rapport propose d'élaborer une campagne de communication sur l'aide qui s'appuie sur la société civile française et les réseaux locaux notamment. Il suggère également de développer l'éducation au développement durable : insérer dans les programmes et les activités éducatives des sujets de développement durable international.

Le leadership politique serait une deuxième condition de consensus : aider à la constitution d'un organe de pilotage parlementaire de la politique publique d'APD permettant le suivi et le dialogue sur les stratégies, les politiques, les alliances et les partenariats, et engagé sur les questions budgétaires et d'intégrité des objectifs menés par la France.

Question n° 15 – Avez-vous connaissance des documents de redevabilité transmis au parlement – document de politique transversale « aide publique au développement ; projet et rapport annuel de performance annexés au projet de loi de finances ; rapport bisannuel ; questionnaires

parlementaires ? Comment les rendre plus accessibles à l'ensemble des citoyens et le cas échéant les faire évoluer ?

Au-delà du Parlement, les informations sur le développement figurant sur les sites des administrations et opérateurs publics vous paraissent-elles suffisantes et utiles ? Quelles améliorations souhaitez-vous suggérer le cas échéant ?

Il faut que les questions de développement et de coopération existent dans le débat public et les médias sans quoi tous ces documents ne soulèveront que peu d'intérêt, hors happy few. L'engagement politique à 0,55% contribue à inscrire les questions de développement et de coopération dans le débat public ; il y a une relation circulaire entre engagement politique et budgétaire, et intérêt de la population pour l'usage et les effets des fonds d'APD, selon le vieil adage justifiant l'impôt.

Question n° 16 - Comment améliorer l'efficacité et la transparence de la politique de développement et de solidarité internationale ? Quels sont les indicateurs d'efficacité et d'impact les plus importants à vos yeux ? Comment faire évoluer les mécanismes d'évaluation, en vue d'une plus grande indépendance et d'une redevabilité accrue sur les résultats des projets et la pertinence des stratégies sectorielles ?

La France devrait définir les résultats qu'elle souhaite atteindre par le biais de sa coopération au développement. Progresser dans l'instauration d'une culture du résultat passe notamment par se doter d'un système de suivi des résultats. L'approche britannique à deux volets - utilisant des indicateurs clés pour illustrer les progrès globaux et des indicateurs plus spécifiques pour gérer les programmes - semble efficace. La France pourrait s'en inspirer.

Le système de résultats du DFID comprend en effet tous les éléments nécessaires à améliorer l'efficacité et la transparence de l'aide : un cadre de gestion des résultats à portée politique; des objectifs et indicateurs; des capacités, procédures et mesures incitatives pour collecter, traiter et analyser les résultats et réajuster les programmes en fonction. Cette clarté dans les objectifs est utile au niveau stratégique car elle met l'accent sur les résultats attendus et fournit un point de départ pour le dialogue avec les partenaires. Cela favorise au changement de culture / d'approche pour orienter l'aide sur les résultats et impacts, et moins sur les fonds décaissés. On notera également que le Royaume uni présente un rapport au Parlement qui décrit les progrès accomplis par rapport aux objectifs clés et donne un aperçu des résultats par pays et par thème. Même dans les pays les plus fragiles, il fournit des conseils, offre des options pour gérer et mesurer les résultats adaptés au contexte. En matière d'évaluation, le Royaume-Uni a créé une commission indépendante, rendant compte au Parlement qui examine le programme d'aide britannique et aide à l'améliorer.

Question n° 17 - Autres observations

