

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.darviot@diplomatie.gouv.fr

***Nom de l'organisation / collectivité : Oxfam France**

***Secteur représenté : ONG**

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 ?

Dans le contexte actuel d'aggravation des inégalités et des dérèglements climatiques, il est vital de préserver et renforcer le rôle de l'aide publique au développement pour aider les pays les plus pauvres à atteindre l'agenda 2030, à savoir lutter contre l'extrême pauvreté, les inégalités et le changement climatique. L'APD doit ainsi être au service des priorités définies par les 17 Objectifs du Développement Durable. Les inégalités femmes-homme, grande cause du quinquennat du Président Emmanuel Macron, doivent également être transversalisées à l'ensemble de la politique de développement de la France : la France doit faire en sorte que tous les nouveaux projets d'aide de la France intègrent une dimension genre (marqueurs 1 ou 2 de l'OCDE).

La politique d'aide au développement ne doit en aucun cas être instrumentalisée pour assouvir les intérêts sécuritaires, migratoires et commerciaux de la France. Toute loi d'orientation qui légitimerait le détournement et le conditionnement de l'aide à la lutte contre le « terrorisme » et les « causes profondes de l'immigration irrégulière » serait contre-productive et contraire aux principes de Busan sur l'efficacité de l'aide. Pour veiller au respect des principes d'efficacité de l'aide, la LOP-DSI devra réaffirmer l'attachement de la France aux cibles et indicateurs promus par le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement.

Par ailleurs, alors que le CICID de février 2018 « reconnaît aux flux financiers privés un rôle majeur dans la transformation économique du continent africain », il est essentiel de rappeler que l'aide publique au développement ne doit pas être instrumentalisée pour

subventionner des entreprises multinationales françaises. Conformément aux conclusions du groupe de travail du CNDI sur la mobilisation du secteur privé, des garde-fous devront être inscrits dans la loi, en particulier le déliement intégral de l'aide.

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 ?

Alors que la précédente LOP-DSI affirmait la nécessaire cohérence des politiques, nous regrettons qu'aucun mécanisme indépendant de contrôle n'ait été mis en place pour garantir cette cohérence. L'adoption l'année dernière de la loi sur le devoir de vigilance a permis néanmoins de combler les lacunes de la précédente LOP-DSI sur les enjeux de RSE des entreprises multinationales. La future LOP-DSI devra inclure des mentions de la loi sur le devoir de vigilance et l'obligation de respecter les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et les principes directeurs relatifs de l'ONU aux entreprises et aux droits humains (via la mise en œuvre du plan d'action national sur le devoir de vigilance). Pour davantage de complémentarité avec les volets européen et multilatéral, la France devra œuvrer en faveur d'une directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises multinationales, ainsi que de l'adoption du traité onusien sur les entreprises multinationales et les droits humains.

Si les travaux au sein du G20 et de l'OCDE ont permis dans une certaine mesure de faire des progrès ces dernières années sur le volet fiscal, la LOP-DSI devra répondre à la demande de beaucoup de pays du Sud portée au moment du sommet d'Addis de revoir la gouvernance fiscale internationale et d'envisager un cadre réellement multilatéral qui sorte du cadre de l'OCDE (qui ne représente que les 34 pays les plus riches au monde). Dans la lutte contre l'évasion fiscale, elle devra donner des gages en matière de transparence en soutenant la publicité du reporting public pays par pays. Le reporting public permettra non seulement à la société civile de pouvoir évaluer si les entreprises paient leur juste part d'impôt mais également aux citoyens des pays en développement de s'emparer des questions fiscales et ainsi améliorer la redevabilité des acteurs économiques et politiques en la matière. Par ailleurs, la LOP devra préciser l'action de la France pour lutter contre les paradis fiscaux et pour évaluer l'impact des conventions fiscales sur les pays en développement. Enfin, la France devra s'assurer qu'elle n'alimente pas les pratiques fiscales dommageables, à la fois sur son territoire national avec des crédits d'impôt ou la baisse de l'impôt sur les sociétés, mais également dans ses politiques de développement de manière à ne pas contribuer à une course à la concurrence fiscale nuisible pour les recettes fiscales de l'ensemble des Etats et à fortiori pour les pays en développement.

Sur la cohérence des politiques de développement climatique dans l'agriculture, on constate un traitement en silo des politiques publiques de développement, climatiques, agricoles, et

de mise en œuvre des objectifs de développement durable adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2015 qui ne permet pas de mise en cohérence et répond même parfois à des buts contradictoires. L'enjeu de l'adaptation de l'agriculture en donnant la priorité à l'atténuation conduit à des politiques dont les effets sont incohérents avec le développement: accaparement de terres, destruction des systèmes alimentaires traditionnels, privatisation des semences, déforestation, etc. Il faut donc pouvoir garantir la cohérence des politiques publiques climatiques concernant l'agriculture avec la réalisation des objectifs de développement durable, de la sécurité alimentaire et des droits humains. Ces politiques se déclinent dans l'actualisation des contributions déterminées au niveau national qui aura lieu entre 2018 et 2020 tout comme dans leur mise en œuvre, dans les projets du Fonds vert climat¹² et de l'Agence française de développement. Dans tout projet sur le climat, il faut faire du respect des droits des populations et de l'application des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers (VGGT), adoptées en mai 2012 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale, une condition sine qua non.

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 ?

Pour s'assurer que l'action extérieure de l'Union européenne soit en phase avec les priorités de la politique française de développement, la France doit se mobiliser pour veiller à ce que le futur Cadre financier pluriannuel (2021-2027) soit fondé sur le cadre politique de l'UE établi par le traité de Lisbonne (art. 21 et 208) et le Consensus européen pour le développement. Alors que le principal objectif de la coopération européenne pour développement devrait être l'élimination de la pauvreté, une priorité disproportionnée est actuellement accordée aux priorités de politique étrangère (sécurité et migrations) et aux intérêts économiques dans le nouvel instrument de voisinage, développement et coopération internationale.

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 ?

Oxfam France n'a pas de position sur le rôle des collectivités territoriales.

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 » ?

Quatre ans après l'adoption de la LOP-DSI, le pilotage politique de l'aide demeure éclaté entre le Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, le Ministère de l'Economie et des Finances et les opérateurs tels que l'AFD et Expertise France. Il est vital de simplifier l'architecture institutionnelle en dotant la politique de développement de la France d'un ministère de plein droit.

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 ?

La France doit privilégier des instruments et modes de faire qui soient adaptés au financement des thématiques prioritaires définies par le Président de la République et le CICID de février 2018 – la santé, l'éducation, le climat, l'égalité femmes-hommes et l'aide humanitaire – dans les pays pauvres prioritaires. Or, l'instrument requis pour prioriser les services essentiels dans les PMA demeure le don, tandis que les prêts, garanties et prises de participations sont ciblés en grande majorité vers les activités rentables (industries, finance, infrastructures etc.) dans les pays émergents qui ont une forte capacité d'absorption financière.

Dons vs prêts

En 2016, l'élément-don de l'aide française était seulement de 81,4%, en recul par rapport à 2015 où atteignait 85,6%. L'élément-don de l'aide française est ainsi en dessous de la norme de l'OCDE de 86% et demeure très en deçà de la moyenne des pays du CAD de l'OCDE, estimée à 94,4% en 2016. La conséquence est sans appel : l'aide bilatérale de la France vers les services sociaux de base a reculé de 37% en 2014 à 31% en 2015.

La future LOP-DSI devra contenir un engagement de respecter à minima la norme de l'OCDE sur l'élément-don dès 2019, et d'atteindre la moyenne des pays du CAD de l'OCDE d'ici 2025.

Instruments du secteur privé

Alors que les instruments du secteur privé sont de plus en plus présentés comme la solution miracle pour atteindre les ODD, il y a un risque majeur que l'aide publique soit détournée pour subventionner les activités du secteur privé français à l'étranger, sans respect des principes 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 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.

Alors qu'aucun accord n'avait été trouvé au sein du CAD de l'OCDE en octobre 2018 sur la réforme de la comptabilisation des instruments du secteur privé (ISP), 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. Par ailleurs, il est important de noter que contrairement à l'AFD, Proparco ne dispose pas d'un mécanisme de redevabilité et que seulement 2% de ses activités sont dirigées vers les secteurs de la santé et de l'éducation (vu que son mandat porte essentiellement sur le renforcement des marchés financiers).

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. Enfin, la France doit refuser l'approche en « cascade » qui consiste à d'abord rechercher une solution non-souveraine. Cette approche contrevient à la logique de renforcer le rôle des Etats, maîtres de leur politique de développement et favorise une privatisation de l'aide au développement.

Assistance technique

L'assistance technique a un rôle 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 œuvre pour réaliser les ODD, et à garantir la cohérence des politiques pour le développement » (engagement de l' « Addis Tax Initiative »).

Cependant, l'assistance technique n'est pas une fin en soi. Pour s'assurer qu'elle contribue bien à l'atteinte des ODD, elle doit également appliquer une vision politique pertinente pour réduire les inégalités. Ainsi, pour s'assurer que la mobilisation des ressources fiscales bénéficie réellement aux plus pauvres, l'assistance technique française doit promouvoir des politiques fiscales progressives, œuvrer 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. Et pourtant, seulement 2,8% de l'APD française transite aujourd'hui via les ONG alors que ce chiffre atteint 18,5% au Royaume-Uni, 24,8% aux Etats-Unis, 28,9% au Canada et même 42,6% en Irlande. La future LOP-DSI devra permettre de rattraper le retard de la France sur le soutien aux ONG et les ériger en champions de l'assistance technique française.

Les financements innovants

La taxe française sur les transactions financières (TTF) est un outil indispensable qui permet de financer les priorités du CICID, notamment en alimentant le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, le Fonds Vert pour le Climat, le Partenariat mondial pour l'éducation ou encore la Facilité de l'AFD pour l'atténuation des vulnérabilités et la réponse aux crises.

Conformément aux discours de la Sorbonne du Président Emmanuel Macron et à [l'engagement](#) des députés de la majorité en marge du CICID de février 2018, la future LOP-DSI devra dans un premier temps permettre d'inscrire dans la loi l'affectation de l'intégralité de la TTF à l'aide publique au développement. Elle devra ensuite s'engager à rehausser son taux de 0,3% à 0,5%, comme c'est déjà le cas au Royaume-Uni et élargir son assiette aux opérations infra-journalières, ce qui permettrait de mobiliser entre 3 et 5 milliards d'euros pour l'aide au développement.

Au niveau européen, la France devra œuvrer pour un accord de coopération renforcée avec une dizaine de pays en faveur d'une TTF ambitieuse incluant les produits dérivés, ce qui permettrait de mobiliser 22 milliards d'euros pour la solidarité internationale et le climat.

De plus, il est important de ne pas limiter les réflexions à la TTF. En effet, les financements innovants pour le développement constituent aujourd'hui le moyen le plus prometteur pour que la solidarité internationale change d'échelle et que la communauté internationale tienne ses promesses de financer de manière adéquate, prévisible et durable la lutte contre la pauvreté et le changement climatique dans les pays pauvres. Alors que l'estimation du déficit de financement annuel dans les secteurs visés par les ODD dans les pays en

développement, pour la période 2015-2030, est de 2500 milliards de dollars, Il est pertinent d'étudier au plus vite d'autres mécanismes de taxations au profit de la solidarité internationale, comme par exemple sur les grandes entreprises numériques ou sur les industries agro-alimentaires et de boissons. Mais aussi de promouvoir ; au niveau national, européen et international ; l'attribution d'une partie des initiatives de tarification du carbone à la solidarité climatique internationale.

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 ?

La LOP-DSI de 2014 devait être une loi d'orientation et de programmation de la politique française d'aide au développement. Si elle a effectivement fixé les grandes orientations politiques transversales, elle ne les a pas dotées d'une programmation budgétaire. Au contraire, cette loi a été adoptée dans un contexte de baisse globale de l'aide française, qui se serait poursuivie sans mobilisation accrue de la société civile et des députés.

Lors de la campagne présidentielle de 2017, Emmanuel Macron s'est engagé à « proposer une consultation de la société civile française en vue de mettre au point, dans un délai d'un an, une révision de la loi de programmation de l'aide au développement, notamment pour établir une trajectoire d'augmentation vers les 0,7% ». Il a par ailleurs [précisé](#) que « pour que notre aide augmente et suive cette trajectoire, [il viserait] une part d'APD de 0,55% en 2022 et l'objectif des 0,7% en 2025 ».

La prochaine LOP-DSI devra relever le niveau d'ambition programmatique en incluant les moyens budgétaires et extra-budgétaires et un calendrier précis pour atteindre les 0,7% d'ici 2025, avec une étape intermédiaire de 0,55% en 2022.

Pour rappel, le Gouvernement s'est [engagé](#) à multiples reprises à atteindre une APD à 15 milliards d'euros en 2022, soit une augmentation de plus de 6 milliards d'euros sur le quinquennat. Cependant, la trajectoire proposée lors du dernier CICID pour y parvenir n'est pas crédible car elle fait peser l'essentiel de l'effort budgétaire sur les dernières années du quinquennat. Pourtant les moyens de lisser cette trajectoire existent. Une fois encore l'affectation de l'intégralité de la taxe sur les transactions financières à l'APD aurait permis de dégager plus de 800 millions d'euros supplémentaires pour l'aide au développement en 2019. Permettant de passer, selon les prévisions, d'une APD en 2019 représentant 0,44% du RNB à 0,48%. Un élargissement du taux mais également de l'assiette faciliterait d'autant plus l'atteinte de l'objectif des 0,55%. En l'état, la trajectoire semble prévoir une hausse de près de 2,5 milliards d'euros en 2021 mais également en 2022. Or les prévisions de croissances sont bien évidemment plus incertaines à cette période ce qui légitimerait une hausse importante au plus vite pour éviter le plus possible les incertitudes de la conjoncture future.

Il est important de préciser que les engagements relatifs à la part du RNB alloué à l'APD comptabilisés par l'OCDE correspondent aux fonds décaissés, et non aux autorisations d'engagements. Si la France prévoit d'augmenter son APD uniquement sous forme d'autorisation d'engagements, étalées sur plusieurs années, elle ne pourra pas atteindre l'objectif des 0,55% en 2022.

La trajectoire vers les 0,7% prévue par la future LOP-DSI devra acter deux priorités politiques importantes :

- s'assurer que 50% de l'APD totale transite via la Mission Aide Publique au Développement pour financer les priorités du Président de la République que sont la santé, l'éducation, l'adaptation au changement climatique, l'égalité femmes-hommes et l'aide humanitaire dans les pays en crise.
- affecter 100% de la taxe sur les transactions financières au Fonds de Solidarité pour le Développement (FSD) afin d'honorer les engagements multilatéraux de la France en matière de solidarité internationale, de santé mondiale et de lutte contre le changement climatique.

Enfin, les financements actuels de la France ne reflètent pas complètement ses priorités sectorielles. Par exemple, la santé et l'éducation ne représentent que 4% de l'activité de l'agence française de développement en 2017. La LOP-DSI doit affirmer l'alignement entre priorité politique et contribution financière et inscrire des cibles budgétaires ventilées sur chacun de ses secteurs prioritaires (ex. cible budgétaire pour la santé mondiale de 15% de l'APD totale - soit 2,25 milliards d'euros en 2022).

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 ?

Les acquis de la LOP-DSI :

- Pour la première fois de la Vème République, le Parlement et la société civile ont pu participer à la définition des orientations de la politique française de développement.
- Cette première loi d'orientation a repris de nombreux objectifs transversaux : la consécration de l'approche par les droits, du continuum entre les phases d'urgence-reconstruction-développement, de la participation des personnes en situation de pauvreté aux processus de développement et du soutien aux agricultures familiales.
- La reconnaissance pour la première fois dans un texte législatif français de l'impératif de cohérence des politiques domestiques et extérieures (commerciale, agriculture, industrielle, migration, climat etc.) avec les objectifs de lutte contre la pauvreté, les inégalités et le changement climatique.
- L'engagement pour une meilleure transparence de l'aide et des mécanismes de redevabilité.

Les lacunes de la LOP DSI :

- Contrairement à ce que son nom indique, la LOP n'a jamais été une loi de programmation car elle ne proposait aucune trajectoire d'APD pluriannuelle, ou de calendrier et de moyens de mise en œuvre des dispositions de la loi.
- La LOP n'a pas proposé de réforme profonde du pilotage de l'aide qui aurait permis d'améliorer la lisibilité alors que toutes les évaluations effectuées à l'époque critiquaient pourtant sa complexité institutionnelle.
- Un observatoire de la solidarité internationale, présidé par un.e parlementaire et incluant toutes les parties prenantes, avait été instauré afin de veiller à l'opérationnalisation de la loi et au suivi des évaluations de la politique française de développement et de solidarité internationale menées par le ministère des Finances, le MEAE ou l'AFD. Il s'est réuni une fois et n'a plus été réuni faute d'atteinte du quorum prévu (2 député.e.s et 2 sénateurs.trices devaient notamment le composer).
- Les dispositions les plus transversales et ambitieuses de la loi, comme la participation des personnes en situation de vulnérabilité et la cohérence des politiques pour le développement, sont restées lettres mortes. Aucun mécanisme indépendant de contrôle n'aura été proposé pour garantir la mise en œuvre de ces chantiers. La prochaine LOP devra corriger ces manquements.

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 ?

La prochaine LOP-DSI devra confirmer les 5 thématiques prioritaires d'intervention définies par le CICID de février 2018 autrement dit la santé, l'éducation, l'adaptation au changement climatique, l'égalité femmes-hommes et l'aide humanitaire dans les pays en crise. Elle devra prévoir une programmation budgétaire pluriannuelle pour ces cinq secteurs de concentration, et inscrire des cibles spécifiques (par exemple la cible de l'OMS d'allouer 0,1% du RNB à l'aide en santé mondiale - soit 15% de l'APD totale).

Aucune hiérarchie ne devra être établie entre les thématiques prioritaires. L'Etat devra prioriser telle ou telle thématique d'intervention en fonction des contextes sur la base des priorités nationales définies par les pays partenaires, en consultation avec la société civile locale. Ainsi la future LOP-DSI devra réaffirmer le soutien plein et entier de la France aux principes d'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris et programme d'action d'Accra) et notamment aux principes d'appropriation, d'harmonisation, de responsabilité et d'inclusion.

Elle devra également s'engager en faveur d'un renforcement du mandat du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement.

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 ?

Les pays les plus pauvres sont ceux pour lesquels l'atteinte de l'agenda 2030 et la réduction des inégalités seront les plus difficiles. Selon les Nations unies, pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, les besoins en termes de financement pour atteindre les ODD sont supérieurs à 2 500 milliards de dollars supplémentaires chaque année. Le dernier rapport de la Banque mondiale montre que l'extrême pauvreté continue de progresser en Afrique subsaharienne, qui abritait en 2015 plus de la moitié de la population mondiale vivant avec moins de 1,90 dollar par jour. Les projections indiquent que cette région concentrera en 2050 près de 90 % des personnes vivant dans l'extrême pauvreté.

Les objectifs de concentration de l'aide française vers les pays les moins avancés (PMA) sont donc essentiels, et doit représenter le cœur de la mission de l'APD française. Il ne faut pas exclure d'étendre cette liste de pays prioritaires dans la future LOP-DSI aux PMA non-francophones ou situés en Asie et Pacifique, en tenant compte de la capacité des autres bailleurs de fonds à effectivement répondre aux besoins de ces pays, ainsi que de l'expertise et de la plus-value de la capacité actuelle d'intervention sur les pays prioritaires actuels.

Cependant, nous observons que malgré l'adoption d'une liste de pays prioritaires dans la précédente LOP-DSI, aucun pays ne figurait parmi les [dix pays](#) qui recevaient le plus d'aide de la France en 2016. L'APD française destinée aux PMA a même reculé de 26% en 2015 à 22% en 2016.

Cela est en grande partie dû à la nature même des outils de l'aide française et en particulier au déséquilibre entre les prêts et les dons. Alors que les prêts constituent la moitié de l'aide bilatérale française, la France est le deuxième pays du CAD de l'OCDE avec le pire ratio prêts / dons. Par ailleurs, le niveau de concessionnalité des prêts de la France est extrêmement bas (53,8%). Cela a eu pour conséquence de cibler l'aide française vers les secteurs productifs dans les pays à revenus intermédiaires, au détriment des services sociaux de base dans les PMA.

Il sera vital d'inscrire dans la prochaine loi l'objectif d'allouer 50% de l'aide totale française aux pays les moins avancés d'ici 2025. Comme première étape, la France devra respecter dès 2019 l'engagement qu'elle a pris à Addis Abeba d'allouer 0,15% de son RNB aux PMA (contre 0,08% en 2016), [promesse de campagne](#) d'Emmanuel Macron.

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 générés ? Quels nouveaux aménagements pensez-vous utiles d’introduire ?

Oxfam France n’a pas de positionnement sur cette question.

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 ?

Le CNDSI est issu d’une demande forte des ONG de disposer d’un cadre pluri-acteur de concertation avec l’Etat. Cependant nous observons que le gouvernement a toujours tendance à avoir une approche de « consultation » plutôt que de réelle co-construction avec les acteurs impliqués.

Le bilan est donc mitigé : les recommandations des acteurs non-étatiques sur les dossiers sont inégalement prises en compte, les recommandations issues des groupes de travail du CNDSI ne font l’objet d’aucune reprise par l’administration... Par conséquent cette instance dispose encore d’une importante marge de progression dans son rôle de conseil au pilotage quantitatif de l’aide, d’harmonisation et de valorisation des outils politiques et diplomatiques au service du développement, ainsi que d’évaluation et de réflexion collective. L’aspect interministériel demeure peut-être encore trop insuffisant pour avancer dans ce sens.

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 ?

En 2016, la part de l'APD française transitant via les ONG était seulement de 2,8%, contre 14,9% en moyenne dans les pays du CAD de l'OCDE. Malgré un engagement du CICID de février 2018 de doubler les fonds transitant par les OSC entre 2017 et 2022, cette augmentation ne permettra pas d'atteindre la moyenne des pays du CAD. La prochaine LOP-DSI devra affirmer pleinement le soutien de la France aux ONG en portant le montant annuel d'APD transitant par les OSC à au moins 1 milliard d'euros d'ici 2022 pour atteindre 1,5 milliard d'euros d'ici 2027, ce qui permettra de rejoindre la moyenne des pays de l'OCDE.

La société civile (ONG et associations nationales, locales) joue un rôle central dans l'atteinte des objectifs de développement durable. Les ONG fournissent une assistance humanitaire d'urgence aux populations les plus vulnérables dans les zones difficiles d'accès dans un contexte de multiplication des conflits et des dérèglements climatiques. Elles ont également un rôle important à jouer pour demander des comptes aux Gouvernements des pays en développement afin de s'assurer que les droits fondamentaux des populations sont respectés et que les ressources nationales sont affectées vers les secteurs les plus pertinents pour lutter contre l'extrême pauvreté et les inégalités, notamment entre les femmes et les hommes et le changement climatique. Alors que la France a réaffirmé sa détermination à renforcer la gouvernance et la mobilisation des ressources domestiques des pays en développement, le soutien aux contre-pouvoirs nationaux est incontournable pour consolider le contrat social entre des Etats redevables et des citoyens actifs.

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 ?

Aujourd'hui l'Education au Développement doit contribuer à améliorer l'adhésion et le soutien des citoyens en faveur des « objectifs de la politique française de développement et de solidarité internationale ». Mais elle doit aussi et surtout permettre de sensibiliser sur les principaux enjeux, impacts et causes de la pauvreté et des inégalités dans le monde, et donc plus largement sur les obstacles à l'atteinte des ODD. Cela constituerait un moyen de favoriser la mobilisation citoyenne en faveur des politiques publiques (françaises, européennes mais aussi multilatérales) les plus à même de réduire la pauvreté et les inégalités.

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 ?

Malgré la remise au Parlement des documents de redevabilité mentionnés ci-dessus, le contrôle effectué par les parlementaires reste faible étant donné que seulement un tiers de l'APD est pilotable par le Parlement via la Mission APD. La future LOP-DSI doit prévoir :

- que 50% de l'APD totale transite via la Mission Aide Publique au Développement ;
- la création d'une Commission parlementaire exclusivement dédiée à la politique française de coopération pour le développement, à l'image du Royaume-Uni ;
- l'ouverture de la gouvernance du Fonds de Solidarité pour le Développement (FSD) aux parlementaires et la publication régulière d'un état des lieux des prévisions d'allocations et décaissements du FSD pour garantir un meilleur contrôle des financements innovants par la représentation nationale ;
- l'amélioration de la transparence sur la répartition sectorielle de l'aide française dans les documents budgétaires annuels, notamment concernant les priorités définies par le CICID.

Nous saluons l'adhésion de la France à l'Initiative Internationale pour la Transparence de l'Aide en décembre 2016 ainsi que la volonté du Gouvernement de rassembler les données sur les projets d'aide bilatérale de l'AFD et du MEAE sur un site internet unique au format Open Data. Cependant ce site devrait être étendu à l'aide multilatérale gérée par le Ministère des Finances au format IATI. Par ailleurs, les résultats de l'Index 2018 sur la transparence de l'aide, publié par *Publish What You Fund*, pointent du doigt la performance insuffisante de l'AFD en matière de transparence en comparaison avec nos partenaires européens. Avec une note de 46,4 /100, l'index classe ainsi l'AFD 32^e sur 45 institutions financières de développement. Les améliorations suggérées par le rapport sont les suivantes :

- l'AFD continue de publier dans la version 1.03 de la norme IITA, l'une des versions les plus anciennes. L'AFD devrait mettre à jour une version plus récente de la norme afin de profiter pleinement des avantages qu'elle offre ;
- l'AFD devrait améliorer l'exhaustivité de sa publication en fournissant des informations sur davantage d'indicateurs.
- elle devrait se concentrer à mettre à jour régulièrement les informations saisies dans la composante planification organisationnelle ;

- elle devrait améliorer la publication des données financières et budgétaires afin d'inclure des budgets désagrégés et des budgets de projets ;
- elle devrait davantage progresser dans la publication d'informations relatives à la performance, notamment sur les résultats, les revues de mi-parcours et les évaluations ;
- pour démontrer l'impact de la transparence sur le travail de développement, l'AFD devrait prendre la responsabilité de promouvoir l'utilisation des données qu'elle publie : au niveau interne, pour promouvoir la coordination et l'efficacité; et au niveau externe, pour explorer les mécanismes de retour d'expérience en ligne et en personne y compris au niveau national.

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 future LOP-DSI devra reprendre l'approche transversale de la précédente LOP, notamment concernant la consécration de l'approche par les droits, du continuum entre les phases d'urgence-reconstruction-développement ou encore de la participation des personnes en situation de pauvreté aux processus de développement. La précédente LOP ayant été votée avant l'adoption de l'Agenda 2030 et de la COP 21, la future LOP-DSI devra faire des Objectifs du Développement Durable et de l'Accord de Paris sur le Climat, les principaux cadres devant guider la politique de développement et de solidarité internationale.

Les cibles et indicateurs des ODD et de l'Accord de Paris sont les indicateurs les plus pertinents pour mesurer l'impact de la politique de développement de la France en matière de lutte contre la pauvreté, les inégalités et le changement climatique. Les indicateurs de performance du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement devront également être pris en compte pour mesurer la transparence et l'efficacité de l'aide française.

En matière de transparence, il est également essentiel que la France puisse être redevable de l'aide technique apportée aux pays en développement dans le cadre de programmes en faveur de la mobilisation de ressources domestiques.

Question n° 17 - Autres observations

--