



Projet 2012 - Contribution n°11

Coopération internationale : Éléments d'une politique progressiste

Olivier FUMET, Anne MINGASSON, Frédéric PORTAL,
Antoine TALMORAINES, Daniel VAN PARIJS*
Rapporteurs du groupe de travail

Groupe de travail animé par Anne MINGASSON

(* = pseudonymes)

Sommaire

Remerciements.....	4
Synthèse politique.....	5
Vademecum.....	13
Introduction.....	18

PARTIE I

UNE POLITIQUE DE COOPERATION INTERNATIONALE MAL DEFINIE ET MALMENE, QUI DECREDIBILISE LA VOIX DE LA FRANCE DANS LE MONDE

1. EN L'ABSENCE DE VISION STRATEGIQUE, UNE POLITIQUE DE « COUPS » ET DE FAVEURS, OSCILLANT ENTRE MERCANTILISME ET AFFAIRISME.....	21
1.1. <i>Une absence de vision cohérente, qui laisse place aux faveurs</i>	21
1.2. <i>Une surenchère d'annonces politiques sans lendemain</i>	23
1.3. <i>Une approche étroitement mercantile de l'aide au développement, aveugle aux enjeux de long terme</i>	24
2. UN FOSSE CROISSANT ENTRE AMBITIONS ET MOYENS.....	27
2.1. <i>Une apparente progression des moyens... grâce à un thermomètre largement faussé</i>	27
2.2. <i>Un déséquilibre majeur entre une aide bilatérale aux marges de manœuvre limitées et une aide multilatérale au pilotage incertain</i>	30
2.3. <i>Des perspectives sombres</i>	32
3. UN SYSTEME INSTITUTIONNEL ECLATE QUI NE PERMET PAS UN PILOTAGE EFFICACE.....	35

PARTIE II

RECONSTRUIRE UNE POLITIQUE DE COOPERATION INTERNATIONALE REALISTE ET AMBITIEUSE

1. BALAYER DEVANT NOTRE PROPRE PORTE, RECONNAITRE LES EVOLUTIONS EN COURS.....	40
1.1. <i>Ni compassion ni cynisme, mais une solidarité entre égaux face à des défis communs</i>	40
1.2. <i>Les progressistes doivent reconnaître et faire leurs les évolutions du monde en développement</i>	42
1.3. <i>Mettre en œuvre des politiques différenciées avec des moyens adaptés selon les zones</i>	44

2. UN CADRE D'ANALYSE NOUVEAU : L'AIDE AU DEVELOPPEMENT COMME OUTIL AU SERVICE D'UNE AUTRE MONDIALISATION	47
2.1. <i>La recherche d'une mise sous tension de la mondialisation</i>	47
2.2. <i>La coopération constitue l'un des outils pour donner un sens politique à la mondialisation</i>	48
2.3. <i>Identifier les enjeux clés d'une politique de coopération redéfinie</i>	51
3. DES MOYENS A REVOIR, POUR PLUS ET « MIEUX » D'AIDE AU DEVELOPPEMENT	55
3.1. <i>Dépasser le seul concept « d'APD »</i>	55
3.2. <i>Mobiliser toute la gamme des outils disponibles</i>	58
3.3. <i>Concentrer les efforts additionnels</i>	61
4. RENOVER LE CADRE D'INTERVENTION.....	63
4.1. <i>S'inscrire dans une réelle politique de partenariat</i>	63
4.2. <i>Œuvrer pour une architecture internationale du développement plus efficace</i>	65
4.3. <i>Assurer au plan national un réel pilotage politique de la coopération</i>	70
4.4. <i>Investir dans la communication, la réflexion et les idées</i>	75
Conclusion	80
Annexe : Glossaire	82
Présentation de Terra Nova.....	89
Terra Nova - Déjà parus	90

Remerciements

Ce rapport est le fruit d'un long travail d'élaboration. Il a bénéficié des débats de haute qualité que nous avons pu mener avec un groupe de personnalités qui ont bien voulu accepter de se réunir régulièrement pour échanger avec nous et nous enrichir de leurs réflexions et de leur expertise.

Nous leur adressons nos plus chaleureux remerciements.

Anne MINGASSON
Animatrice du groupe de travail

Synthèse politique

Le monde est confronté à des défis nombreux, qu'il peine à relever : trois décennies de mondialisation menée sous la coupe d'idéologies dérégulatrices ont nourri de profonds déséquilibres sociaux, économiques et écologiques au niveau international. La France, à travers la politique de coopération, dispose d'un outil pour infléchir la trajectoire de la mondialisation, et œuvrer avec ses partenaires du Sud à un développement à la fois plus juste et plus soutenable. Or, depuis plusieurs années, derrière de grands discours, cette politique publique est malmenée. Faute d'objectifs clairs et de mise en œuvre transparente, elle est mise au service d'intérêts moins louables. Derrière des chiffres d'aide publique artificiellement en hausse se cache en réalité une baisse inquiétante des moyens effectivement disponibles pour agir sur le terrain – alors que d'autres acteurs accroissent les leurs. Après de longues années de flottement de cette politique publique, le temps est venu de refonder la politique française de coopération internationale. Ce rapport propose quelques jalons pour cette révolution nécessaire de l'aide, après une revue critique des errements de l'ère Sarkozy.

1. UNE POLITIQUE DE COOPERATION INTERNATIONALE MAL DEFINIE ET MALMENE, QUI DECREDIBILISE LA VOIX DE LA FRANCE DANS LE MONDE

Absence de vision stratégique, obsolescence des concepts sur lesquels s'appuient les décideurs politiques, politique de « coups » et d'annonces sans lendemain, vision étroitement mercantiliste nourrie d'une proximité excessive avec quelques acteurs politiques et économiques, disproportion croissante entre les enjeux et les moyens, dispositif institutionnel éclaté ne permettant pas un pilotage efficace, tels sont les constats qui résument la situation actuelle...

En l'absence de vision stratégique ancrée dans les réalités complexes du monde en développement, la politique de coopération internationale a erré ces dernières années dans des pratiques de « coups » médiatiques et de faveurs, oscillant entre mercantilisme et affairisme. Le Président de la République affirme certes dans ses discours avoir pris la mesure de la mondialisation, et en tirer les conséquences pour la politique étrangère de la France. Mais du renouveau inédit de la Françafrique et de ses conseillers occultes au discours de Dakar en passant par la diminution des moyens consacrés à l'aide bilatérale, on ne peut qu'être frappé par une approche velléitaire et maladroite du monde en développement. Le gouvernement privilégie les effets d'annonce : réponse au

tremblement de terre en Haïti, appui à la reconstruction en Afghanistan, programmes de soutien à l'Autorité palestinienne, augmentation non budgétée de la contribution au Fonds mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme, mesures pour juguler la crise alimentaire... On peinerait à mesurer, après quelques mois, la traduction concrète de ces engagements, qui ne font en général l'objet d'aucune affectation financière véritablement nouvelle pour la politique de développement et se traduisent par un raboutage discret des engagements antérieurs ou des moyens affectés à l'aide bilatérale.

L'apparente méconnaissance des enjeux stratégiques de long terme de l'aide se traduit également par une politique étroitement mercantiliste, celle d'une « aide qui doit rapporter » à court terme. Cette position, qui confond aide au développement et outils de soutien au commerce extérieur de la France, interdit paradoxalement de penser sérieusement la façon dont l'aide française peut contribuer intelligemment aux intérêts nationaux (géopolitiques, économiques, sociaux, écologiques) à long terme.

La politique de coopération est en outre marquée depuis quatre ans par un fossé entre les ambitions affichées et les moyens réellement disponibles. En 2010 la France a, pour la première fois, atteint le niveau de 10 Mds d'euros d'aide publique au développement (APD) telle que mesurée par l'OCDE. Elle figure ainsi, en valeur, au 3^e rang des pays développés. Toutefois, ces chiffres apparemment flatteurs ne doivent pas faire illusion. Le Président a décidé le report de 2012 à 2015 de l'engagement de la France d'accroître son APD à 0,7% du revenu national brut (RNB). Cette échéance elle-même ne sera pas atteinte, car contrairement au Royaume-Uni, la France ne s'est pas dotée d'une feuille de route budgétaire crédible qui lui permettrait d'atteindre un ratio qui, pour imparfait qu'il soit, a fait l'objet d'engagements répétés. Ce report traduit bien le manque d'ambition de la politique actuelle, dans un contexte de sophistication croissante des instances de la coopération internationale.

Cette absence de crédibilité n'empêche pas les pouvoirs publics de se focaliser sur le ratio d'APD alors qu'il s'agit d'un thermomètre imparfait et largement faussé. Sa mesure est affectée d'une opacité significative qui permet son gonflement artificiel : d'une part les prévisions des projets de lois de finance (PLF) ont été systématiquement surévaluées ces dernières années (+ 27% en 2007, +15 % en 2008, et +13 % en 2009)¹ ; d'autre part, le niveau d'APD souffre de la prise en compte de dépenses dont l'assimilation à des flux d'aide est discutable (« écolage » des étudiants étrangers en France, accueil des réfugiés, annulation de dette dont la valeur en termes d'aide apportée est surévaluée, etc.), qui ne représentaient pas moins de 30 % de notre APD déclarée en 2009. En outre, certaines de ces dépenses ne sont pas programmables et ne reflètent en rien les priorités géographiques du moment (exemple : annulation de dettes). Ainsi, sur 8 milliards déclarés en 2008 par la France, seulement 5 sont programmables et un peu moins de 2 ont été délivrés de façon bilatérale dans les pays récipiendaires.

¹ L'APD se comptabilise *ex post*, sur la base des décaissements de l'année. Les prévisions trop optimistes sur les annulations de dette expliquent l'essentiel de ces surévaluations *ex ante*.

Inversement, l'aide officielle comptabilisée à l'OCDE ne comprend pas des instruments clés du financement du développement : prêts à conditions très favorables par rapport au marché bien que non concessionnels selon les critères de l'OCDE, garanties, financement en fonds propres... C'est dire combien la définition actuelle de l'aide publique au développement mesure mal la réalité qu'elle est supposée appréhender.

Un déséquilibre majeur s'est par ailleurs fait jour entre une aide bilatérale aux marges de manœuvre limitées par la faiblesse des dons et une aide multilatérale prépondérante et au pilotage incertain. Or la coopération bilatérale permet de cibler les priorités géographiques et sectorielles essentielles du point de vue de la France, de valoriser l'expertise de ses acteurs dans des secteurs où le savoir-faire français et leur connaissance du terrain sont reconnus, et conditionne notre capacité à peser dans la programmation de la Banque mondiale ou du Fonds européen de développement et dans les débats internationaux.

Au total, il devient urgent de redonner à l'aide française les moyens d'agir sur le terrain. C'est pourtant tout l'inverse qui se prépare. Tendanciellement, la France va consacrer moins de 0,4 % de son PIB à l'aide publique au développement en 2015, très loin donc des 0,7 % auxquels elle s'est engagée. Plus grave, au sein de l'APD, les moyens programmables et réellement mobilisables sur le terrain sont tombés très bas, en particulier pour l'aide bilatérale, et rien n'est prévu dans le triennum budgétaire 2011-2013 pour les redresser. Cette évolution est d'autant plus criante que de nouveaux bailleurs de fonds apparaissent avec des volumes financiers très importants à leur disposition, avec lesquels la France ne rivalise plus guère, notamment en Afrique (Chine et Etats-Unis entre autres).

Au plan institutionnel, l'éclatement du système français affecte l'efficacité de son pilotage. Le secrétaire d'Etat (ou Ministre délégué) chargé de la coopération, placé auprès du ministre des Affaires étrangères, peine à jouer le rôle d'animation et de coordination interministérielle qui lui est en théorie assigné, coincé entre deux ministres puissants – et rapportant à l'un d'eux -. Les priorités des ministres de l'Economie et des Affaires étrangères sont ailleurs et leur vision de la coopération est fragmentée, chaque ministère privilégiant les instruments multilatéraux pour lesquels il « tient la chaise », et ne se sentant véritablement responsable que des instruments bilatéraux inscrits à son budget : les dons au MAEE, les bonifications de prêts aux Finances. Il n'est pas surprenant, dans ce contexte, que les réformes successives de la coopération depuis 1998, marquées par l'émergence progressive d'un opérateur généraliste, l'Agence Française de Développement, aient été l'occasion de réaliser de substantielles coupes budgétaires dans les moyens bilatéraux en dons, tandis que la part du multilatéral augmentait². Les efforts réalisés pour

² Résultat : en 2011 l'outil bilatéral AFD disposait d'un peu plus de 200M€ seulement pour financer l'ensemble des projets en dons dans les 14 pays dits prioritaires d'Afrique subsaharienne mais aussi l'assistance technique dans l'ensemble des pays et secteurs relevant de l'Agence (y compris Maghreb, Vietnam, etc.), là où le dispositif comptait il y a dix ans des sommes très supérieures pour les outils alors existants (Fonds de Solidarité prioritaire du MAE, dons délégués à l'AFD, financement des assistants techniques), et là où la France donne aujourd'hui chaque année plus de 450M€ par an à des fonds multilatéraux « verticaux » dédiés au seul secteur de la santé (FMLSTP et UNITAID).

institutionnaliser une collaboration étroite entre les acteurs de la coopération, notamment le Comité interministériel de Coopération Internationale au Développement (CICID) demeurent à un niveau administratif et ne peuvent pallier ce déséquilibre politique.

2. RECONSTRUIRE UNE POLITIQUE DE COOPERATION INTERNATIONALE REALISTE ET AMBITIEUSE

La gauche doit se fixer comme objectif de dépoussiérer cette politique publique abîmée. Elle doit pour cela balayer devant sa propre porte, et reconnaître les évolutions radicales en cours dans le monde en développement. Sa vision de l'aide a trop longtemps oscillé entre approche compassionnelle et tentation de repli désabusé : un « devoir de solidarité » allié à une croyance un peu utopique dans la fin prochaine de l'aide (cette dernière devant permettre d'assurer aux pays aidés leur autonomie en les plaçant sur des trajectoires de croissance) se transformant aisément en tentation d'abandon et de renoncement face à la complexité et à la diversité des parcours réels de développement des pays du Sud. Or l'aide ne peut qu'accompagner les dynamiques de développement propres à chaque pays, et certainement pas s'y substituer. Et ces dynamiques, pour être diverses, sont réelles.

La coopération constitue en fait un outil irremplaçable, et au final bon marché, pour réduire les tensions de la mondialisation et faire émerger un modèle de croissance pour tous plus respectueux des équilibres sociaux et environnementaux. Pour cela, la gauche doit reconnaître et faire siennes les évolutions du monde en développement. Si une dizaine de pays continuent à être pris dans des « pièges à pauvreté », la plupart croissent et se développent à vive allure, de l'Asie à l'Afrique. Dans ce contexte, l'enjeu n'est pas de savoir si le Sud va se développer, mais *comment* il se développe, avec quel impact sur les équilibres régionaux et mondiaux, et avec quels partenaires. En l'absence de « solutions » évidentes à la pénurie alimentaire, au réchauffement climatique, au développement de pandémies, **sociétés du Nord et du Sud sont dorénavant à égalité devant les défis de l'humanité et doivent se faire les co-inventeurs de nouveaux modèles de développement.** La coopération peut être un lieu d'échange de connaissances et de moyens financiers afin d'accélérer ce processus pour trouver des solutions conjointes à ces défis.

Cette réalité du monde appelle des politiques différenciées avec des moyens adaptés selon les zones et les niveaux de développement. La diversification des trajectoires des pays du Sud doit conduire la gauche à abandonner non seulement l'idée d'une politique de coopération exclusivement centrée sur les ex pays du « champ », mais également l'idée d'une politique de coopération qui utiliserait les mêmes instruments dans l'ensemble des zones d'intervention.

La politique de coopération au développement doit être refondée, et mobilisée comme un outil au service d'une autre mondialisation. Dans le débat public français, il est frappant de constater à quel point la mondialisation a été décrite sur un mode passif, comme une force

irréversible. La gauche entend se saisir des attentes de l'opinion, et reprendre l'initiative face à la mondialisation. Il ne s'agit pas de la stopper mais de l'encadrer, de la réinsérer dans un projet de société, domestique et international. Or la coopération est l'un des outils pour donner un sens politique à la mondialisation : un **outil de solidarité** d'un part, permettant de lutter contre la « fracture sociale » planétaire ; un **outil de régulation d'autre part, permettant d'asseoir des politiques publiques globales associant Nord et Sud face aux défis globaux** (alimentaires, climatiques, sociaux, financiers...) ; en somme un **outil de promotion des intérêts bien compris de la France** – un « intérêt » général, à long-terme, et partagé, loin d'une approche étroitement mercantiliste ou affairiste.

Cet outil de solidarité et de régulation dans l'intérêt bien compris de la France doit aujourd'hui servir quatre objectifs distincts : (i) œuvrer à la **convergence économique** ; (ii) préserver les **biens publics mondiaux**, qu'ils soient climatiques, sanitaires ou économiques ; (iii) construire les prémices **d'un filet de sécurité sociale mondial**, c'est-à-dire élaborer des politiques publiques de solidarité à l'échelle mondiale ; (iv) et enfin **prévenir et gérer les crises**, c'est-à-dire investir dans la paix. Sur le terrain, ces quatre mandats ne s'opposent pas ; bien au contraire, ils se renforcent mutuellement.

Il est impératif de revoir les moyens de cette politique, pour plus et « mieux » d'aide au développement. Cela implique tout d'abord de **dépasser le seul concept « d'APD », de rétablir la crédibilité de l'instrument de mesure** de la coopération au développement. A cette fin, il conviendrait de travailler sur le périmètre des financements utilisés et la mesure de la réalité de leur coût budgétaire, de publier chaque année le coût budgétaire et le volume total de financement apporté par chaque instrument de financement du développement, qu'il soit comptabilisé en APD ou pas au regard des règles de l'OCDE, et enfin de développer et de systématiser l'analyse des effets de ces financements, en particulier par les évaluations et la mesure d'impact.

Cette révision des moyens doit également se traduire par la mobilisation de toute la gamme des outils disponibles (dons, prêts concessionnels ou non, garanties, fonds propres) pour maximiser les impacts de nos efforts budgétaires : **privilégier les instruments les plus économes en ressources budgétaires pour atteindre un objectif donné, et non ceux qui produisent le plus d'APD au sens de l'OCDE.**

Enfin, il faut **rééquilibrer les moyens bi et multilatéraux**, en fixant des objectifs a priori dans la répartition des moyens et des financements entre les principaux canaux bilatéral, européen et multilatéral – objectifs révisables sur la base d'évaluations périodiques.

L'ambition de remettre à niveau la politique française de coopération ne pourra faire l'économie d'un **effort budgétaire dans ce domaine, conjuguant redéploiements et moyens additionnels.** Cet effort devra être *ciblé* sur les moyens qui font aujourd'hui le plus cruellement défaut, principalement les subventions bilatérales. La nouvelle combinaison devra également reposer sur une réduction de la part des financements budgétaires attribués aux fonds verticaux et de ceux passant par la Commission européenne, autorisant un

redéploiement vers le bilatéral programmable, un accroissement de l'intervention en prêts concessionnels, un développement substantiel des prêts non concessionnels, et la recherche d'un accroissement des financements innovants.

Le cadre d'intervention de cette politique appelle une rénovation profonde.

En premier lieu, la France doit s'inscrire dans une réelle politique de partenariat avec le Sud, fondée sur un dialogue ouvert, respectueux et exigeant. Le partenariat avec les collectivités locales et la société civile française doit également être renforcé, en finançant à la fois leur action de terrain, mais aussi leur action d'éducation au développement et de sensibilisation de l'opinion publique sur les sujets Nord-Sud, et comme partenaire dans le débat sur les politiques. Dans cet esprit, la recréation d'une structure de concertation entre l'Etat et l'ensemble des acteurs de la société civile sur les questions de coopération s'impose.

En second lieu, il faut œuvrer pour une architecture internationale du développement plus efficace. Cet impératif implique la promotion d'une cohérence accrue des multiples acteurs de la coopération, en évitant la création d'opérateurs additionnels et en promouvant plutôt des mécanismes financiers et institutionnels qui, en subventionnant les démarches conjointes des opérateurs existants autour d'objectifs politiques et de règles communes, favorisent des coalitions d'acteurs du Nord et du Sud et les fassent converger. L'aide européenne doit trouver sa juste place dans ce système d'acteurs, et la Commission se positionner sur sa valeur ajoutée, qui inclut un rôle d'animation et de mise en cohérence, de capitalisation et de projection internationale, ainsi que la structuration d'un véritable réseau des bailleurs européens.

Au plan national, un réel pilotage politique de la coopération doit être assuré. A cette fin, les auteurs du rapport plaident plutôt pour mettre fin à la fragmentation institutionnelle et au pilotage au fil de l'eau grâce à la désignation d'un ministre de plein exercice. La direction de la mondialisation du MAE, les services en charge des institutions multilatérales, du Club de Paris et des prêts bilatéraux (tutelle de l'AFD) à Bercy, lui seraient rattachés en tant que de besoin. Ce ministre aurait comme compétence la coordination de l'action gouvernementale externe en matière de mondialisation et développement, mettant fin à la fragmentation. Cette organisation politique consacrerait l'importance des sujets Nord-Sud dans la globalisation. En tout point comparable à celle du Royaume-Uni et de l'Allemagne, elle assurerait unité de décision, autorité directe sur les services concernés, capacité d'arbitrage entre priorités, objectifs et moyens. Cette option ne fait toutefois pas l'unanimité, ne serait-ce que parce qu'elle bousculerait les frontières de deux ministères simultanément, et ne reflète notamment pas la position officielle de Terra Nova.

D'autres alternatives peuvent être envisagées, dont aucune ne fait toutefois l'unanimité non plus. Le regroupement des responsabilités bi et multilatérales entre les mains du seul ministère des Affaires étrangères présenterait l'avantage de mettre un terme à la fragmentation. Il s'inscrirait dans la logique des liens croissants entre mondialisation, coopération pour le développement et enjeux diplomatiques pour la France. Pour les auteurs

du rapport, cette formule, cohérente en soi, se heurterait toutefois à un problème d'opérationnalisation et de faisabilité, d'une part en raison des résistances à un tel transfert qui ne manqueraient pas de s'exprimer au ministère de l'Economie et des finances, d'autre part pour les raisons mêmes qui font qu'aujourd'hui les sujets qui relèvent du ministre de la Coopération, placé auprès du ministre des Affaires étrangères, demeurent insuffisamment pris en compte dans l'agenda du MAE : les priorités sont ailleurs, la fonction d'objectif essentielle du ministère, ses logiques métiers, font que cette politique peut difficilement, au moins à court-moyen terme, y être traitée à la hauteur de ses enjeux.

Une autre hypothèse pourrait être de renforcer le rôle interministériel du ministre chargé de la coopération en le rattachant directement au Premier ministre, consacrant le caractère très interministériel de cette politique et le fait qu'elle rapporte de fait, et in fine, souvent directement à l'Elysée. Mais cette solution ne résoudrait pas complètement la question de l'autorité sur les services aujourd'hui en charge de ces sujets dans les ministères concernés ni celle de la capacité d'arbitrage entre lignes budgétaires.

En tout état de cause la solution institutionnelle devra favoriser le rééquilibrage et une meilleure articulation entre interventions bilatérales et multilatérales, qui suppose aussi (i) de ramener le bilatéral au-dessus du niveau de crédibilité minimal en dessous duquel il est tombé, et (ii) de mettre en place un véritable pilotage politique de l'allocation des moyens, par l'adoption d'une clé de répartition *ex ante* du coût budgétaire des financements mis en œuvre par les différents canaux.

Par ailleurs, l'amélioration de l'efficacité de la politique de coopération ne servira à rien si d'autres politiques nuisibles au développement durable du Sud perdurent, défaisant d'une main ce qui est fait de l'autre. **Cette exigence de cohérence des politiques publiques** devrait notamment trouver une traduction dans les trois domaines : (i) la politique migratoire, à travers la reformulation des politiques de migration sélectives, la promotion des migrations circulaires et l'abandon de la « conditionnalité migratoire » de l'aide et des « programmes de développement solidaires » pilotés par le ministère de l'Intérieur ; (ii) l'initiation d'une réflexion sur les évolutions possibles du régime de change du Franc CFA ; et (iii) la remise à plat du processus des Accords de Partenariat Economique (APE).

Enfin, la politique de coopération internationale de la France appelle plus d'investissement dans la communication, la réflexion et les idées. Il faut réinvestir les débats internationaux et le champ intellectuel, en définissant une stratégie de recherche et de projection dans les débats d'idées, qui mobilise et coordonne les différents acteurs en la matière, politique qui doit être assumée et animée par le ministre de la Coopération au positionnement renforcé.

Il s'agit aussi de donner à la politique de coopération refondée les cadres de débat, de communication et de reconnaissance qui lui font aujourd'hui défaut. Cela pourrait passer par la mise au point d'un « livre blanc » sur les relations Nord-Sud (et pas seulement sur l'APD), comportant un examen approfondi de la question de la cohérence des politiques publiques, élaboré selon un processus participatif très ouvert. Une loi de programmation sur

la coopération internationale pourrait être adoptée à échéance régulière à l’instar de ce qui existe en Grande-Bretagne et en Espagne. Une politique de communication active doit être portée au niveau politique, reposant sur un effort important de formalisation des objectifs, une démonstration concrète des résultats obtenus qui implique entre autres un effort accru d’évaluation, et un engagement systématique de transparence et d’évaluation des actions conduites. Ce plan d’action, pour réussir, devra être largement élaboré, mis en œuvre et suivi avec les organisations de solidarité internationale françaises, dans le cadre d’instances de débats et de dialogue à créer ou recréer.

Vademecum

1. Reconstruire une politique de coopération internationale réaliste et ambitieuse

Reconnaître les évolutions en cours, refonder notre approche

Proposition 1 : Abandonner l'approche compassionnelle et les tentations de repli désabusé, positionner la coopération au développement comme l'un des outils contribuant à réduire les tensions de la mondialisation et à faire émerger un modèle de croissance pour tous plus respectueux des équilibres sociaux et environnementaux.

Proposition 2 : Reconnaître que le Nord et le Sud - qui se développera, avec ou sans nous -, sont désormais à égalité devant les défis de l'humanité et doivent co-inventer de nouveaux modèles de développement.

Proposition 3 : Sortir la coopération d'une vision qui appartient au passé et la concevoir comme un des outils pour faire émerger des solutions conjointes à ces défis.

Proposition 4 : Mettre en œuvre une politique différenciée avec des moyens adaptés selon les zones géographiques.

Faire de l'aide au développement un outil au service d'une autre mondialisation

Proposition 5 : Promouvoir dans notre action internationale une forme d'altermondialisation fondée non pas sur le rejet des processus de rapprochement et d'intégration mais sur la régulation des dynamiques à l'œuvre : l'aide au développement doit être le socle d'une politique publique internationale de gestion de la relation Nord - Sud dans la mondialisation.

Proposition 6 : Pour contribuer à l'émergence de solutions globales, utiliser l'aide au développement comme :

- un outil de solidarité face à la « fracture sociale planétaire » ;
- un outil de régulation permettant d'assoir des politiques publiques globales associant Nord et Sud face aux défis globaux (alimentaires, climatiques, sociaux, financiers...) ;
- mais aussi un outil de promotion des intérêts économiques et sociaux bien compris de la France, dimension qu'il faut débarrasser des approches paternalistes comme étroitement mercantilistes et de court terme, mais assumer sans complexe.

Proposition 7 : Ni l'approche compassionnelle ni l'approche mercantiliste ne pouvant définir les finalités de la politique de coopération, cet outil de solidarité et de régulation dans l'intérêt bien compris de la France doit aujourd'hui servir quatre objectifs distincts :

- œuvrer à la convergence économique ;
- préserver les biens publics mondiaux ;
- construire les prémices d'un filet de sécurité sociale mondial ;
- prévenir et gérer les crises.

Des moyens à revoir, pour plus et « mieux » d'aide au développement

Proposition 8 : Dépassez le seul concept « d'APD », rétablir la crédibilité de l'instrument de mesure de la coopération au développement en travaillant sur sa mesure et ses effets :

- revoir le périmètre des financements utilisés et la mesure de la réalité de leur coût budgétaire ; publier chaque année le coût budgétaire et le volume total de financement apporté par chaque instrument de financement du développement, qu'il soit comptabilisé en APD ou pas ;
- développer et systématiser l'analyse des effets de ces financements, en particulier par les évaluations et la mesure d'impact.

Proposition 9 : Utiliser la gamme complète d'instruments de financement du développement (dons, prêts concessionnels ou non, garanties, fonds propres) pour maximiser les impacts de nos efforts budgétaires : privilégier les instruments les plus économes en ressources budgétaires pour atteindre un objectif donné et non ceux qui produisent le plus d'APD au sens de l'OCDE.

Proposition 10 : Utiliser les instruments, modalités et canaux (bilatéral, européen, multilatéral) les plus adaptés au contexte et aux priorités. En particulier faire remonter les moyens programmables qui permettent d'agir directement sur le terrain dans les pays, plutôt que de s'attacher au ratio officiel si sa remontée ne correspond pas à des flux financiers supplémentaires réels.

Proposition 11 : Rééquilibrer les moyens bi et multilatéraux, en fixant des objectifs a priori dans la répartition des moyens et des financements entre les principaux canaux bilatéral, européen et multilatéral –objectifs révisables sur la base d'évaluations périodiques.

Proposition 12 : Concentrer les efforts additionnels, remobiliser les outils de financement du développement en se reposant sur une combinaison incluant :

- un accroissement de l'intervention en prêts concessionnels, certes modéré, mais permettant de répondre aux défis de la nouvelle relation qui sera à reconstruire avec les PRI, en particulier ceux du Bassin méditerranéen, et d'agir en faveur de nos intérêts à long terme dans les pays émergents ;
- un développement substantiel des prêts non concessionnels (qu'ils soient considérés comme de l'APD à l'OCDE ou pas), pour accroître l'échelle de nos outils d'intervention et d'influence dans les pays émergents et en matière de Biens Publics Mondiaux ;
- simultanément, la recherche d'un accroissement des financements innovants (ressources stables assises sur une parafiscalité internationale) pour financer d'une part les BPM, d'autre part le « filet de sécurité social » ;

- une réduction de la part des financements budgétaires attribués aux fonds verticaux (avec substitution par des financements innovants) ;
- une réduction de la part des financements passant par la Commission européenne (en définissant un objectif en termes de ratio) ;
- un transfert des ressources rendues ainsi disponibles essentiellement sur les subventions bilatérales ;
- un effort budgétaire additionnel concentré sur cette partie « subventions bilatérales ».

2. Rénover le cadre d'intervention

S'inscrire dans une réelle politique de partenariat

Proposition 13 : Instaurer avec nos partenaires du Sud un dialogue ouvert, respectueux et exigeant.

Proposition 14 : Renforcer la place et le rôle des ONG et des collectivités locales comme acteur et partenaire du développement et de la régulation des défis Nord-Sud : financement de leur action de terrain, mais aussi de leur action d'éducation au développement et de sensibilisation de l'opinion publique sur les sujets Nord-Sud, et comme partenaire dans le dialogue et le débat sur les politiques.

Proposition 15 : Recréer une structure de concertation entre l'Etat et l'ensemble des acteurs de la société civile sur les questions de coopération.

Œuvrer pour une architecture internationale du développement plus efficace

Proposition 16 : Dans la mobilisation de nouveaux financements, au niveau européen ou multilatéral, éviter la création d'opérateurs additionnels et promouvoir plutôt des mécanismes financiers et institutionnels qui, en subventionnant les démarches conjointes des opérateurs existants autour d'objectifs politiques et de règles communes, favorisent des coalitions d'acteurs du Nord et du Sud et les fassent converger.

Proposition 17 : Positionner l'aide européenne sur sa vraie valeur ajoutée : centrer les missions de la Commission en matière de développement sur quatre fonctions essentielles : animer les réflexions européennes pour l'identification de principes partagés et de priorités communes permettant de mieux valoriser l'atout que représente la diversité des approches et des savoir-faire des aides bilatérales européennes ;

- être un vecteur de mise en cohérence et d'harmonisation des contributions bilatérales ;
- constituer un pôle de capitalisation et de savoir faire pour toute l'Europe ;
- constituer un socle minimum de contribution pour les Etats qui n'ont pas de politique bilatérale et ceux qui désirent une action commune mutualisée ;

Proposition 18 : Structurer un véritable réseau de bailleurs européens, facilitant les cofinancements et l'optimisation de l'offre de services techniques et financiers.

Assurer au plan national un réel pilotage politique de la coopération

Proposition 19 : Créer les conditions d'un pilotage interministériel efficace : donner poids et visibilité à cette politique, mettre fin à la fragmentation et au pilotage au fil de l'eau et assurer unité de décision, autorité unique sur les différents services concernés et capacité d'arbitrage entre lignes budgétaires.

Proposition 20 : Mieux équilibrer et articuler les interventions bilatérales et multilatérales : assumer le choix de disposer d'un outil bilatéral et le ramener au dessus du niveau de crédibilité minimal en dessous duquel il est tombé :

- remonter significativement la part de l'aide mise en œuvre par le canal bilatéral ;
- mettre en place un véritable pilotage politique de l'allocation des moyens par l'adoption d'une clé de répartition ex ante du coût budgétaire des financements mis en œuvre par les différents canaux bilatéral, européen et multilatéral.

Proposition 21 : Porter une exigence de cohérence des politiques publiques : mener dans le cadre d'un processus interministériel, mais également ouvert et participatif, un véritable travail d'amélioration de la cohérence des différentes politiques publiques avec les enjeux Nord-Sud. Dans ce cadre, notamment traiter les sujets suivants :

- repenser les politiques de migration sélective pour limiter les éventuelles contradictions avec les politiques de développement ; favoriser les migrations circulaires ; mettre fin à la « conditionnalité migratoire » de l'aide au développement et aux programmes de « développement solidaire » pilotés par le Ministère de l'Intérieur ;
- entamer une réflexion sur les évolutions possibles du régime de change du Franc CFA ;
- proposer à nos partenaires européens une remise à plat du processus des Accords de Partenariat Economique.

Investir dans la communication, la réflexion et les idées

Proposition 22 : Réinvestir activement dans la recherche sur le développement. Définir une stratégie qui mobilise et coordonne les différents acteurs en la matière, assumée et animée par le ministre de la coopération.

Proposition 23 : Donner à la politique de coopération refondée une formalisation et une reconnaissance par la mise au point d'un « livre blanc » sur les relations Nord-Sud (et pas seulement sur l'APD), comportant un examen approfondi de la question de la cohérence avec les autres politiques publiques, et élaboré selon un processus participatif très ouvert.

Proposition 24 : Faire adopter à échéance régulière une loi de programmation sur la coopération internationale à l'instar de ce qui existe en Grande-Bretagne et en Espagne.

Proposition 25 : Développer une politique de communication active et portée au niveau politique, reposant sur un effort important de formalisation des objectifs (« Livre blanc »), une démonstration concrète des résultats obtenus qui implique entre autres un effort accru d'évaluation, un engagement systématique de transparence et d'évaluation des actions conduites. Ce plan d'action devra être largement élaboré, mis en œuvre et suivi avec les organisations de solidarité internationale françaises, dans le cadre d'instances de débats et de dialogue à créer ou recréer.

Introduction

Le monde est confronté à des défis nombreux, qu'il peine à relever : trois décennies de mondialisation menée sous la coupe d'idéologies dérégulatrices ont nourri de profonds déséquilibres sociaux³, économiques⁴ et écologiques⁵ au niveau international. Ces déséquilibres ont révélé leur potentiel déstabilisateur, au Nord comme au Sud, dans la série des crises systémiques qui a marqué les années 2000 : les crises sécuritaires (du Sahel au Pakistan en passant par l'Afrique centrale et la Colombie), sanitaires (grippe aviaire, grippe porcine), alimentaire (dont l'ampleur est apparue lors des émeutes de la faim de 2007), environnementale (perte de la biodiversité, déforestation massive, changement climatique) ou financière de la décennie 2000, indiquent l'urgence de rectifier cette trajectoire, tant la poursuite des tendances actuelles mène à une impasse périlleuse pour tous.

La France, à travers la politique de coopération, dispose d'un outil pour infléchir la trajectoire de la mondialisation, et œuvrer avec ses partenaires du Sud à un développement à la fois plus juste et plus soutenable.

Mais, depuis plusieurs années, derrière de grands discours, cette politique publique est malmenée. Faute d'objectifs clairs et de mise en œuvre transparente, elle est mise au service d'intérêts moins louables. Derrière des chiffres d'aide publique en hausse se cache, par une politique de « gonflette », une baisse inquiétante des moyens réellement disponibles pour agir sur le terrain – alors que d'autres acteurs accroissent les leurs⁶. Nos partenaires internationaux ne s'y trompent pas : comme sa diplomatie, l'aide française est en repli. A force de coups médiatiques sans lendemain, la France perd son crédit – comme sa capacité à influencer sur les grandes évolutions du monde.

³ La moitié de la population mondiale vit avec 1% de la richesse, alors que les 10% les plus riches se partagent 85% du PIB mondial.

⁴ Un milliard d'habitants vivent avec moins d'un dollar par jour.

⁵ S'il était réparti équitablement, chacun des 7 milliards d'humains vivant actuellement aurait droit à environ 1,9 ha de surface vivante, pour satisfaire ses besoins sans attaquer la biosphère. La moyenne mondiale est aujourd'hui de 2,3 ha, c'est-à-dire que les générations actuelles laissent une « dette écologique » aux prochaines générations. Mais les Etats industrialisés ont également une « dette écologique » vis-à-vis des Etats en développement : l'Européen moyen « occupe » 6 ha et l'Américain 12 ha soit trente fois plus qu'un Afghan.

⁶ C'est le cas de pays européens qui connaissent les mêmes difficultés budgétaires que la France, comme la Grande-Bretagne – qui s'achemine vers un respect de l'engagement commun de faire croître l'APD à 0,7% de son PIB, mais aussi de pays émergents comme la Chine, l'Inde ou le Brésil.

Après de longues années de flottement de cette politique publique, le temps est venu de refonder la politique française de coopération internationale, pour en faire un des outils de gestion de la mondialisation, susceptible de contribuer à la meilleure gouvernance mondiale que les Français appellent de leurs vœux. Une mondialisation plus solidaire, plus soutenable – et donc plus bénéfique pour les citoyens. Les mutations rapides du monde en développement exigent cette refondation ; les administrations y sont prêtes⁷ ; leurs partenaires de la société civile l'appellent de leurs vœux. Les hommes et femmes politiques doivent aujourd'hui s'approprier cette ambition. Ce rapport propose quelques jalons pour cette révolution nécessaire de l'aide, après une revue critique des errements de l'ère Sarkozy.

Rappel : Qu'est-ce que la coopération internationale ?

Elle peut être définie comme l'activité de coopération entre acteurs du Nord et du Sud en faveur d'un développement économique et social durable des sociétés du Sud. La coopération au développement recouvre deux grands types d'aide : l'aide privée qui transite par les organisations non gouvernementales (ONG) et les fondations d'une part, et l'aide publique au développement (APD) d'autre part. Cette note traite de la politique publique de coopération en faveur du développement de la France. Elle ne couvre pas le volet culturel de la coopération internationale, ni d'aide humanitaire d'urgence (aide alimentaire, gestion de crises, opérations de maintien de la paix).

L'aide au développement est une politique publique née au sortir de la deuxième guerre mondiale. Elle est le fait d'Etats, ou de collectivités locales. L'aide « multilatérale » transite par des institutions telles que la Banque Mondiale, les agences des Nations unies, les organes de la Commission européenne ou les banques régionales de développement (Banque Européenne d'Investissement, Banques Africaine, Asiatique ou Interaméricaine de Développement) et des fonds mondiaux à spécialisation thématique (Fonds Mondial pour l'Environnement, Fonds Mondial de Lutte contre la Tuberculose, le Paludisme et le Sida...). L'aide « bilatérale » est mise en œuvre directement par les pays donateurs. En France, l'Agence Française de Développement (AFD) en est l'opérateur pivot.

L'Aide Publique au Développement fait l'objet d'une comptabilisation selon des normes de l'OCDE. En 2009, l'APD atteignait globalement 120 milliards de dollars, soit 0,31 % du revenu national brut des pays donateurs⁸. Cette aide peut prendre différentes formes : coopération technique (financement de formations et mise à disposition d'experts), projets (financement d'un projet local d'infrastructure, d'un hôpital, etc.), programmes (financement d'un ensemble de projets s'inscrivant dans un cadre global cohérent, aide globale ou sectorielle au budget des Etats), allègements de dettes, mécanismes de garantie pour favoriser l'investissement étranger,

⁷ Le Document Cadre de Coopération au Développement, adopté fin 2010, en est une indication: aboutissement d'un processus de concertation entre ministères, AFD et société civile, puis de discussions avec le Parlement, il démontre la capacité des acteurs du dispositif français de coopération à rénover leurs pratiques. Cette feuille de route reste cependant lettre morte en l'absence de portage politique et de choix budgétaires cohérents.

⁸ D'après le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, *Statistics on resource flows to developing countries*, 2011. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/43/47137659.pdf>

collaborations intellectuelles (partage des fruits de la recherche, échange d'outils de politiques publiques ou de technologies).

Si le terme « d'aide au développement » continue à être utilisé, de nombreux acteurs préfèrent l'appellation « coopération au développement », reflétant une approche partenariale du développement. Rappelons enfin que l'aide au développement ne représente qu'une petite composante des flux financiers internationaux destinés aux pays en développement, comparée par exemple aux Investissements Directs Etrangers ou aux revenus transférés par les travailleurs migrants.

PARTIE I

Une politique de coopération internationale mal définie et malmenée, qui décrédibilise la voix de la France dans le monde

1.

En l'absence de vision stratégique, une politique de « coups » et de faveurs, oscillant entre mercantilisme et affairisme

1. UNE ABSENCE DE VISION COHÉRENTE, QUI LAISSE PLACE AUX FAVEURS

La politique de coopération et d'aide au développement souffre d'une difficulté à définir ses objectifs, oscillant entre une approche compassionnelle, l'appui à la stabilité de régimes considérés comme proches ou favorables à nos intérêts, la promotion de l'influence de la France et le soutien à la présence internationale de ses entreprises. Cette ambiguïté est sans nul doute liée à la faiblesse des moyens qui lui ont été consacrés au regard des enjeux qu'elle prétend traiter. Mais elle s'explique aussi par une approche de court terme d'une politique qui doit nécessairement s'inscrire dans la durée pour éviter les errements constatés depuis longtemps : répartition incohérente des moyens, financements de projets ou de politiques parfois économiquement ou socialement discutables, dispositif de pilotage institutionnel excessivement complexe et peu efficace.

Certaines de ces difficultés sont anciennes. Elles se sont toutefois accrues dans des proportions inhabituelles depuis l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy. Si le Président de la République affirme dans ses discours avoir pris la mesure de la mondialisation et en tirer les conséquences sur la politique étrangère de la France, force est de constater que cette dernière n'a jamais été aussi malmenée. La politique de coopération, qui constitue l'un des pans de notre politique internationale, est aujourd'hui victime des mêmes maux qui accablent cette dernière : absence de vision stratégique, obsolescence des concepts sur

lesquels s'appuient les décideurs politiques, politique de « coups » et d'annonces sans lendemain, vision étroitement mercantiliste nourrie d'une proximité excessive avec quelques acteurs politiques et économiques, disproportion croissante entre les enjeux et les moyens.

Certes, dans le discours, le Président de la République affiche une ambition de « refonder » l'économie internationale et de mieux la réguler, de faire évoluer la gouvernance mondiale pour reconnaître le caractère multipolaire du monde, de faire progresser les grandes causes communes de l'humanité, dont la lutte contre le réchauffement climatique... Ce discours volontariste est toutefois mis à mal par ses incohérences répétées, et l'immense décalage avec la pratique observée.

S'agissant des relations avec l'Afrique, Nicolas Sarkozy, en 2006, disait ainsi vouloir *"débarrasser notre relation (France-Afrique) des réseaux d'un autre temps, des émissaires officiels qui n'ont d'autre mandat que celui qu'ils s'inventent"*, et prônait la rupture. Dans les faits, il a fait entrer par la grande porte la Françafrique et ses conseillers occultes – qui n'hésitent pas à parler au nom de la France et de son Président, et à se faire les porte-paroles de potentats africains pour exiger le départ d'un Secrétaire d'Etat français⁹. Plus profondément, cette attitude témoigne d'une profonde méconnaissance des dynamiques en cours dans ces pays – preuve en est le discours du Président de la République à Dakar¹⁰, qui collera à l'image de la France aux yeux des Africains tant que Nicolas Sarkozy en sera président.

Au-delà de l'Afrique, on ne peut qu'être frappés par une approche du monde en développement velléitaire et maladroite. En témoignent le froid inédit dans les relations de la France avec le Mexique, ou les mésaventures françaises sur la Méditerranée – de la gestion-spectacle de la crise des otages bulgares en Libye à la réaction aux révolutions démocratiques du « printemps arabe » en passant par les vicissitudes de l'*Union Pour la Méditerranée*, initiative décrédibilisée par son manque d'ancrage dans les réalités de la zone et l'amateurisme de sa gestion. La valse des ministres de la coopération (quatre en quatre ans, dont un intérim de 6 mois en 2010 par le Ministre des Affaires Etrangères) montre le peu d'égard du gouvernement actuel envers cette politique. Il est peu surprenant que cette dernière apparaisse incohérente, dans un contexte de complexification croissante du paysage de la solidarité internationale, où interagissent acteurs publics et privés.

⁹ Sur l'éviction du secrétaire d'Etat à la Coopération J.M. Bockel, déclassé en 2008 pour avoir voulu *« signer l'acte de décès de la Françafrique »*, Robert Bourgi explique d'une manière remarquablement décomplexée : *« Je suis allé voir le Président [...] et je lui ai passé le message ferme et voilé de menaces du Président Bongo. Il m'a dit : écoute, dis à Omar et aux autres chefs d'État que M. Bockel partira bientôt et sera remplacé par un de mes amis. Ce nouveau ministre prendra ton attache, [...] tu l'initieras à l'Afrique »*. Robert Bourgi, héritier des réseaux Foccard, que les diplomates américains décrivent comme *« la quintessence de l'acteur de la Françafrique impliqué dans des intrigues n'importe où en Afrique »* (Le Monde, 5.12.2010)

¹⁰ *« Le drame de l'Afrique, c'est que l'homme africain n'est pas assez entré dans l'Histoire (...) Jamais il ne s'élançait vers l'avenir (...) Dans cet univers où la nature commande tout, l'homme reste immobile au milieu d'un ordre immuable où tout est écrit d'avance (...) Il n'y a de place ni pour l'aventure humaine, ni pour l'idée de progrès »*, déclarait notamment le président de la République.

2. UNE SURENCHÈRE D'ANNONCES POLITIQUES SANS LENDEMAIN

Fidèle à la démarche suivie en politique intérieure, le gouvernement privilégie en matière de coopération les effets d'annonce, sans se soucier ni de leur cohérence, ni de leur suivi. L'objectif de cette politique de longue haleine qu'est la politique de coopération, ne saurait toutefois se limiter à répondre à une émotion populaire, à l'occasion d'une catastrophe humanitaire ou d'un conflit, sans véritable analyse des besoins, des demandes de nos partenaires du Sud, des moyens disponibles ni de la cohérence avec les interventions existantes. Elle ne saurait non plus être l'otage de considérations de politique intérieure – migratoires, sécuritaires ou électorales – de court terme.

L'absence, volontaire, de tout bilan, tient à une raison simple : on peinerait à mesurer, après quelques mois, la traduction concrète de ces engagements, qui ne font en général l'objet d'aucune affectation financière véritablement nouvelle. Toute nouvelle « annonce » internationale s'appuie sur le recyclage d'une aide limitée, non extensible, et déjà promise plusieurs fois.

Cette logique d'affichage qui fait de notre politique de coopération un instrument de gesticulation médiatique atteint des sommets dans le financement des actions d'urgence comme à Haïti, ou dans les territoires palestiniens. Les décisions d'aide à ces pays en crise se traduisent régulièrement par une simple réallocation des subventions en principe destinées aux pays les plus pauvres d'Afrique pourtant eux-mêmes déclarés « prioritaires », voire par l'annonce en grande pompe des sommes prévues avant les crises auxquelles ces promesses, comprises à tort comme additionnelles, sont censées remédier. Dans un contexte où les subventions bilatérales pour l'Afrique avaient déjà atteint un étiage jamais constaté depuis plus de 30 ans, on conçoit bien l'impossibilité de conduire une politique crédible dans ces pays pourtant prioritaires. A privilégier la visibilité sur la cohérence, la politique de coopération française est en train de perdre de la crédibilité.

On retrouve ce goût du coup médiatique dans les moments les plus solennels des sommets internationaux quand le Président de la République annonce, à la tribune de l'ONU en septembre dernier, une augmentation de 60 millions d'euros de la contribution de la France au Fonds mondial de lutte contre le Sida, sans la budgéter en amont et sans qu'en aval, six mois après, on ne sache comment financer cette annonce présidentielle.¹¹

Engagements sectoriels pris par la France

¹¹ Lire l'audition du ministre de la coopération à l'Assemblée Nationale en février dernier.

1 Md EUR pour l' <u>agriculture en Afrique Sub-saharienne</u> sur la période 2008-2012 (soit en moyenne 200 M EUR par an) ¹²
1,5 Mds EUR pour la <u>sécurité alimentaire</u> sur la période 2009-2011 (soit en moyenne 500 MEUR par an) ¹³
420 M€/an sur 2010 – 2012 en financement précoce pour la <u>lutte contre le changement climatique</u> dont 20% pour la préservation de la forêt (247 M€) ¹⁴
730 MEUR consacrés à l'Initiative H2020 ¹⁵ pour l' <u>eau et assainissement en Méditerranée</u>
Scolariser 8 millions d'enfants en Afrique d'ici 2010, et tous les enfants d'ici 2015 ¹⁶
10 Mds EUR sur l'Afrique sur 2008-2012 ¹⁷ pour l'initiative de <u>soutien à la croissance économique en Afrique</u>
1 Md\$/an pour la <u>santé en Afrique</u> ¹⁸ sur la période 2008-2012
60 M€ additionnels par an pour la <u>lutte contre le Sida</u> alloués au Fonds mondial ¹⁹
850 M€ par an à partir de 2010 pour l' <u>Aide au commerce</u> ²⁰
200 M€ / an consacrés à la <u>biodiversité</u> à partir de 2012, puis 500 M € /an à partir de 2014 ²¹
100 M€ par an consacrés par la France à la <u>santé maternelle</u> dans les années qui viennent. ²²

3. UNE APPROCHE ÉTROITEMENT MERCANTILE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT, AVEUGLE AUX ENJEUX DE LONG TERME

L'aide au développement a toujours été un instrument de la politique d'influence de la France, et il n'est pas illégitime qu'elle contribue à promouvoir ses intérêts économiques et politiques. L'expérience des 40 dernières années a toutefois montré qu'il existait différentes façons de le faire, dont certaines étaient à la fois plus respectueuses des intérêts de nos partenaires du Sud et plus profitables à l'économie et la société française à moyen terme.

Ainsi, la pratique d'une aide liée, c'est-à-dire ne pouvant servir qu'à acheter des produits en provenance du pays donateur, qui était la règle jusque dans les années 1980, a été fortement combattue depuis par l'ensemble de la communauté du développement. Les analyses ont montré qu'une telle pratique se traduit par des surcoûts de l'ordre de 15 à 30 % pour les

¹² Discours du Président de la République à la FAO le 3 juin 2008

¹³ Engagement du G8 de l'Aquila (juillet 2009)

¹⁴ Sommet de Copenhague décembre 2009

¹⁵ Sommet de Paris pour la Méditerranée, 13 juillet 2008

¹⁶ Déclaration du sommet franco-britannique, 27 mars 2008

¹⁷ Discours du Cap, 28 février 2008

¹⁸ Annonce française aux sommets d'Heiligendamm (2007) et de Toyako (2008)

¹⁹ Allocation supplémentaire au Fonds mondial annoncée par le Président de la République en septembre 2010.

²⁰ Relevé de décisions du CICID du 5 juin 2009

²¹ Déclaration de la secrétaire d'Etat à l'écologie, Chantal Jouanno, le 28 octobre 2010 lors du Sommet international sur la biodiversité à Nagoya

²² Conférence de presse du Président de la République lors du Sommet du G8 / G20 de Muskoka le 27 juin 2010. L'engagement du G8 est de consacrer 5 Mds USD de financements additionnels dans les 5 prochaines années à la santé des mères, des nouveau-nés et des enfants de moins de 5 ans

contrats passés sans réelle concurrence, le bénéfice de l'aide étant ainsi accaparé par quelques firmes abonnées aux grands contrats, au détriment des finances publiques françaises et/ou du destinataire de l'aide. De plus, les avantages qu'en retirait l'économie française dans son ensemble apparaissent assez illusoire. En effet, l'une des conséquences de pratiquer la liaison de l'aide était l'exclusion de nos entreprises des appels d'offres financés avec d'autres concours extérieurs.

Comme l'essentiel de ses partenaires, la France a pris l'engagement de délier l'essentiel de son aide en février 2002, sous le gouvernement Jospin. Dans leur grande majorité, les entreprises françaises ont manifesté leur assentiment par rapport à cette politique qui leur ouvre les marchés des autres bailleurs de fonds²³. Le bénéfice tiré d'un accès exclusif aux contrats financés par l'aide française leur apparaît en effet marginal par rapport à la possibilité d'accéder aux immenses marchés générés par le développement économique des pays du Sud, parmi lesquels les émergents.

Ce consensus autour du déliement de l'aide a toutefois été remis en cause au cours des années récentes par une politique rétrograde, conduite sous l'influence de quelques groupes économiques spécialisés pour l'essentiel sur l'Afrique sub-saharienne, cherchant à préserver leurs avantages acquis par une approche mercantile de court terme. Cette position, sans aller jusqu'à un relèvement officiel, a été reprise par le pouvoir politique, ainsi qu'en atteste par exemple la prise de position de l'ancien Secrétaire d'Etat à la Coopération Alain Joyandet, proche allié de Nicolas Sarkozy, qui déclarait au journal *Libération* en 2008 qu'il ne faut pas avoir peur de « *dire aux Africains qu'on veut les aider, mais qu'on veut aussi que cela nous rapporte* »²⁴.

Dans ce climat, et suite au discours « décomplexé » de hauts responsables politiques vis-à-vis d'une « aide qui rapporte directement »²⁵, les tentations de relèvement de l'aide française se multiplient, au mépris des engagements et de l'image de la France, de l'efficacité de l'aide ainsi que de son coût²⁶, mais aussi des intérêts de la majorité des entreprises françaises. Cette posture étroite et court-termiste confond outils de soutien au commerce extérieur et outils de financement du développement.

Elle interdit en outre de penser sérieusement la façon dont l'aide française peut contribuer intelligemment aux intérêts nationaux, pour un pays comme la France dans le monde contemporain. Ce que peut et doit faire l'Etat, c'est créer par son action diplomatique un contexte favorable aux intérêts français. La politique de coopération, si cela n'est pas sa

²³ D'autant que persistent par ailleurs les outils traditionnels de soutien au commerce extérieur, notamment les crédits de la « Réserve Pays Emergents » gérés par le ministère de l'Economie et des Finances, qui finance des prêts liés.

²⁴ *Libération*, 24 juin 2008

²⁵ Le nouveau Directeur général de l'AFD, M. Dov Zerah, affirme ainsi qu'il faut un contrat pour une entreprise française au bout de chaque projet de développement

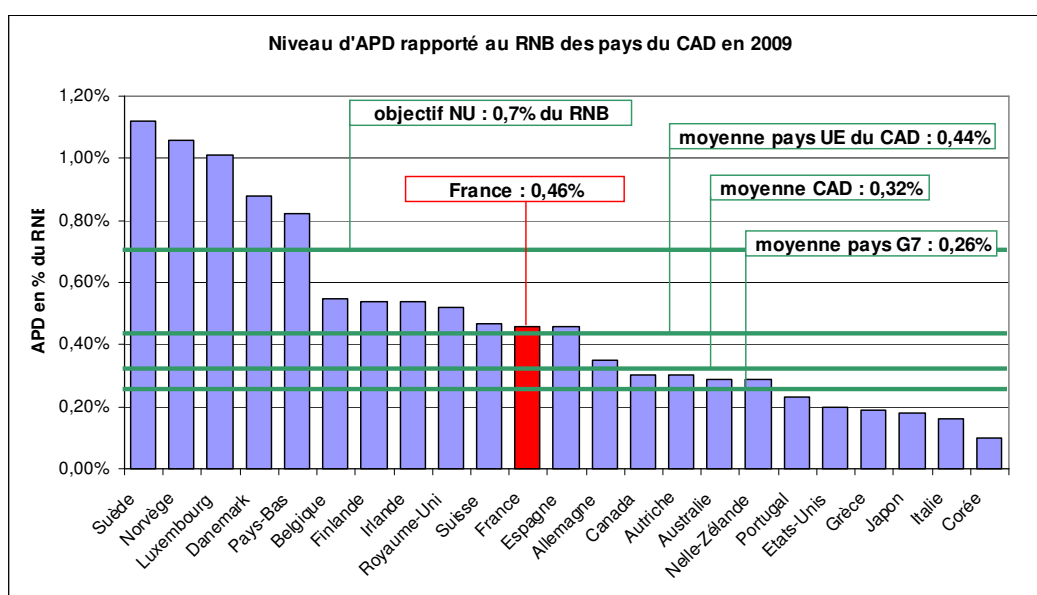
²⁶ outre le phénomène de gonflement des marges, il faut rappeler par ailleurs que l'OCDE exige une concessionnalité plus élevée pour les prêts d'aide liée

priorité, peut y contribuer en créant des partenariats sur des enjeux régionaux et mondiaux tel que l'énergie, le climat ou la sécurité. Dans ces trois grands domaines, la politique de coopération peut considérablement aider, par la création de réseaux, d'interactions, par la mise en relation des acteurs (chercheurs, élus locaux, ONG, administrations, entreprises...). Les relations ainsi nouées ont un impact sur les flux d'investissement et de commerce, sur la capacité à dialoguer et favoriser des convergences face aux défis communs de la planète. Elles favorisent la demande d'expertise et de savoir-faire dans le monde en développement, contribue à promouvoir indirectement le rayonnement des acteurs publics et privés français.

2.

Un fossé croissant entre ambitions et moyens

1. UNE APPARENTE PROGRESSION DES MOYENS... GRÂCE À UN THERMOMÈTRE LARGEMENT FAUSSE



Source : OCDE/AFD/Sénat

En droite ligne avec les valeurs issues de son histoire et l'idée qu'elle se fait de son rôle dans le monde, la France se veut une nation généreuse. Lors de la conférence de Monterrey en 2002, la France s'est par conséquent engagée à porter son niveau d'aide publique au développement (APD) à 0,7% du revenu national brut (RNB) à l'horizon 2012, aux côtés des autres pays donateurs. Nicolas Sarkozy a renoncé à cet engagement pour lui substituer celui, moins ambitieux, de porter le niveau d'APD à 0,51% du RNB en 2010, reportant à 2015 l'objectif de 0,7%²⁷.

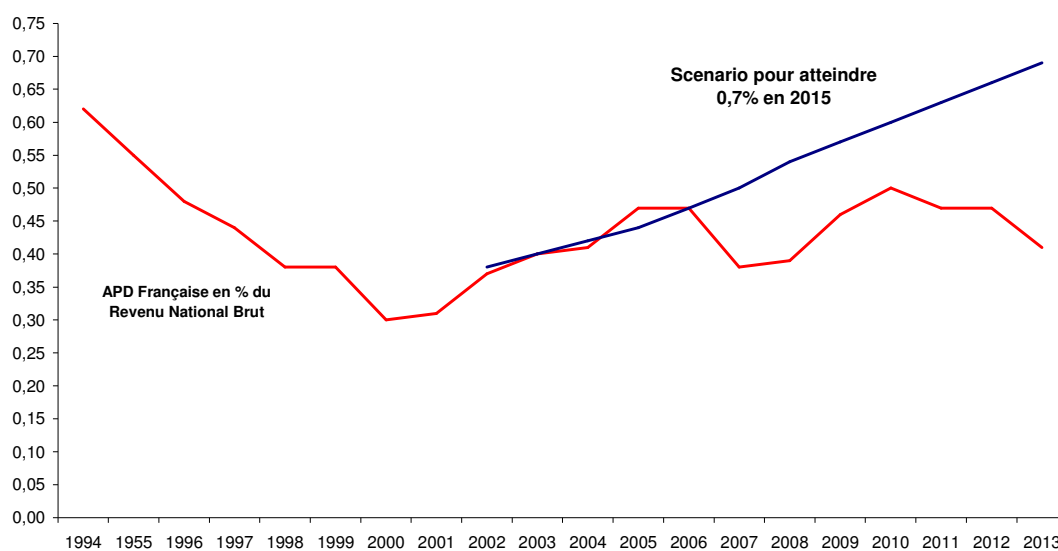
Sous Jacques Chirac, les premières années avaient permis d'obtenir des résultats positifs en termes d'évolution de ce ratio, notamment en raison du poids des annulations de dettes déjà consenties. Statistiquement, on assiste à une augmentation régulière des volumes d'APD

²⁷ http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/monterrey_fr.htm

depuis plusieurs années. En 2010 la France a, pour la première fois, atteint le niveau de 10 Mds d'euros d'APD. Elle figure ainsi, en valeur, au 3^{ème} rang des pays développés.

Ces chiffres sont flatteurs, et peuvent laisser penser que notre pays a eu un comportement exemplaire en la matière. Mais une analyse plus poussée démontre le caractère très artificiel de cette progression, qui n'a pas permis d'accroître les crédits budgétaires réellement mobilisables sur le terrain. Elle cache par ailleurs des perspectives budgétaires catastrophiques pour les années à venir, à mesure que les annulations de dette touchent à leur terme.

Prévisions de l'APD française



Source : CAD, OCDE

Les budgets officiels d'APD sont affectés par une opacité significative qui permet leur gonflement artificiel, et ce sur deux plans²⁸. D'une part, malgré une récente amélioration, les prévisions d'APD des projets de lois de finance (PLF) sont systématiquement surévaluées: la surévaluation était de 27% en 2007, 15% en 2008, et de 13% en 2009²⁹. En d'autres termes, le gouvernement présente aux parlementaires des informations excessivement

²⁸ Cf. Serge Michailof, « La France est pingre, des paillettes à la gonflette », Le Monde, 14 février 2007.

²⁹ Différence entre le montant d'APD en euros estimé dans le PLF et le montant effectivement réalisé et déclaré au CAD. Source : Coordination SUD (2010), « Aide publique au développement française : bilan 2008-2009 », Etudes et Analyses, disponible sur : http://www.coordinationsud.org/spip.php?action=accéder_document&arg=4850&cle=15168908869b8de43779da382ee23dbb&file=pdf%2F2010_bilan_de_l_apd_francaise_2008-2009_par_coordination_sud_-_juin_2010.pdf.

optimistes sur le montant prévisionnel d'APD chaque année, en jouant sur les incertitudes qui peuvent affecter le calendrier réel des annulations de dette. Les Contrats Désendettement-Développement (C2D), programmés dans les prévisions budgétaires puis repoussés plusieurs années de suite, permettent notamment d'afficher des perspectives de croissance de l'aide sans coût budgétaire réel... et sans lendemain. En 2010, l'opacité a atteint un summum frisant le mépris du processus budgétaire et de ses acteurs, avec des documents budgétaires incomplets au plan des chiffres et distribués extrêmement tardivement aux députés en support du PLF³⁰.

D'autre part, les niveaux d'APD affichés dans les PLF mais également comptabilisés a posteriori souffrent de la prise en compte de dépenses qui sont certes légitimes par elles-mêmes, mais dont l'assimilation à des flux d'aide est discutable³¹, quoique admise par les normes de l'OCDE.

Ces dépenses qui n'ont qu'un lien très indirect avec l'aide au développement ne représentent pas moins de 30 % de notre APD déclarée. Il s'agit pour l'année 2009 :

- des « dépenses publiques » pour les étudiants étrangers en France originaires des pays en développement dit « frais d'écologie » : 670 millions d'euros;
- des annulations de dette comptabilisées à leur valeur faciale, alors que la valeur de revente des titres de dette concernés sur le marché secondaire ne représente qu'une fraction de celle-ci³², et que la marge de manœuvre financière supplémentaire réelle dégagée pour le pays bénéficiaire n'est pas à la hauteur de la dette annulée (par construction puisque le pays n'était plus en mesure de rembourser...)³³ : 1,1 milliard d'euros ;
- des financements destinés à certaines communautés d'outre-mer française comme Mayotte et Wallis-et-Futuna : 474 millions d'euros;
- l'accueil des réfugiés en France : 272 millions d'euros ;

Inversement, l'aide officielle déclarée et comptabilisée à l'OCDE ne comprend pas des instruments clés du financement du développement : prêts à conditions très favorables par rapport au marché bien que non concessionnels selon les critères de l'OCDE, garanties...

Si l'on considère les dépenses réellement programmables, c'est-à-dire celles qui font l'objet d'une programmation et d'arbitrages géographiques ou sectoriels en cohérence avec les

³⁰ En 2010, le document de politique transversale (DPT) sur l'aide au développement, pourtant bouclé en parallèle du dépôt du PLF 2011, a été déposé après la réunion de commission et ne comportait pas toutes les informations nécessaires (absence de projections en % du RNB pour 2012 et 2013). Coordination SUD (2010), « L'aide publique au développement dans le PLF 2011 ».

³¹ Coordination SUD (2010), « Aide publique au développement française : bilan 2008-2009 »

³² Cohen D. (2001), "The HIPC initiative : true and false promises", *International Finance* 4:3.

³³ Ce n'est pas la légitimité de l'annulation de dette comme composante d'une politique de coopération qui est en cause ici, ni le fait que, du point de vue du pays bailleur de fonds, c'est bien la totalité de la dette non remboursée qui constitue une perte donc un coût. Mais le fait que du point de vue du pays bénéficiaire, l'annulation ne correspond pas toujours à une capacité réelle de financement supplémentaire à la hauteur de la dette annulée.

grandes orientations politiques, les sommes en jeu sont encore plus réduites. En effet de nombreuses dépenses comptabilisées dans l'APD de la France sont non programmables. Les dépenses d'écologie, ou celles relatives aux réfugiés, sont ainsi constatées a posteriori. Les annulations de dettes ont une allocation géographique qui reflète surtout les choix du passé, le plus ou moins fort volume de prêts accordés à tel ou tel pays il y a parfois 15 ou 20 ans... et la plus ou moins grande capacité des régimes successifs de ces pays à soutenir ces dettes. Ces dépenses non-programmables génèrent de brusques à coup dans le volume annuel total d'aide bilatérale et dans sa répartition géographique, en lien avec la capacité de tel ou tel pays à parvenir à un accord avec ses créanciers publics plutôt qu'en lien avec priorités stratégiques et géographiques du moment.

Les études de terrain montrent que les montants vraiment disponibles sont beaucoup plus limités que les chiffres affichés. Une enquête de l'OCDE sur 55 pays a établi que, sur les 8 milliards de dollars d'aide publique au développement brute française, seulement 1,7 milliard de dollars était effectivement disponibles pour des projets bilatéraux d'aide au développement.

Ainsi, sur 8 milliards déclarés en 2008 par la France, seulement 5 sont programmables et un peu moins de 2 ont été délivrés de façon bilatérale dans les pays récipiendaires. C'est dire que les batailles de chiffres auxquelles se livrent les pays désireux d'atteindre leur objectif d'aide publique au développement n'ont pas toujours de sens. C'est souligner également combien la définition actuelle de l'aide publique au développement mesure mal la réalité qu'elle est supposée appréhender.

2. UN DÉSÉQUILIBRE MAJEUR ENTRE UNE AIDE BILATÉRALE AUX MARGES DE MANŒUVRE LIMITÉES ET UNE AIDE MULTILATÉRALE AU PILOTAGE INCERTAIN

Dans un paysage de l'aide au développement en mutation rapide, les composantes bilatérale et multilatérale de l'aide au développement sont deux leviers essentiels et complémentaires dans la maîtrise des enjeux Nord-Sud et de la mondialisation, qui pour agir efficacement, doivent trouver leur équilibre.

La part de l'aide au développement française programmable qui transite par les instances multilatérales et européennes est passée de moins de 30 % en 1990 à plus de 50 % à partir des années 2000.

La France a ainsi accompagné la montée en puissance des grandes banques multilatérales et régionales, telle que la Banque mondiale qu'elle finance à hauteur de plus de 400 millions d'euros par an, afin d'orienter leur programmation vers les zones prioritaires de la France et en particulier vers l'Afrique subsaharienne. Elle a également promu le développement d'une politique de coopération européenne à travers le FED, auquel la France contribue pour plus de 800 millions d'euros par an. Elle a enfin été à l'initiative de la mise en place de nouveaux

instruments comme le Fonds Mondial de Lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme, auquel elle contribue désormais à hauteur de 360 millions d'euros par an - soit, depuis sa création, une contribution de près de 3 milliards d'euros.

La montée en puissance du multilatéralisme contribue sur le long terme à la mise en place de politiques globales à l'échelle mondiale grâce à des institutions qui ont une légitimité, une relative neutralité politique, des compétences et des capacités financières sans commune mesure avec les institutions nationales. Elle correspond au niveau européen à la tentative de faire émerger une politique européenne de développement qui puisse être le cadre d'une complémentarité et d'une synergie des politiques de coopération des Etats membres et de la Commission. Encore faut-il que l'augmentation de nos concours à ces organisations se traduise par une vision claire de leur rôle, et un investissement dans leur pilotage proportionné aux moyens qui y sont investis.

En outre, faute d'une feuille de route budgétaire claire et d'un débat transparent sur les choix effectués, la part croissante de l'aide allant aux « grands guichets » multilatéraux et européens s'est traduite par une diminution sans précédent de la part de l'aide bilatérale réduisant considérablement les moyens d'action des ambassades et de l'opérateur-pivot (Agence Française de développement) sur le terrain.

En effet, si les prêts bilatéraux ont pu croître sur la dernière décennie, notamment par un accroissement de l'effet de levier³⁴, les subventions disponibles pour les pays les plus pauvres, les pays en crise et la coopération technique ont pour leur part subi une érosion massive à due proportion de l'accroissement de nos concours multilatéraux. Ainsi l'aide bilatérale française octroyée sous formes de subventions est passée de 2005 à 2009 de 443 à 306 millions d'euros. En son sein, l'enveloppe de dons bilatérale déléguée à l'AFD, qui doit servir aussi bien aux 14 pays les plus pauvres dits prioritaires, qu'aux pays en crise, et au financement de la coopération technique avec tous les pays, est tombée à 200 millions d'euros en 2011. Si bien que nous sommes sans moyen d'action effectif pour répondre à nos préoccupations spécifiques, qu'il s'agisse d'intervenir dans des pays pauvres où nous avons des enjeux géopolitiques, comme ceux du Sahel, ou sur des thématiques importantes, comme l'éducation en pays francophones, les questions relatives à l'eau ou à l'environnement par exemple, pour lesquelles nous avons à la fois des enjeux et une expertise avérés.

Comme le souligne la « Revue à mi-parcours de l'aide de la France », établie le 16 septembre 2010 par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, la France présente un fort déséquilibre de son aide au développement en faveur du multilatéral : « 45 % de son APD nette était constituée par l'aide multilatérale, tandis que la moyenne du CAD était de

³⁴ Rapport entre l'euro d'argent public engagé pour bonifier le prêt, et le volume total de financement mis en place. L'effet de levier accru a été permis par le déliement de l'aide en février 2002, qui a autorisé une modulation de la concessionnalité en fonction du degré de développement des pays ou de la nature des projets financés (alors que l'aide liée doit avoir un niveau minimal plus élevé de concessionnalité, exigé par l'OCDE)

30 % ». Si l'on ajoute qu'au sein de l'aide bilatérale, la part correspondant à de véritables flux programmables en direction des pays bénéficiaires (hors annulation de dette, écolages...) était de seulement 27% de l'APD totale en 2010, on mesure l'érosion des moyens bilatéraux permettant réellement d'agir directement sur le terrain.

Or l'aide bilatérale française doit occuper une place particulière dans notre coopération. Le dispositif bilatéral français dispose de nombreux avantages comparatifs grâce à sa flexibilité et sa réactivité, à sa capacité d'innovation et d'intervention en terrains complexes, à sa capacité à rassembler des coalitions d'acteurs très différents et, enfin, par la maîtrise d'une gamme complète d'instruments techniques et financiers. La valorisation de ce potentiel nécessite en retour qu'il puisse mobiliser des ressources significatives et de façon prévisible.

La coopération bilatérale permet de cibler les priorités géographiques et sectorielles essentielles du point de vue de la France. Elle permet de valoriser l'expertise de ses acteurs dans des secteurs où le savoir-faire français et leur connaissance du terrain sont reconnus, tels que le développement urbain, l'eau et l'assainissement, l'agriculture, la santé, l'éducation. En affaiblissant notre expertise dans de nombreux domaines, la réduction des moyens d'intervention bilatéraux ne nous permet plus de peser utilement sur la programmation des agences multilatérales. Car notre capacité à orienter la programmation de la Banque mondiale ou du Fonds Européen de Développement vers nos priorités géographiques et thématiques dépend de l'expertise reconnue que nous avons sur ces terrains. Or la diminution de notre aide bilatérale est en train de mettre à mal cette expertise.

En outre, au sein même de l'aide bilatérale, la diminution des concours sous forme de dons nous met en pleine contradiction avec les priorités affichées. Ainsi les crédits de subventions consacrées aux 14 pays pauvres dits prioritaires de 2005 à 2009 ont diminué de 219 millions d'euros à 158 millions d'euros tout en passant de 49 % à 52 % du total des subventions. On affiche une augmentation de 3 % de taux de concentration, alors qu'en réalité on perd plus de 50 millions d'euros. La réalité de la coopération bilatérale française dans les pays prioritaires représente aujourd'hui environ dix millions d'euros d'aide programmable par an et par pays.

Il devient urgent de redonner à l'aide française les moyens d'agir sur le terrain. C'est pourtant tout l'inverse qui se prépare.

3. DES PERSPECTIVES SOMBRES

Les perspectives tracées par la loi de finance triennale 2011 – 2013 font état d'un simple maintien en volume de l'effort budgétaire de l'Etat au cours des prochaines années. Compte tenu de l'accroissement (lent, mais toutefois réel) du PIB au cours des mêmes années, cela se traduit donc par un recul du ratio d'APD dans le PIB. Qui plus est, la fin programmée des annulations de dettes devrait générer une nouvelle réduction d'APD après 2013. La

tendance actuelle conduit donc la France à consacrer moins de 0,4 % de son PIB à l'aide publique au développement en 2015, très loin donc des 0,7 % auxquels elle s'est engagée. Pour rattraper le niveau de 0,7 % auquel la France s'est engagée publiquement à plusieurs reprises, il faudrait faire croître l'APD de 17% par an de 2012 à 2015, afin qu'elle atteigne 17 Md€ à cette date.

Si le chiffre d'APD est critiquable à bien des égards, on l'a vu, et ne peut constituer à lui seul un guide pour cette politique publique, la tendance générale prévue est significative du manque de volontarisme et de vision dans ce domaine. Plus grave, les choix budgétaires de la loi de finance 2011 - 2013 ne prévoient en rien de redresser la barre sur les moyens de l'aide programmable (et correspondant à des flux réels dans les pays) qui ont été laminés au point d'atteindre aujourd'hui des niveaux inconnus jusqu'alors, et qui font le plus cruellement défaut au sein de l'aide bilatérale (subventions-projets, coopération technique et soutien aux actions des ONG).

Cette évolution est d'autant plus ressentie sur le terrain que de nouveaux bailleurs de fonds apparaissent avec, à leur disposition, des volumes financiers très importants. On pense bien sûr à la Chine et à ses positionnements stratégiques sur le continent africain dans le cadre de sa recherche de matières premières (bois, pétrole, minerais). On pense aussi aux Etats-Unis dont le *Millenium Challenge Corporation* dispose de montants tels qu'ils éclipsent l'aide française dans certaines de ses géographies traditionnelles d'intervention. Le MCC a par exemple signé avec le Mali une intervention de 460 millions de dollars sur cinq ans, auxquels s'ajoutent les 50 millions annuels d'aide américaine classique. Ces chiffres sont à comparer avec nos volumes d'aide de l'ordre de 80 millions par an (écolages, recherche, action culturelle... compris), l'APD programmable ne dépassant pas 15 million d'euros par an sur ce pays. Ainsi, la France n'est plus aujourd'hui que le 6^{ème} bailleur bilatéral par ordre d'importance au Mali, ancienne colonie française, pays francophone et placé au cœur d'une zone géographique (le Sahel) essentielle pour la stabilité de l'Afrique et la sécurité de notre pays. La situation est similaire au Bénin et à Madagascar. Elle pourrait l'être demain au Sénégal ou ailleurs.

Or la géographie comme l'histoire font que la France a tout à perdre à devenir un acteur marginal en Afrique. Sans une inflexion importante de sa coopération, la France risque de ne pas prendre le tournant d'une Afrique qui avance à toute vitesse. Dans un monde dont le centre stratégique se déplace vers l'Asie, l'Afrique, qui croît économiquement à 5% l'an, représente pour l'Europe et la France des enjeux économiques, démographiques et environnementaux majeurs, sans même parler des enjeux culturels (francophonie) ou de sécurité. Dans ce monde en mouvement, la France et l'Europe ont autant besoin du développement de l'Afrique que l'Afrique de notre aide au développement.

Plus généralement dans de nombreuses géographies, la France est à l'étiage dans certains compartiments de son action, les dons bilatéraux, et plus généralement ses outils bilatéraux programmables, et perd sa crédibilité y compris dans les pays qu'elle définit comme prioritaires. Dans un contexte de stagnation voire de baisse ressources budgétaires

disponibles, l'impossibilité d'honorer l'ensemble des promesses de contributions aux initiatives internationales sans réduire davantage notre aide bilatérale fait peser un risque de crédibilité au plus haut niveau.

3.

Un système institutionnel éclaté qui ne permet pas un pilotage efficace

Malgré des réformes successives, le dispositif institutionnel reste marqué par certains héritages de l'histoire : l'importance des ex-colonies du « pré carré », le rôle hypertrophié de la Présidence de la République, et une certaine concurrence entre les deux ministères les plus concernés par cette politique, ceux de l'Economie et des Affaires Etrangères.

En outre, le dispositif institutionnel ne permet pas de porter cette politique de manière globale et cohérente : le secrétaire d'Etat ou ministre délégué chargé de la coopération, placé auprès du ministre des Affaires Etrangères, a bien du mal, par construction, à jouer le rôle d'animation et de coordination interministérielle qui lui est en théorie assigné, coincé entre un ministre de plein exercice qui exerce les arbitrages internes au Quai d'Orsay, et le ministre de l'Economie. Deux ministres puissants qui, de par leurs missions, répondent à des fonctions d'objectifs différentes de celle de la Coopération : un prisme essentiellement monétaire et financier ou commercial à Bercy, un prisme avant tout diplomatique et d'influence au Quai d'Orsay.

Les priorités sont ailleurs. Cela se traduit concrètement aussi bien dans les agendas des ministres, souvent accaparés par d'autres missions, que dans les arbitrages budgétaires. Depuis que la Coopération lui a été rattachée en 1998, le MAEE a ainsi globalement démontré une grande difficulté à défendre les moyens de l'APD, en particulier dans le contexte d'arbitrages avec d'autres moyens du Quai, de son réseau ou de ses politiques. Pour sa part, le ministère de l'Economie est, par construction, plus mobilisé par les moyens nécessaires pour les activités dont il a la charge directe en faveur des banques de développement et, au plan bilatéral, par les activités de prêt qui figurent à son budget, que par ceux des dons pour les projets dans les pays les plus pauvres ou pour l'assistance technique qui figurent au budget du MAEE. Le choix des instruments n'est dès lors plus guidé par les objectifs visés ou les besoins de nos partenaires, mais par le poids respectifs de chaque ministre de part et d'autre de la Seine.

Ce déséquilibre institutionnel conduit à une absence de vision globale³⁵ et réduit la cohérence des choix et des arbitrages. C'est particulièrement vrai pour ce qui concerne le

³⁵ malgré un renforcement progressif de la coordination technique entre les deux ministères principaux, Economie et Affaires Etrangères, notamment à travers le co-secrétariat du comité interministériel pour la coopération internationale et le développement –CICID.

partage des moyens entre les canaux bi et multilatéraux et, au sein de l'aide multilatérale, entre banques multilatérales, organismes des Nations-Unies et Europe.

Il n'est pas surprenant, dans ce contexte, que les réformes successives des activités opérationnelles depuis 1998, marquées par l'émergence progressive d'un opérateur généraliste, l'Agence Française de Développement (AFD), aient été l'occasion non seulement de rationaliser le dispositif (en supprimant les doublonnages d'activité opérationnelle entre tutelle et agence), mais aussi de réaliser de substantielles coupes budgétaires au passage. Les réformes successives de 1998 puis 2004-2005 et 2007-2008 (sous l'égide de la Revue Générale des Politiques Publiques) se sont traduites par des transferts massifs de responsabilités opérationnelles du MAEE vers l'opérateur (AFD), cohérents au plan institutionnel mais qui se sont à chaque fois accompagnés d'une réduction des moyens (non transférés à hauteur des compétences). Résultat : en 2011 l'outil bilatéral AFD disposait d'un peu plus de 200M€ pour financer l'ensemble des projets en dons dans les pays dits prioritaires mais aussi l'assistance technique dans tous les pays et secteurs relevant de l'Agence, là où le dispositif comptait il y a dix ans des sommes très supérieures pour chacun des outils alors existant³⁶.

L'absence d'un mécanisme garantissant la cohérence de l'affectation des moyens ne permet ainsi pas d'atténuer les effets d'une politique de gesticulation médiatique à laquelle le Président de la République semble particulièrement attaché. A cet égard, il est significatif que le récent « document cadre » de la politique d'aide au développement français ne comporte aucun chiffrage, même indicatif, alors même qu'il a été finalisé en parallèle à la loi de finance triennale... Dès lors toute nouvelle « annonce » internationale finit par être plus ou moins honorée, soit par un rabotage discret des engagements antérieurs, soit par une réduction supplémentaire des moyens bilatéraux.

Pour atténuer les effets de cet éclatement des centres de décision, des efforts ont été fait pour institutionnaliser une collaboration étroite entre tous les acteurs administratifs de la coopération. C'est le sens de la création du Comité interministériel de Coopération Internationale au Développement (CICID) présidé par le Premier ministre ou du Conseil d'orientation stratégique (COS) de l'AFD, qui est censé réunir autour du ministre chargé de la coopération, les représentants des administrations siégeant au Conseil d'administration de l'agence, pour préparer les orientations stratégiques que l'Etat souhaite fixer à l'Agence.

Mais ces instances connaissent un succès inégal : le CICID ne se réunit pas assez régulièrement (deux fois seulement depuis 2006), le COS de création récente (2010) a pour l'instant été convoqué régulièrement mais dans une formation non prévue par les textes, c'est-à-dire au niveau des ministres. Dans sa formation théorique, le COS fait, à certains égards, double emploi avec un conseil d'administration où les tutelles se concerteraient davantage en amont des conseils sur les orientations et décisions stratégiques, sous

³⁶ Fonds de Solidarité Prioritaire géré par le MAEE, enveloppe de dons déléguée à l'AFD et crédits spécifiques dédiés à l'assistance technique dans le budget du MAEE

l'impulsion du ministre chargé de la coopération. Et dans sa formation telle qu'elle a été pratiquée de facto depuis sa création (ministres), le COS fait à certains égards double emploi avec le CICID, sans pour autant pallier l'insuffisante fréquence de ce dernier. En effet le COS ne concerne que l'exercice de la tutelle de l'opérateur-pivot bilatéral, et pas l'ensemble de la politique de coopération dans toutes ses dimensions bi et multilatérales qui relève du CICID. Il n'a par définition ni la composition interministérielle étendue ni le même champ de responsabilité ni le même pouvoir de décision.

Le dispositif de pilotage de l'AFD est, de ce point de vue, significatif d'une tendance à empiler les structures faute d'avoir, au niveau politique, une vision stratégique à long terme de ce que l'Etat attend de ses différents instruments d'aide, bilatérale et multilatérale. Le système institutionnel français de la coopération produit une inflation d'organismes qui masque l'absence d'une vision politique partagée du développement.

Malgré une étroite collaboration quotidienne entre chacune des administrations et l'adoption de documents stratégiques, comme le *document-cadre de politique de coopération pour le développement* (DCCD), qui permettent de fédérer les différents acteurs autour d'objectifs communs, on aboutit à une situation où il n'y a pas de portage politique d'une stratégie de développement. Les délais de plus en plus importants pour prendre des décisions s'expliquent par le recours incessant à des arbitrages du Premier ministre et du Président de la République. Ainsi en 2011, deux mois après le début de l'année, l'AFD n'avait toujours pas adopté de budget faute d'un accord de ses tutelles sur son contrat d'objectif et de moyen – dont la préparation avait commencé à l'été 2009.

En dépit d'un discours de façade sur la multipolarité du monde et le besoin d'agir sur la mondialisation, la politique de coopération du gouvernement de Sarkozy-Fillon repose sur une vision profondément asymétrique des rapports Nord-Sud, détachée des réalités, dénuée de conviction – et finalement très datée. Le discours de Dakar, l'approche de la crise des otages au Niger, la gestion du cas de Florence Cassez ou la réponse aux révolutions du « printemps arabe » n'en sont que quelques illustrations récentes.

Qu'il s'agisse de l'organisation institutionnelle française, des outils de mesure de l'APD, des arbitrages politiques sur l'affectation des moyens budgétaires ou encore de l'impossibilité de rendre compte des résultats observés, les inadéquations observées s'expliquent tant par un cadre conceptuel dépassé que par une profonde méconnaissance de cet instrument de la politique internationale française. Il s'ensuit, au gré d'annonces sans lendemain, une pratique de déconstruction de la politique de coopération internationale, qui laisse parfois place à son dévoiement au profit d'intérêts particuliers et de court terme – dans l'indifférence générale.

Les relations entre pays du Nord et pays du Sud sont trop lourdes d'enjeux en ce début de 21^{ème} siècle pour laisser ce pan de la politique internationale de la France s'enfoncer dans

une impasse absurde. Rien de moins qu'une refondation de notre politique de coopération internationale est nécessaire pour sortir de cette impasse.

PARTIE II

Reconstruire une politique de coopération internationale réaliste et ambitieuse

Il appartient à la gauche de proposer un cadre d'analyse nouveau, adapté au monde actuel et aux défis que rencontrent la France comme les pays en développement. Cette démarche implique de définir de façon globale et cohérente la relation que la France souhaite construire avec ses partenaires d'Afrique, de la Méditerranée, du Golfe, d'Asie et d'Amérique latine. Elle exige de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie qui s'appuie sur une remobilisation des moyens financiers et humains de la coopération, en dépassant le cadre stérile et devenu inadapté de la mesure de l'APD, et sur des objectifs et des moyens différenciés selon les pays et niveaux de développement.

1.

Balayer devant notre propre porte, reconnaître les évolutions en cours

1. NI COMPASSION NI CYNISME, MAIS UNE SOLIDARITÉ ENTRE ÉGAUX FACE À DES DÉFIS COMMUNS

La gauche, dont les responsables ont eux aussi parfois erré dans les recoins les plus sombres de la Françafrique, a longtemps promu une vision compassionnelle de l'aide au développement, parfois perçue comme une compensation de la période coloniale. Ce « devoir de solidarité » était, par ailleurs, fondé sur une croyance affichée dans la fin prochaine de l'aide au développement, puisque cette dernière permettrait d'assurer aux pays aidés une autonomie, en les plaçant sur des trajectoires de croissance.

Ce raccourci, présentant la croissance économique comme la conséquence directe de l'aide, est cependant contraire aux conclusions de nombreux travaux de recherche et d'évaluation sur l'efficacité de l'aide. Il est de plus nocif pour la politique publique d'aide publique au développement : le décalage entre des attentes irréalistes vis-à-vis de l'aide miracle et ses réalisations visibles engendre un discours cynique sur l'inefficacité de l'aide, voire sur sa nocivité.

De fait, les stéréotypes hérités d'une autre époque ont la vie dure : assistanat, corruption, néo-colonialisme... Cette situation est paradoxale car, malgré les nombreux progrès qui restent à accomplir, et les dérives qu'il ne faut cesser de dénoncer, un consensus international se dégage aujourd'hui sur l'efficacité de l'aide publique au développement (APD), mesurée à l'aune de ses objectifs fondamentaux : croissance, lutte contre la pauvreté et protection de l'environnement.

Ce paradoxe s'explique en partie par le décalage entre objectifs et moyens de l'aide. L'expérience de plus de soixante ans de succès et d'échecs indique que l'aide au développement ne peut qu'*accompagner* des dynamiques de développement :

- l'aide au développement n'est pas en mesure de générer de la croissance économique ex nihilo à l'échelle d'une région, d'un pays ou d'un continent, non plus qu'elle ne peut se substituer à des politiques nationales inappropriées ;

- l'aide au développement ne peut être qu'un accélérateur ou un catalyseur de transformations économiques et sociales promues par des acteurs locaux ;
- lorsque les conditions de la croissance économique ne sont pas réunies, l'aide au développement peut palier l'absence de croissance en finançant des services essentiels en attendant que les finances publiques nationales soient en mesure de prendre le relais. L'APD joua largement ce rôle en Afrique subsaharienne dans la décennie 1990 par un investissement massif dans l'éducation et la santé.

Face à ce constat, certaines voix, désabusées ou utopistes, s'élèvent pour abandonner toute politique d'aide au développement, et se reposer exclusivement sur le libre jeu du marché pour favoriser la croissance économique et sociale des pays les plus pauvres.

Pour construire une vision progressiste et ancrée dans le 21ème siècle, la gauche doit à la fois se débarrasser d'une vision trop compassionnelle et se garder de cette tentation de repli désabusé, pour deux raisons essentielles.

Tout d'abord, elle ne serait pas conforme à un idéal de gauche promouvant une certaine idée de la solidarité qui s'étend au-delà des seules frontières nationales. L'argument peut sembler éculé, lorsque les besoins sociaux sont aussi criants en France même³⁷, mais la persistance des situations de misère et de détresse, parfois à nos portes, ne peut laisser indifférent. C'est parce qu'un homme vaut un autre homme, qu'il soit né ici ou ailleurs, qu'il faut lutter contre la faim, qu'il faut se battre pour qu'un enfant qui naît au Mali n'ait pas 50 fois plus de risque de mourir avant 5 ans qu'un enfant né en France. Tous les sondages d'opinion démontrent que, si les Français peuvent être dubitatifs sur l'efficacité de l'aide au développement, ils demeurent dans leur majorité très favorables à ce principe de solidarité internationale³⁸.

Ensuite, et surtout, cette politique de coopération, pour peu que l'on se donne la peine d'en redéfinir les objectifs, constitue un outil irremplaçable, et au final bon marché, pour promouvoir une évolution du monde plus respectueuse des intérêts de chacun et des générations futures. Les attentats de septembre 2001, la résurgence de la piraterie, le retour des pandémies, le réchauffement climatique, ont bien montré que le sous-développement ou le mal-développement constituent un terreau favorable à des menaces qui touchent aussi bien les pays du Sud que les pays du Nord. Les Français et les habitants des pays en développement ont un intérêt commun dans le développement durable et partagé de ces géographies.

La politique de coopération française peut ainsi contribuer à réduire les tensions et les risques de crise, à faire émerger des modèles de croissance plus compatibles avec les contraintes globales de la planète et à limiter les concurrences économiques injustifiées,

³⁷ Bien vieux est l'adage « la Corrèze avant le Zambèze »...

³⁸ Les sondages AFD-IFOP, menés depuis plusieurs années, font état de façon récurrente d'un attachement fort de l'opinion publique française à la politique de solidarité vis-à-vis des pays en voie de développement. Les interrogations dans les médias sur les dépenses de l'aide en Haïti un an après le séisme illustrent l'intérêt - exigeant - de l'opinion publique face à cette politique publique.

fondées sur des effets de dumping écologique ou social, dont souffre l'industrie de notre pays.

Proposition 1 : Abandonner l'approche compassionnelle et les tentations de repli désabusé, positionner la coopération au développement comme l'un des outils contribuant à réduire les tensions de la mondialisation et à faire émerger un modèle de croissance pour tous plus respectueux des équilibres sociaux et environnementaux.

2. LES PROGRESSISTES DOIVENT RECONNAÎTRE ET FAIRE LEURS LES ÉVOLUTIONS DU MONDE EN DÉVELOPPEMENT

Les réactions africaines au discours du Président français à Dakar et les irritations tunisiennes face à l'attitude du gouvernement Fillon lors de leur révolution démocratique le montrent : nos partenaires au Sud s'exaspèrent de l'ignorance de ce qu'ils sont en train de devenir, de la profonde méconnaissance qu'ont nos dirigeants de leurs aspirations.

Le paysage international des pays du Sud s'est très profondément transformé au cours des années passées. Si une dizaine d'entre eux continue à être pris dans des « pièges à pauvreté », la plupart croissent et se développent à vive allure. Certains pays, naguère considérés comme pauvres, figurent aujourd'hui au rang des puissances émergentes du monde. Le « tiers monde » n'est plus, ou du moins n'est-il plus du tout le même. En Afrique subsaharienne, de puissantes forces de transformation sont à l'œuvre, qui placent le continent sur une trajectoire de croissance économique structurelle bien supérieure à celle des sociétés industrialisées³⁹. Ce bouillonnement au sein des sociétés du Sud se fait toutefois avec de grandes disparités entre pays et au sein des pays, et de manière désordonnée et déséquilibrée aux plans sociaux, économiques et pour l'environnement.

Dans ce contexte l'enjeu n'est pas de savoir si le Sud va se développer, mais *comment* il se développe, avec quel impact sur les équilibres régionaux et mondiaux, et avec quels partenaires : d'une manière qui favorise la paix et la sécurité, ou en cristallisant les sources de tensions qui menacent la sécurité régionale et mondiale ? En favorisant une élévation des conditions de vie et de travail des populations (hygiène et sécurité, normes sociales dans l'entreprise, programmes publics en direction des plus pauvres de type Bolsa familia mené au Brésil, assurance maladie, retraites...), ou en laissant s'approfondir les risques de dumping social et environnemental qui génèrent en retour des tentations protectionnistes dont le danger récessionniste voire conflictuel est réel ? En favorisant des chemins de croissance compatibles avec la survie de la planète (climat, biodiversité) ou en cédant à la tentation du « rattrapage économique à tout prix », sans considération des dangers sociaux

³⁹ Voir JM. Severino, O. Ray, *Le Temps de l'Afrique*, éditions Odile Jacob, mars 2010.

et environnementaux afférents (tentation d'autant plus naturelle que les vieux pays du Nord, eux, se sont longtemps développés sans grande considération pour ces enjeux et demeurent les principaux pollueurs par tête de la planète...) ?

Les pays émergents ont suivi des politiques souvent différentes des préconisations des pays développés, qui ne les ont pas empêchés d'obtenir de réels succès. Leur croissance leur a permis de sortir des millions d'hommes de la pauvreté. Mais leurs modèles de développement comme le nôtre risquent de provoquer une crise environnementale. Nous sommes en train de modifier les conditions de vie sur la planète à une vitesse sans précédent. Il nous faut aujourd'hui inventer ensemble de nouveaux modèles de développement. Il ne nous faut pas seulement changer d'allure, nous devons aussi changer de cap.

Les pays émergents ont un commun des traditions étatiques bien établies, la volonté assumée de profiter de la mondialisation et une ambition affichée de redistribuer la puissance au fur et à mesure que la richesse change de mains. Ils ont enfin en commun d'avoir une responsabilité considérable dans l'avenir du climat. Compte tenu de leur poids démographique et de leur croissance, dans les 30 ans à venir 80 % de l'augmentation de la consommation d'énergie fossile proviendra des pays en développement. Un des enjeux majeurs est de savoir sur quel modèle de développement ces pays vont rattraper notre niveau de vie. Aujourd'hui un Chinois sur 100 a une voiture, la consommation d'électricité par habitant est 5 fois moins élevée qu'en Europe, la consommation de pétrole 12 fois moins élevée. Toute la question est de savoir dans quelles conditions ce rattrapage va s'effectuer. Et celui du bassin méditerranéen, ou de l'Afrique ? La coopération française a sur ce sujet des solutions à partager pour une croissance plus sobre en carbone et plus respectueuse de l'environnement.

Les crises financières, environnementales, alimentaires, sécuritaires du début du 21^e siècle démontrent l'impasse des modèles de croissance énergivores et inégalitaires dans lesquels les sociétés du Nord se sont engouffrées. Devant l'échec du Consensus de Washington et les limites du « modèle asiatique » de développement, nos interlocuteurs du Sud se méfient légitimement des nouvelles préconisations de développement. Ils refusent aussi bien d'être vus comme les receveurs passifs de largesses de pays riches culpabilisés que les diktats sur la manière de se développer. Les pays en développement, de manière générale, et les pays émergents en particulier ont désormais un véritable pouvoir de négociation.

En l'absence de « solutions » évidentes à la pénurie alimentaire, au réchauffement climatique, au développement de pandémies, Sociétés du Nord et du Sud sont dorénavant à égalité devant le mur qui se dresse devant l'humanité ; elles doivent se faire les co-inventeurs de nouveaux modèles de développement. La coopération, par ses canaux bilatéral et multilatéral, peut être un lieu d'échange de connaissances et de moyens financiers afin d'accélérer ce processus pour trouver des solutions conjointes. Le discours a changé : on parle aujourd'hui des « partenaires » du développement. Les enceintes de débat sur le développement et son financement existent, et réunissent pays du Nord et du Sud. La réflexion sur la responsabilité partagée en matière de politiques de développement a

progressé⁴⁰. Mais beaucoup reste à faire pour passer du discours à la réalité du partenariat. De par sa nature, la politique de coopération internationale pour le développement doit aujourd'hui constituer le creuset d'une réflexion partagée et ouverte sur le devenir de la planète – et les instruments de sa mutation.

3. METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DIFFÉRENCIÉES AVEC DES MOYENS ADAPTÉS SELON LES ZONES

La diversification des trajectoires des pays du Sud et la multiplication des enjeux doit conduire la gauche à abandonner non seulement l'idée d'une politique de coopération exclusivement centrée sur les ex pays du « champ », mais également l'idée d'une politique de coopération qui utiliserait les mêmes instruments dans l'ensemble des zones d'intervention. Les pays en développement ont connu des trajectoires divergentes. Aujourd'hui notre coopération n'a pas le même sens, ne poursuit pas les mêmes objectifs, n'utilise pas les mêmes instruments à Nouakchott et à Nankin.

L'Afrique subsaharienne doit demeurer prioritaire pour des raisons tant historiques que géographiques. Cette zone devrait compter, en 2050, 1,8 milliard d'habitants, c'est-à-dire plus que la Chine ou l'Inde. Elle concentre les problèmes (gouvernance, pauvreté, conflits) et les opportunités (ressources minières et foncières, croissance en moyenne supérieure à 5%).

Les gouvernements successifs ont affiché la priorité à l'Afrique en multipliant les annonces plus que les crédits. Dans la pratique, les objectifs de concentration des crédits sur cette zone adoptés ces dernières années cachent, on l'a vu, une diminution des crédits de subvention de l'aide bilatérale. La capacité d'emprunt des états de cette zone étant actuellement limitée, le redressement de notre aide bilatérale doit servir à augmenter notre capacité à intervenir sous forme de dons dans cette zone, tout en utilisant quand cela est possible l'ensemble des autres instruments financiers disponibles.

La deuxième zone d'intervention de la coopération française doit être *la Méditerranée*, qui est un enjeu essentiel pour la stabilité et la prospérité du Sud de l'Europe. Cette zone regroupe des pays de niveau de développement hétérogène, avec des pays à revenus intermédiaires devant relever des défis démographiques importants. La coopération française qui intervient à titre principal sous forme de prêts bonifiés et plus rarement sous forme de dons (pour la coopération technique), doit pouvoir mobiliser davantage ces deux

⁴⁰ Ce thème déjà présent à Monterey 52002) est explicitement mis en avant depuis le forum d'Accra sur l'efficacité de l'aide (2008).

moyens d'action⁴¹, pour être à l'échelle et répondre aux défis posés par les évolutions en cours dans ces pays.

La coopération dans cette région doit en effet être renforcée pour accompagner la transition démocratique de ces pays. Les révolutions en cours sont nées d'une frustration politique, mais aussi économique et sociale. Or la démocratie, si elle s'impose, permettra la liberté, mais ne constitue pas une réponse à l'immense besoin en infrastructures et en emplois de ces pays. L'enjeu est fondamental pour l'avenir de l'Europe. Un Maghreb stable est la condition de notre sécurité, un Maghreb prospère est un atout pour limiter le déclin relatif de l'Europe face au dynamisme de l'Asie. La coopération au développement, axée sur l'appui à une croissance durable et la modernisation des institutions, est un instrument indispensable pour accompagner notre partenariat avec ces pays.

La troisième zone d'intervention de la coopération française, et la plus récente, concerne *les pays émergents d'Amérique latine et d'Asie*. La France doit intervenir dans ces pays sur des projets et programmes en lien avec la préservation des biens publics mondiaux et la lutte contre le réchauffement climatique. Il convient d'utiliser dans ces pays des prêts peu ou pas concessionnels. Avec un coût minimal pour l'Etat, notre coopération peut ainsi financer des projets et programmes pilotes de développement sobres en carbone, de façon à influencer les politiques publiques de ces pays, à renforcer la crédibilité des positions françaises dans les négociations internationales sur le climat et à développer des partenariats et des coopérations concrètes avec ces nouvelles puissances.

Un traitement particulier doit être réservé pour *les pays fragiles et les pays en crise*, notamment les pays du Sahel, le Moyen-Orient et l'Afghanistan. L'aide au développement doit être utilisée dans ces pays comme un outil de prévention des conflits ou de reconstruction des Etats. Une enveloppe spécifique et bien supérieure aux moyens actuels – pris sur une enveloppe de dons déjà très limitée qui finance par ailleurs les pays les plus pauvres et la coopération technique – sera nécessaire.

Proposition 2 : Reconnaître que le Nord et le Sud - qui se développera, avec ou sans nous -, sont désormais à égalité devant les défis de l'humanité et doivent co-inventer de nouveaux modèles de développement.

⁴¹ Aujourd'hui la capacité à accroître les prêts de l'AFD à certains pays de la zone est limitée par le ratio prudentiel dit « grand risque » (qui rapporte le volume des prêts accordé à un emprunteur donné à la taille des fonds propres de la banque). L'Etat a systématiquement prélevé le résultat annuel de l'agence ces dernières années plutôt que de l'affecter comme auparavant au renforcement des fonds propres, ce qui aurait permis d'accroître les capacités d'intervention dans ces pays. Par ailleurs l'usage du don dans la zone demeure incohérent puisqu'il est utilisé dans certains pays, dans des proportions qui restent très modestes, pour financer la coopération technique, en accompagnement et complément des prêts, mais reste interdit même pour ce seul usage dans d'autres pays de la zone, pour des raisons historiques aujourd'hui dépassées.

Proposition 3 : Sortir la coopération d'une vision qui appartient au passé et la concevoir comme un des outils pour faire émerger des solutions conjointes à ces défis.

Proposition 4 : Mettre en œuvre une politique différenciée avec des moyens adaptés selon les zones géographiques.

2.

Un cadre d'analyse nouveau : l'aide au développement comme outil au service d'une autre mondialisation

1. LA RECHERCHE D'UNE MISE SOUS TENSION DE LA MONDIALISATION

La mondialisation a entraîné une croissance économique et une réduction de la pauvreté sans précédent, et dans le même temps un creusement des inégalités entre pays et au sein des pays. Elle présente des caractéristiques profondément déstabilisatrices:

- en l'absence de tout mécanisme efficace de régulation internationale, la croissance mondiale constitue un véritable « moteur à explosion » qui va de crise en crise (financière, économique, alimentaire, environnementale...);
- pour impressionnante qu'elle soit à l'échelle mondiale, la croissance économique laisse persister de larges poches de pauvreté et de misère, inacceptables au regard des moyens disponibles et des tensions que ces inégalités génèrent ;
- l'exacerbation de la concurrence économique conduit à un risque d'alignement sur les conditions de production les plus compétitives, c'est-à-dire bien souvent les « moins disantes » sur les plans social et environnemental, avec pour corollaire la délocalisation des emplois des pays appliquant des normes élevées en la matière ;
- cette croissance génère par ailleurs des zones de fragilité et de fracture qui entraînent des risques élevés, y compris pour notre pays ;
- enfin, le développement économique lié à la mondialisation ne connaît pas de garde-fous par rapport aux équilibres globaux de la planète. Le dérèglement du climat est naturellement l'exemple le plus frappant des conséquences catastrophiques potentielles d'une économie internationale sans régulation ; d'autres, plus insidieuses, sont également à l'œuvre, parmi lesquelles la réduction accélérée de la biodiversité, ou encore la multiplication de nouvelles maladies.

Ces caractéristiques expliquent que les enquêtes d'opinion fassent état d'une forte méfiance à l'égard d'une mondialisation perçue comme « inquiétante » et « hostile ». Ce regard négatif progresse régulièrement depuis 2000. Parmi les interdépendances mondiales que les Français redoutent le plus, les enquêtes mettent en évidence des thèmes récurrents : les grandes pollutions ; le changement climatique ; les nouvelles maladies ; les migrations ; le commerce international non régulé ; les délocalisations ; les déséquilibres démographiques entre pays du Nord et du Sud ; la croissance des inégalités ; la criminalité internationale et le terrorisme ; la fragilisation des identités. Dans le débat public français, il est frappant de constater à quel point le terme de mondialisation a été utilisé sur un mode passif. Décrivez

comme une force irréversible et structurante, elle a largement été présentée comme une fatalité à laquelle l'on ne peut que s'adapter sans espérer l'influencer.

L'analyse de la gauche est de considérer que ces déséquilibres sont inhérents aux mécanismes de marché dès lors qu'ils ne font pas l'objet d'une régulation. C'est pourquoi la gauche entend se saisir des attentes de l'opinion : reprendre l'initiative face à la mondialisation. Il ne s'agit pas de la stopper mais de l'encadrer, de la réinsérer dans un projet de société, domestique et international. Le défi consiste donc à imaginer ce que pourrait être une mondialisation à laquelle serait donnée un sens politique (et non un simple processus que l'on observe sans souhaiter l'orienter, lui donner un sens). Il s'agit de promouvoir une forme d'alter-mondialisation, conçue non comme un rejet du processus de rapprochement et d'intégration mais comme un complément politique et social à la mondialisation économique et financière afin de déboucher sur un contrat social mondial.

Répondre à ce défi suppose d'identifier et de valoriser les moyens d'action permettant de peser sur son cours. Parmi ces outils, l'aide au développement a un rôle important à jouer, comme le socle d'une politique publique internationale de gestion des relations Nord-Sud dans la mondialisation.

Proposition 5 : Promouvoir dans notre action internationale une forme d'alter-mondialisation fondée non pas sur le rejet des processus de rapprochement et d'intégration mais sur la régulation des dynamiques à l'œuvre : l'aide au développement doit être le socle d'une politique publique internationale de gestion de la relation Nord - Sud dans la mondialisation.

2. LA COOPÉRATION CONSTITUE L'UN DES OUTILS POUR DONNER UN SENS POLITIQUE À LA MONDIALISATION

Les obstacles à la recherche d'une régulation de la mondialisation et à la mise en place de politiques globales sont immenses. L'absence de toute gouvernance centralisée permettant de surmonter les égoïsmes nationaux, l'absence de consensus international sur les obstacles à surmonter et les solutions à mettre en œuvre, l'inéluctable remise en cause de situations acquises, constituent autant de difficultés.

La seule politique d'aide au développement ne peut naturellement prétendre détenir des solutions à chacune d'entre elles. Elle constitue cependant un outil particulièrement pertinent pour contribuer à l'émergence de solutions globales⁴², et le ferment de nouvelles solidarités entre les peuples.

⁴² Cf. Pierre Jacquet, Emmanuel Commolet, « L'Aide au développement, un instrument pour la gouvernance mondiale ? », Annuaire Français de Relations Internationales, 2009.

Un outil de solidarité

La mondialisation n'est pas nouvelle. La pauvreté non plus. Mais jamais le choc des pauvretés et des richesses n'a été aussi violent qu'aujourd'hui. Chaque année, alors que le PIB mondial progresse de quatre à cinq points, quatre millions de personnes supplémentaires souffrent de malnutrition – empreinte indéniable de la misère. La persistance de maladies que nous savons soigner interroge elle aussi nos principes humanistes : deux millions d'habitants du Sud continuent à mourir du paludisme par an, signe des limites de la solidarité mondiale. Alors que les économètres s'interrogent sur les corrélations entre mondialisation et inégalités, la *perception* des iniquités dans un système d'information mondialisée, elle, s'accroît indéniablement. Mélange d'inégalités objectives et de perceptions croissantes d'injustice, cette « fracture sociale » planétaire encourage les replis identitaires et exacerbe les tensions politiques. Elle pousse chaque année des millions de personnes sur les douloureux chemins de l'exil. Les défis qu'elle incarne, au Nord comme au Sud, appellent ainsi à l'émergence d'une politique sociale internationale permettant de répartir certains des gains de la globalisation et d'accompagner l'insertion des sociétés les plus fragiles dans le système économique mondial⁴³. Qu'elle transite par les coopérations bilatérales, les institutions internationales ou les organisations non-gouvernementales, l'aide au développement constitue l'un des prémices de cette politique sociale internationale.

Un outil de régulation

En l'espace de quelques années les pandémies du SRAS ou de la grippe aviaire, les premiers effets du changement climatique, la crise alimentaire globale et la déroute financière de la fin 2008 ont illustré l'urgence d'une action collective associant l'ensemble des Etats de la planète. Chacun de ces défis appelle une gestion des relations Nord/Sud qui dépasse l'approche caritative de l'aide qui a marqué les années 1990. Parce qu'elle est ce qui s'approche le plus d'une politique publique globale associant pays du Nord et du Sud, et parce qu'il est rapidement devenu clair qu'une réponse efficace à ces défis impliquerait des transferts importants de ressources techniques et financières, l'aide publique au développement s'est naturellement retrouvée au cœur de cet effort de régulation. Sa gouvernance reste toutefois à construire, ses ressources financières à identifier.

Un outil de promotion des intérêts bien compris de la France

La dimension « solidaire » de la politique de coopération internationale n'exclut en rien la promotion des intérêts de la France. Toute politique publique a vocation à servir les intérêts du pays ; telle est la seule justification possible à la sollicitation des deniers du contribuable – notamment en période de fortes tensions sur les finances publiques. Seulement,

⁴³ Cf. « Aide internationale : vers une justice sociale globale », Jean-David Naudet, Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz, Revue *Esprit*, mai 2007

« l'intérêt » promu peut être général ou particulier, il peut être envisagé à court, moyen ou long terme ; il peut être unilatéral ou partagé.

Or nos partenaires au Sud sont exaspérés de se voir accorder une importance soudaine en temps de crise, lorsqu'il faut mobiliser leurs votes dans une réunion des Nations-Unies ou obtenir un contrat pour une entreprise ; ils sont excédés de n'entendre la presse française et nos hommes politiques parler d'eux qu'à l'occasion d'une crise humanitaire, de migrants ou de la lutte contre les trafics de stupéfiants ; ils n'acceptent pas que l'on cherche à contraindre leurs dirigeants à signer un accord militaire ou de gestion des flux migratoires par un chantage sur une enveloppe d'aide bilatérale au développement au demeurant de moins en moins significative.

Nous l'avons vu plus haut, l'approche purement mercantiliste qui consiste à attendre un retour immédiat et systématique, sous forme de grands contrats, des actions de coopération, n'a pas de sens. Cette conception étriquée de l'intérêt national est vouée à l'échec. Pour autant, la politique de coopération constitue un moyen puissant de promouvoir les intérêts économiques et sociaux de la France sur les grands marchés de demain. La coopération scientifique et technique sur des thèmes d'intérêt commun (planification urbaine, gestion des ressources naturelles, efficacité énergétique, etc.) permet de nouer un dialogue politique plus large et peut servir de « tête de pont » pour l'expertise française, publique et privée. C'est l'accès à cette expertise que demandent les partenaires de la France. Les actions conduites par l'Agence Française de Développement dans divers pays méditerranéen et émergents en matière d'efficacité énergétique ont ainsi donné lieu à des projets importants, et permis aux entreprises françaises de se positionner. En outre, en des moments de tensions politiques fortes avec certains d'entre eux, ces actions ont permis de maintenir le dialogue et renforcer les partenariats. Dans les négociations difficiles sur le climat où la défiance entre Etats est difficile à dépasser, elles donnent des exemples concrets de solidarité vis-à-vis d'un défi commun.

Plus fondamentalement, la finalité des politiques de coopération est bien de favoriser la convergence des économies et l'élévation progressive des normes sociales et environnementales des pays partenaires. L'enjeu est donc d'encourager une mise à niveau des grandes économies concurrentes de la nôtre, en Chine, en Inde, ou au Maroc, de façon à réduire les risques de dumping social ou environnemental, et donc la pression à la délocalisation des emplois tout en assurant de meilleures conditions de vie aux salariés de ces pays.

Là où la politique de coopération de la France a trop souvent erré dans la promotion d'intérêts particuliers ou de « retours sur investissement » à court terme en matière de contrats ou de visibilité, une politique de coopération internationale rénovée doit ainsi s'inscrire dans une perspective de long terme et chercher à engager des partenariats dans les nombreux sujets d'intérêt partagé. Il est pour cela urgent de quitter le langage de la compassion, de l'assistanat ou de la conditionnalité mercantiliste pour apprendre à parler celui, adulte, des intérêts mutuels : ce discours est un gage de crédibilité aux oreilles de peuples fatigués de discours paternalistes et de pratiques cyniques.

Proposition 6 : Pour contribuer à l'émergence de solutions globales, utiliser l'aide au développement comme :

- un outil de solidarité face à la « fracture sociale planétaire » ;
- un outil de régulation permettant d'asseoir des politiques publiques globales associant Nord et Sud face aux défis globaux (alimentaires, climatiques, sociaux, financiers...) ;
- mais aussi un outil de promotion des intérêts économiques et sociaux bien compris de la France, dimension qu'il faut débarrasser des approches paternalistes comme étroitement mercantilistes et de court terme, mais assumer sans complexe.

3. IDENTIFIER LES ENJEUX CLÉS D'UNE POLITIQUE DE COOPÉRATION REDÉFINIE

Ni l'approche compassionnelle, ni l'approche mercantiliste ne peuvent aujourd'hui définir les finalités de la politique de coopération.

Quatre objectifs distincts émergent pour cet outil de solidarité et de régulation dans l'intérêt bien compris de la France.

Œuvrer à la convergence économique

Cet objectif de l'aide au développement, le plus proche de son mandat traditionnel, consiste en l'accompagnement de la croissance des économies du Sud dans une perspective de convergence avec celles des pays industrialisés. Quelque peu négligé ces dernières années du fait de la priorité accordée par la communauté du développement aux secteurs sociaux (santé, éducation), cet objectif de la coopération internationale reste primordial dans la mesure où il sous-tend tout progrès social. Il est en effet difficile de concevoir de réelles avancées dans la lutte contre les grandes pandémies ou la protection de la biodiversité tant qu'un sixième de l'humanité continue à vivre dans l'extrême pauvreté. De même, la poursuite des progrès dans la santé, l'éducation ou la sécurité alimentaire dépendra de la capacité des sociétés à prendre le relais de l'aide dans le financement de ces services de base. Tout cela passe par une croissance économique vigoureuse – que l'aide au développement a vocation à soutenir.

Préserver les biens publics mondiaux

En quelques années seulement, des problèmes d'action collective mondiale se sont hissés au sommet de l'agenda international. Les pandémies du SRAS, de la grippe aviaire et du virus Ébola ont fait prendre conscience du risque, engendré par la multiplication des échanges commerciaux ou les voyages internationaux, d'une propagation en quelques jours, voire en quelques heures, de maladies transmissibles à l'ensemble du monde. Le recul de plus en plus visible de la biodiversité et les premiers symptômes angoissants du réchauffement de la planète ont révélé l'urgence de trouver des solutions internationales à la crise

environnementale mondiale. Ils ont également permis de réaliser que notre monde était mal équipé pour répondre à des défis d'une envergure planétaire.

La crise asiatique de la fin des années 1990 et les négociations difficiles du cycle de Doha ont mis en exergue la nécessité pour les organismes d'aide de renforcer la capacité des pays en développement à faire face à la mondialisation de l'économie. La crise alimentaire de 2008 a réveillé les inquiétudes sur la sécurité alimentaire mondiale, après des décennies de surproduction. Au même moment, la crise énergétique nous rappelait combien la croissance des pays pauvres était sensible au coût des facteurs de production. Plus récemment, la crise des prêts hypothécaires à risque aux États-Unis et l'effondrement financier mondial qui en a résulté ont montré combien, dans une économie mondiale intégrée, les choix politiques mal avisés d'un seul pays pouvaient pénaliser l'ensemble du système.

Ces nouveaux défis mondiaux n'ont évidemment pas remplacé les problèmes historiques que sont la pauvreté et l'inégalité, mais ils les ont au contraire aggravés. Contrairement à ce que croyaient les premiers théoriciens de la mondialisation, le global n'a ni supplanté ni transcendé le local : les défis locaux se sont intégrés aux enjeux mondiaux.

Or, de par les fragilités socio-économiques qui affectent leurs populations en forte croissance, les pays du Sud sont les premières victimes des dérèglements mondiaux, qu'ils soient climatiques (inondations, sécheresses), sanitaires (épidémie du SIDA, tuberculose, grippe aviaire) ou économiques (crise financières). Mais ces pays en sont tout aussi largement les acteurs, en tant que producteurs d'externalités négatives – pensons à la déforestation massive en Indonésie, aux émissions de gaz à effets de serre en forte croissance en Chine et en Inde ou aux risques sanitaires liés à la faiblesse des systèmes vétérinaires de nombreux pays asiatiques ou africains. De ce fait, et parce que le précieux patrimoine naturel qu'ils hébergent est lui-même générateur de fortes externalités positives à l'échelle de la planète, ces pays devront nécessairement être au cœur des solutions déployées par la communauté internationale pour protéger ou générer les biens publics mondiaux. Cela se fait aujourd'hui, cela peut se faire davantage demain, par la mise en place et le financement de collaborations Nord-Sud en faveur de la santé, du climat, de la gestion des conflits ou de la préservation de la biodiversité.

Construire des politiques publiques de solidarité à l'échelle mondiale

Le troisième objectif est l'instauration, à l'échelle internationale, de mécanismes de solidarité permettant d'assurer à chaque être humain un minimum vital⁴⁴.

A chaque fois qu'un marché s'est étendu sur un espace géographique donné, des mécanismes de régulation et de solidarité se sont mis en place sur ce même espace afin de réduire les défaillances de marché et les inégalités qui risqueraient d'en perturber le fonctionnement – voire d'en provoquer la fermeture. C'est vrai de l'émergence de normes et

⁴⁴ Cf. Jean-Michel Severino, Objectifs du millénaire : passer le cap de 2015. Octobre 2007, www.id4d.org

de filets de sécurité sociale à l'échelle des nations, c'est vrai des fonds de solidarité à l'échelle européenne.

Mais, alors que le système de production s'est internationalisé et que le sort des hommes est chaque jour plus intimement lié, la mondialisation ne s'est accompagnée d'aucun instrument comparable. Aujourd'hui, les tensions générées par la « machine inégalitaire » qu'est la mondialisation dérégulée provoquent des velléités de fermeture et de repli sur soi. C'est cette faille qu'une politique ambitieuse de coopération internationale a vocation à combler, dans un double objectif d'efficacité économique et de justice sociale.

Une première étape a été franchie à l'occasion de l'établissement des objectifs du Millénaire pour le Développement. La communauté internationale s'est alors donnée pour mission de diviser par deux, avant 2015, la pauvreté dans le monde, avec des applications très concrètes en termes d'accès à la santé, à l'éducation, à l'eau potable, etc. Si ces objectifs ne seront pas tous atteints en temps voulu, et ont pu donner lieu à des erreurs de politique de développement -notamment en réduisant l'attention portée aux objectifs de croissance économique- ils ont toutefois permis une certaine remobilisation des financements internationaux et l'enregistrement de progrès considérables.

Une étape nouvelle doit être franchie, se caractérisant par l'instauration d'un principe de solidarité internationale reposant sur la reconnaissance d'un socle de besoins essentiels pour une vie digne (en termes d'accès à la santé, à l'éducation, à l'eau, à l'énergie...), auquel tout être humain peut légitimement prétendre par vertu de son humanité. Si la responsabilité de répondre à ces besoins incombe naturellement aux pays concernés en premier lieu, lorsque les conditions économiques ne le permettent pas, des dispositifs de solidarité internationale pourraient y contribuer, dans la durée et de façon pérenne si nécessaire.

Prévenir et gérer les crises

La prévention demeure le parent pauvre de la réflexion sur les liens entre sécurité et développement, faisant l'objet de beaucoup moins d'investissements intellectuels et opérationnels que la gestion des crises ou la reconstruction post-conflit. Ceci est tout à la fois logique et paradoxal. Logique puisqu'alors que le besoin d'une action de défense ou de reconstruction est immédiatement identifiable et son efficacité mesurable, il est par définition impossible de démontrer qu'une société donnée va sombrer dans la violence, ou qu'une action de développement a contribué à prévenir son irruption. Par ailleurs dans un contexte où les priorités se chevauchent, l'urgence sert de guide à l'action. Les autorités politiques mobilisent l'essentiel des ressources là où les opinions publiques perçoivent qu'une action est nécessaire – et donc là où le sang a été versé.

Si on considère le rapport entre le coût et l'efficacité de ces politiques ; le choix d'allocation de ressources intellectuelles, humaines et financières vers le volet curatif est paradoxal. Sans même parler des coûts immatériels de la violence (coût humain, dommages physiques et psychologiques de long terme, coûts d'opportunité en termes de développement), difficiles à

mesurer, le coût astronomique des opérations de stabilisation⁴⁵, de maintien de la paix⁴⁶ et des interventions de reconstruction post-conflit⁴⁷ -extrêmement élevés pour des résultats qui restent fragiles- doit nous orienter vers un investissement fort dans les politiques de prévention.

Investir dans la paix est d'autant plus rentable que les sources et, souvent, les lieux de conflictualité sont connus. Renforcer le travail de connaissance et de prospective sur les sociétés en développement, investir intelligemment l'aide publique au développement dans des zones fragiles en l'utilisant pour renforcer le tissu social et non les dépendances extérieures fatales, s'attaquer aux constructions inégalitaires et aux dysfonctionnements urbains : ces chantiers de longue haleine constituent une bonne police d'assurance, certes jamais parfaite, mais souvent efficace contre les dynamiques de violence collective que le monde en développement continuera à connaître tout au long de ses mutations.

Sur le terrain, ces quatre mandats ne s'opposent pas ; bien au contraire, ils se renforcent mutuellement. Comment en effet réduire à long terme les migrations contraintes ou prévenir le recrutement de jeunes hommes par les réseaux terroristes sans réduire la pauvreté ? Comment préserver un massif forestier ou réduire la culture du pavot sans offrir un avenir viable aux communautés locales ? Comment lutter contre les émissions de carbone sans encadrer l'explosion des villes du Sud et leurs flots de pauvreté ? Il ne s'agit donc pas de substituer une mission à une autre, mais d'ajuster l'aide internationale à l'urgente nécessité de gérer les interdépendances.

Proposition 7 : Ni l'approche compassionnelle ni l'approche mercantiliste ne pouvant définir les finalités de la politique de coopération, cet outil de solidarité et de régulation dans l'intérêt bien compris de la France doit aujourd'hui servir quatre objectifs distincts :

- œuvrer à la convergence économique ;
- préserver les biens publics mondiaux ;
- construire les prémices d'un filet de sécurité sociale mondial ;
- prévenir et gérer les crises.

⁴⁵ Le coût des opérations extérieures de la France s'élevait en 2008 à 852 M€. L'opération *Licorne* (RCI) coûtait à la France 108 M€ en 2008 (c'est-à-dire bien après sa multilatéralisation), l'opération *Epervier* (Tchad oriental) 104 M€ et les opérations en Afghanistan 236 M€. Chiffres par ailleurs sous-évalués à en croire le rapport de la mission d'information parlementaire: http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1790.asp#P203_18366 .

⁴⁶ Le budget global des opérations de maintien de la paix s'élève à environ 7 milliards de dollars annuellement. La France y a contribué à hauteur de 533 millions d'euros sur la période budgétaire 2008/2009.

⁴⁷ Le coût de la reconstruction de l'Irak est estimé à environ 60 milliards de dollars par la Banque mondiale.

3.

Des moyens à revoir, pour plus et « mieux » d'aide au développement

Refonder une légitimité pour cette politique publique en en faisant un instrument de gestion active de la globalisation n'est pas suffisant. Il faut non seulement que ses fondements conceptuels soient solides, mais aussi que ses modalités de gestion soient performantes, et que ses moyens soient adaptés.

1. DÉPASSER LE SEUL CONCEPT « D'APD »

La diversité des objectifs de la coopération au développement appellent des moyens eux-mêmes diversifiés : on ne finance pas de la même manière le développement économique (qui peut largement s'appuyer sur des mécanismes des marchés et des prêts, concessionnels ou non), la réponse ponctuelle à une crise humanitaire ou le fonctionnement récurrent d'un système de santé dans un pays très pauvre.

La mesure actuelle de l'APD confond pourtant l'ensemble de ces finalités et de ces instruments, et mélange allègrement les dons, les prêts concessionnels, les annulations de dettes, l'accueil des migrants et des étudiants. Elle oublie au passage des éléments fondamentaux du financement du développement, tels que les apports des acteurs caritatifs privés qui représentent près de 50 % des dons publics ou les transferts des travailleurs migrants. De même les financements en capital, les apports de garanties, les prêts à long terme non directement bonifiés mais à des faibles taux⁴⁸, ne sont pas pris en compte alors qu'ils constituent des outils essentiels de financement du développement.

Au total, les volumes d'APD déclarés, qui en raison des engagements pris font l'objet d'un véritable fétichisme, sont totalement déconnectés des flux financiers observés au niveau d'un pays bénéficiaire donné, comme de l'effort budgétaire effectivement consenti par les pays donateurs.

⁴⁸ Par rétrocession de la signature triple A du prêteur

Les chiffres ne sont pas seulement biaisés : ils sont absurdes et sans valeur. Tout se passe comme si l'on souhaitait piloter un avion en disposant, pour unique instrument, d'un cadran indiquant une moyenne pondérée entre l'altitude, le cap, la vitesse et le niveau de carburant dans les réservoirs ! Il est peu probable qu'un tel instrument de pilotage permette d'arriver à bon port... Il semble donc indispensable, pour se donner les moyens de comprendre les évolutions de l'aide au développement, de réparer le thermomètre⁴⁹. Il en va d'une double exigence de transparence et d'efficacité.

Deux axes semblent nécessaires pour rétablir la crédibilité de l'instrument de mesure de la coopération au développement, et redonner aux décideurs et à l'opinion des indicateurs qui permettent d'assoir des décisions politiques :

- le premier concerne le périmètre des instruments de financement utilisés et la réalité de l'effort budgétaire consacré à cette politique. Il suppose, sans abandonner l'APD, la publication chaque année, en prévisionnel puis en réalisé, pour chaque instrument de financement du développement qu'il soit comptabilisé en APD ou pas, de son coût budgétaire d'une part et du volume total de financement correspondant mis en place d'autre part⁵⁰ ;
- le second axe est l'analyse des effets de ces financements, y compris au regard de l'euro engagé (donc en tenant compte des effets de levier) et suppose de travailler sur des mesures d'impact (en particulier en promouvant les exercices d'évaluation indépendante, cf. infra).

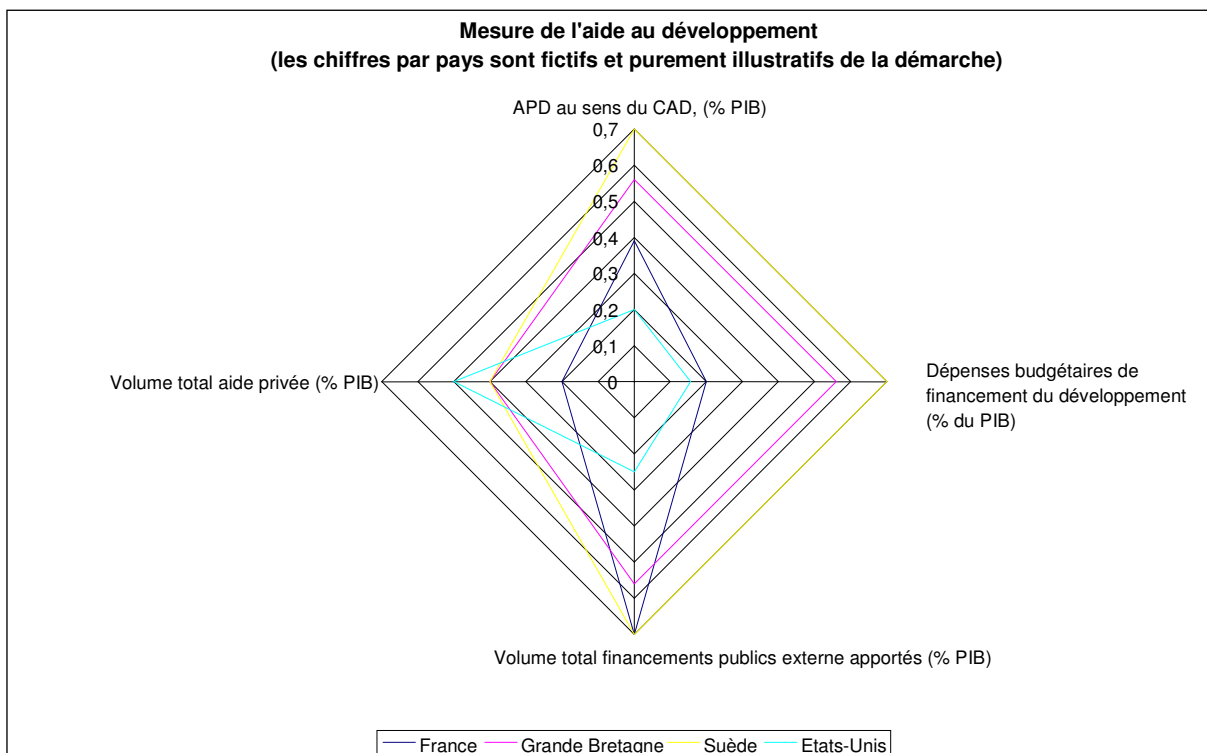
Les graphiques infra illustrent comment l'on pourrait travailler à mesurer et rendre compte de cette politique sur des bases plus transparentes et plus complètes.

Proposition 8 : Rétablir la crédibilité de l'instrument de mesure de la coopération au développement en travaillant sur sa mesure et ses effets :

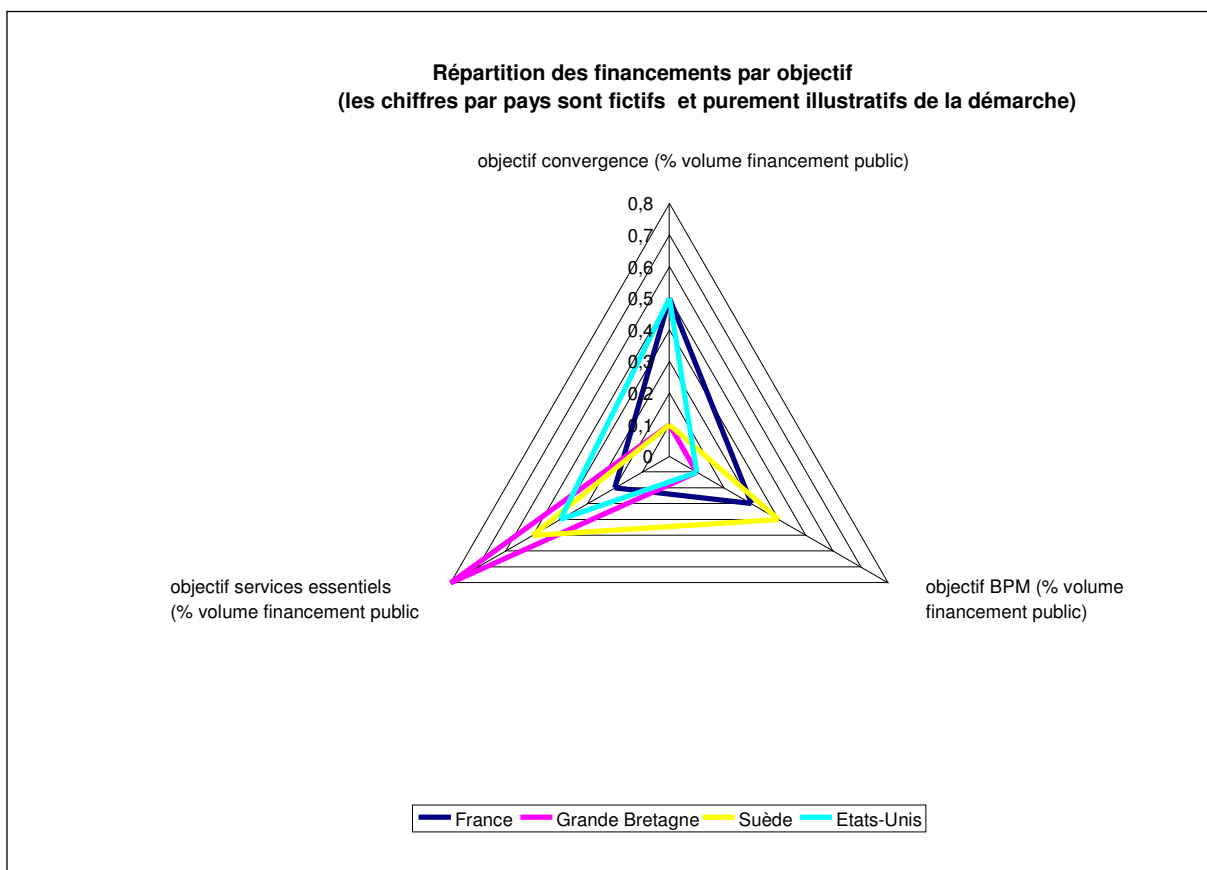
- revoir le périmètre des financements utilisés et la mesure de la réalité de leur coût budgétaire ; publier chaque année le coût budgétaire et le volume total de financement apporté par chaque instrument de financement du développement, qu'il soit comptabilisé en APD ou pas ;
- développer et systématiser l'analyse des effets de ces financements, en particulier par les évaluations et la mesure d'impact.

⁴⁹ Cf. Severino JM. et Ray O. "La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale", mai 2010

⁵⁰ Ce tableau indiquera l'ensemble des financements mobilisés en don, prêts, à travers des fonds d'investissement, de garantie etc, et le montant d'euros de financement mobilisé pour 1€ du contribuable engagé.



Graphiques : Exemple d'une mesure plus transparente de l'aide au développement



2. MOBILISER TOUTE LA GAMME DES OUTILS DISPONIBLES

Les débats sur l'aide au développement ont eu tendance à opposer différents instruments de l'aide au développement⁵¹, comme si l'un d'entre eux était mieux à même de répondre que les autres aux enjeux de développement. Cette façon de poser le problème est dépourvue de sens, étant donné l'extrême diversité des contextes dans lesquelles l'aide au développement est amenée à intervenir. Les acteurs de l'aide au développement ne doivent pas rechercher des problèmes qui correspondent aux outils qu'ils sont à même de mobiliser, mais plutôt mobiliser les outils qui répondent aux enjeux de développement de leurs partenaires. Il s'agit donc de développer une offre complète d'instruments du développement afin de maximiser les impacts de nos efforts budgétaires – au-delà de ce que la statistique de la générosité publique sait aujourd'hui mesurer. Les instruments et canaux de financement du développement les plus utiles et pertinents doivent ainsi être mobilisés en fonction du contexte (géographie, secteur, niveau de développement, nature du projet ou programme financé...). Et l'impératif d'efficacité impose de privilégier les instruments les plus économes en ressources budgétaires pour arriver au but recherché, pas ceux qui produisent le plus d'APD au sens de l'OCDE.

La coopération française doit utiliser la panoplie des outils financiers dont elle dispose de façon adaptée à ses priorités.

L'enveloppe des dons reste indispensable et doit être restaurée afin de dégager des marges de manœuvre dans les pays les plus pauvres et singulièrement au Sahel. Il est crucial de préserver cet instrument, non pas parce qu'il serait un outil plus vertueux que les prêts, ou parce qu'il entre sans discussion dans la comptabilisation de l'OCDE, mais parce que dans certaines situations c'est le principal voire le seul mobilisable. Il en est ainsi dans les pays les plus pauvres dont la capacité d'endettement est limitée, en particulier pour financer les dépenses dont la rentabilité financière directe est faible ou nulle (même si les externalités et effets indirects sur la croissance sont élevés, par exemple l'éducation primaire). De même pour les pays en crise où l'Etat est fragile voire inexistant et où le canal des ONG est souvent un des principaux leviers d'action. Or, en matière de don la France est arrivée à un niveau d'étiage qui ne lui permet plus d'agir de manière crédible, même dans un tout petit nombre de pays ciblés et prioritaires.

Le prêt concessionnel doit être mobilisé massivement lorsqu'il est l'outil le plus adapté, et ce en dépit du fait que sa comptabilisation par l'OCDE fait pleuvoir sur lui des critiques, contradictoires au demeurant⁵². Le prêt concessionnel est bien adapté au financement des

⁵¹ Le débat « prêts / dons » par exemple

⁵² Le prêt est accusé à la fois de fabriquer de l'APD « à bon compte » à court terme, car son coût budgétaire n'est pas de 100% comme le don, et simultanément de générer une APD négative à moyen terme en phase de remboursement des prêts et donc d'alimenter une spirale inflationniste de nouveaux prêts pour « maintenir le chiffre de l'APD ».

Etats (avec des degrés de concessionnalité tenant compte de leur niveau de développement et de la soutenabilité de leur dette), et aux entreprises publiques pour les investissements à rentabilité différée et/ou à fortes externalités positives sur la croissance. Il permet, par définition, des effets de levier et des effets de seuil sur le volume des investissements, que n'autorise pas le don. Aucun pays dans l'histoire ne s'est d'ailleurs développé sans recours à l'emprunt, domestique ou international.

Les prêts non bonifiés mais offrant des conditions (taux, durée, différé) auxquelles les pays ou entreprises n'auraient pas accès via le marché doivent également être considéré comme des instruments de notre politique de coopération. Selon le niveau des taux de marché, ces prêts seront ou non considérés comme de l'APD par l'OCDE dont les règles de comptabilisation sont rigides. Doit-on pour autant les utiliser ou non en fonction de ce critère ? Evidemment non. Ils constituent en effet des financements utiles du développement fournis à des conditions favorables pour l'emprunteur et viennent combler une défaillance (voire inexistence) du marché qui ne prête pas spontanément à ces pays ou acteurs considérés comme trop risqués ou mal connus. Ce dernier type de prêt est ainsi bien adapté aux pays dont le niveau de développement et le niveau de soutenabilité de la dette le permettent, ainsi que pour financer les entreprises publiques ou privées dégageant une rentabilité suffisante à moyen à long terme.

Enfin, les différentes formes de soutien à l'initiative et aux entreprises du Sud, à travers la facilitation de l'accès au crédit sur les marchés locaux (grâce à des mécanismes de garantie en particulier), ou encore le renforcement de leurs fonds-propres (grâce à des fonds d'investissement adaptés), doivent être intégrés comme des outils à part entière de financement du développement. Les agences et banques de développement combler ainsi une défaillance de marché, dans des géographies et avec des acteurs qu'elles connaissent bien et dont elles analysent mieux les risques, par rapport au marché qui a tendance à surévaluer les risques réels encourus et se montre excessivement prudent et restrictif dans la mise à disposition de ces outils de financement de l'économie. Ces instruments de soutien ne sont pas ou mal comptabilisés par l'OCDE. Ils doivent pourtant être développés pour encourager et accompagner un développement durable du secteur privé et productif dans les pays du sud, condition sine qua non de la soutenabilité de leur croissance et de la convergence espérée à moyen terme des niveaux de vie et des normes sociales et environnementales.

Au total, compte tenu des limites de l'indicateur d'APD, il est aujourd'hui plus important d'accroître les moyens programmables qui permettent d'agir directement sur le terrain dans les pays, qu'ils figurent dans l'APD officielle ou pas, plutôt que de faire progresser le ratio officiel vers l'objectif, par ailleurs louable, de 0,7% du PIB, si cette remontée ne correspond pas à des flux financiers supplémentaires réels.

Outre la variété des instruments de financement, les choix doivent concerner les modalités d'intervention possibles, dont il faut être capable de mobiliser les formes les plus adaptées au contexte : financement de projets ou de programmes sectoriels, soutien à l'action des ONG, financement d'expertise ou de renforcement de capacité.

Mais plus encore que les modalités, il nous faut trouver un nouvel équilibre entre les canaux de transmission entre l'aide bilatérale, le niveau européen et les canaux multilatéraux, dont le paysage s'est récemment complexifié avec, outre les banques de développement (Banque mondiale, banques régionales) et les organisations des Nations-Unies (PNUD, PNUE...), l'apparition récente de « fonds verticaux » dédiés à un seul programme au sein d'un secteur particulier (Fonds Mondial pour l'Environnement, Fonds Mondial de Lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme, initiative GAVI pour la vaccination...).

L'enjeu pour la France est de définir une articulation cohérente et un équilibre entre ces différents instruments et canaux d'intervention, en fonction de ses objectifs prioritaires et des complémentarités possibles⁵³. Pour lutter contre les effets de la politique au fil de l'eau et la dérive observée au profit du multilatéral, des objectifs pourraient être fixés ex ante dans la répartition des moyens et des financements, entre les principaux canaux bilatéral, européen et multilatéral... Ces objectifs devraient bien entendu porter sur les flux financiers réels et programmables, en raisonnant hors annulation de dettes ou dépenses ne donnant pas lieu à flux financier réel dans les pays (écolage, gestion des réfugiés...).

Proposition 9 : Utiliser la gamme complète d'instruments de financement du développement (dons, prêts concessionnels ou non, garanties, fonds propres) pour maximiser les impacts de nos efforts budgétaires : privilégier les instruments les plus économes en ressources budgétaires pour atteindre un objectif donné, et non ceux qui produisent le plus d'APD au sens de l'OCDE.

Proposition 10 : Utiliser les instruments, modalités et canaux (bilatéral, européen, multilatéral) les plus adaptés au contexte et aux priorités. En particulier, faire remonter les moyens programmables qui permettent d'agir directement sur le terrain dans les pays, plutôt que de s'attacher au ratio officiel si sa remontée ne correspond pas à des flux financiers supplémentaires réels.

Proposition 11 : Fixer des objectifs a priori dans la répartition des moyens et des financements entre les principaux canaux bilatéral, européen et multilatéral – objectifs révisables sur la base d'évaluations périodiques.

⁵³ co-financements entre avec les bailleurs européens et/ou multilatéraux pour les programmes à grande échelle, spécialisation de certains fonds verticaux agissant en dons et sous des formes de précurseurs de ce que pourraient être les « filets sociaux mondiaux », en matière de santé en particulier

3. CONCENTRER LES EFFORTS ADDITIONNELS

Il est malheureusement acquis que la droite laissera une situation des finances publiques extrêmement préoccupante en France, qui nécessitera des efforts massifs de redressement⁵⁴. Ce contexte imposera un effort important de rationalisation des outils, permettant de faire mieux avec ce que l'on a (notamment par la cohérence des politiques, la rationalisation des stratégies et des moyens de mise en œuvre, et en mobilisant davantage les outils peu consommateurs de budget public). Toutefois, l'ambition de remettre à niveau une politique française de coopération au développement ne pourra faire l'économie d'un effort budgétaire dans ce domaine. Cet effort devra être ciblé sur les moyens qui font aujourd'hui le plus cruellement défaut, et tout particulièrement sur les moyens d'action en don, à la fois par redéploiement et mobilisation de ressources nouvelles (type « ressources innovantes », taxation internationale, etc...).

En effet, on peut globalement estimer que les moyens et outils existants permettent d'agir dans les pays à revenu intermédiaire (appui à la croissance économique), même si les volumes de prêts pourraient y être accrus et complétés par davantage d'outils de financement de l'expertise technique (qui relève essentiellement de subvention).

Pour le financement des Biens Publics Mondiaux, ni la France ni la communauté internationale (Union Européenne, grands bailleurs...) ne sont pour l'instant à l'échelle : le volume de financement nécessaire pour la seule lutte contre le réchauffement climatique est à peu près équivalent à celui de l'APD actuelle – même si cette lutte ne se réduit pas à des financements additionnels et exige une modification des comportements et des modalités de croissance. Il est donc nécessaire de mobiliser des flux additionnels, que ces crédits soient considérés comme de l'APD ou non. Compte tenu de l'ampleur du sujet, la solution ne pourra être trouvée au sein des seuls budgets nationaux. Des mécanismes spécifiques de type taxation internationale, valorisation des marchés Carbone, etc., devront être développés.

Pour le financement de politique publique de solidarité à l'échelle mondiale, la communauté internationale est face à un double problème : de niveau des ressources d'une part, de nature des ressources d'autre part. Compte tenu de la nature récurrente et à long terme de la dépense, si l'on estime qu'un niveau minimal permanent et incompressible de telles dépenses est nécessaire, alors il faudra aller vers des moyens stables et quasi-pérennes, ce qui n'est pas compatible avec des ressources budgétaires annuelles de pays soumis à des aléas conjoncturels et politiques. Le recours à des financements innovants, de type taxation internationale, apparaît là aussi comme une solution inéluctable à terme⁵⁵.

⁵⁴ Cf. les diagnostics de TerraNova sur les finances publiques.

⁵⁵ Jacquet, P., Ray, O. *Biens publics mondiaux et fiscalité globale*, Cahiers Français n°343, mars-avril 2008.

Mais les difficultés les plus criantes dans l'immédiat, et sur lesquelles la plupart des connaisseurs du secteur peuvent s'accorder aujourd'hui en France, portent sur la capacité d'intervention bilatérale dans les pays les plus pauvres (PMA), qu'il s'agisse des secteurs sociaux ou de l'accès aux services et infrastructures essentiels (eau, énergie, transports) qui forment aussi les conditions de la croissance, ainsi que dans la réponse aux situations de crise.

Proposition 12 : Remobiliser les outils de financement du développement en se reposant sur une combinaison incluant :

1. un accroissement de l'intervention en prêts concessionnels, certes modéré, mais permettant de répondre aux défis de la nouvelle relation qui sera à reconstruire avec les PRI, en particulier ceux du Bassin méditerranéen, et d'agir en faveur de nos intérêts à long terme dans les pays émergents ;
2. un développement substantiel des prêts non concessionnels (qu'ils soient considérés comme de l'APD à l'OCDE ou pas), pour accroître l'échelle de nos outils d'intervention et d'influence dans les pays émergents et en matière de Biens Publics Mondiaux ;
3. simultanément, la recherche d'un accroissement des financements innovants (ressources stables assises sur une parafiscalité internationale) pour financer d'une part les BPM, d'autre part le « filet de sécurité sociale » ;
4. une réduction de la part des financements budgétaires attribués aux fonds verticaux (avec substitution par des financements innovants) ;
5. une réduction de la part des financements passant par la Commission européenne (en définissant un objectif en termes de ratio) ;
6. un transfert des ressources rendues ainsi disponibles essentiellement sur les subventions bilatérales ;
7. un effort budgétaire additionnel concentré sur cette partie « subventions bilatérales ».

Pour remettre en perspective cet effort supplémentaire, on peut rappeler que le Royaume-Uni, avec un nouveau gouvernement conservateur, va réduire globalement ses dépenses courantes de 20%. Mais ce même gouvernement a annoncé que le budget de l'aide au développement, qui dans ce pays est intégralement formé de don et ne comprend pas les frais d'écolages, sera préservé et continuera à croître pour tenir les engagements internationaux du pays et atteindre les 0,7% du PNB.

4.

Rénover le cadre d'intervention

1. S'INSCRIRE DANS UNE RÉELLE POLITIQUE DE PARTENARIAT

Instaurer avec nos partenaires du Sud un dialogue ouvert, respectueux et exigeant

Nos partenaires du Sud ont connu une diversification frappante. Nous sommes aujourd'hui très loin d'une image unique des pays en développement. La diversification se traduit d'une part en niveau de richesse, depuis les Etats très pauvres ou en crise jusqu'aux grands pays émergents. Elle s'exprime d'autre part en termes de mode de gouvernance et de structuration interne, depuis des Etats autoritaires, unitaires, très centralisés jusqu'à des Etats beaucoup plus complexes (avec une multiplicité d'acteurs politiques et sociaux ayant une capacité propre d'expression, comme les collectivités locales par exemple), dans lesquels la gouvernance est beaucoup plus partagée. Face à cette diversité, quelques règles de conduite doivent s'imposer.

La première est sans doute de ne pas s'attacher à des schémas préétablis, portés par des modèles d'analyse dominants. L'expérience du passé montre que les modes, en matière d'analyse des pays et de recommandations de politique économique, ont été nombreuses et se sont souvent traduites par des échecs (priorité trop exclusive à l'investissement étranger, politiques d'ajustement structurel, lutte contre la pauvreté, « bonne gouvernance », etc.). Aujourd'hui encore, le discours international met en avant « l'appropriation » des politiques de développement comme remède central aux difficultés de pilotage des politiques de développement des pays partenaires, sur un mode toujours aussi prescriptif et universel, en s'appuyant sur des outils (documents de stratégie nationaux, coordination des acteurs extérieurs...) plus ou moins uniformes pour tous les pays du Sud, considérés comme « bénéficiaires de l'aide ». Sortir de cette vision unique et unilatérale suppose de se mettre réellement à l'écoute de nos partenaires, d'engager un dialogue sur la façon dont ces pays se perçoivent et sur rôle qu'ils entendent jouer.

Le second point est de nouer un dialogue avec l'ensemble des acteurs dans chaque pays, sans se limiter aux interlocuteurs étatiques : le dialogue doit être entretenu avec les collectivités locales, mais aussi avec la société civile, et les ONG. Il ne s'agit pas de les opposer à l'Etat, ou de s'inscrire à l'encontre des règles financières ou administratives du pays (qui peut souhaiter centraliser les interventions sur son territoire des acteurs internationaux), mais bien de préserver la possibilité de contacts et d'échange avec tous les acteurs locaux, pour mieux comprendre la situation locale, anticiper sur les évolutions

politiques, et être en situation de mieux répondre aux réels besoins de la population. Il faut également à travers le soutien aux Organisations de Solidarité Internationale françaises et européennes (cf. infra), favoriser des partenariats et un dialogue direct entre ONG du Nord et du Sud.

La troisième règle devrait être de s'appuyer sur une transparence totale et de communication sur les actions de coopération mise en œuvre, en particulier en direction des populations locales. Cette politique volontariste et systématique ne doit pas se limiter à un simple affichage et à une volonté de promotion de nos opérations, de « planter le drapeau » à côté de chaque action financée (même si la valorisation des interventions de la France est légitime). Plus fondamentalement, cette transparence à l'égard des populations a pour effet d'obliger à montrer les résultats des actions financées, et permet de mettre une pression conjointe sur la France et sur l'Etat partenaire pour accroître la qualité des opérations conduites.

Enfin, il paraît indispensable de porter, à travers les actions de coopération financées, les valeurs de participation, de démocratie, d'ouverture politique et économique, de solidarité sociale qui sont les nôtres. Cette exigence ne doit pas être confondue avec une forme de conditionnalité de la coopération. Plus simplement, il s'agit de jouer un rôle d'exemplarité, de montrer la faisabilité de politiques ouvertes et participatives, de souligner leur plus-value, dans une démarche incitative et non normative.

Renforcer le partenariat avec les collectivités locales et la société civile française

Les collectivités locales ainsi que les organisations non gouvernementales sont des acteurs importants d'une coopération de proximité permettant de développer des approches innovantes, d'agir en situation de crise, de mener des programmes de petite taille difficilement gérables par les grandes institutions et plus généralement de tisser des liens politiques, techniques et humains à des niveaux autres qu'étatique. Connus et appréciés du grand public, ces acteurs publics (collectivités locales) et privés (Organisations de Solidarité Internationales) peuvent constituer des vecteurs privilégiés d'action en matière de dons-projets ou de coopération technique (échange de savoir-faire entre élus locaux, appuis technique d'ONG à des projets locaux...). Acteurs de proximité de citoyenneté française, ils peuvent également servir de trait d'union avec l'opinion publique et la société civile du Nord, jouant un rôle essentiel de sensibilisation, de mobilisation et d'éducation aux questions de développement. Leur rôle d'interface continue avec la société civile des pays du Sud se révèle également déterminant comme canaux de relations alternatifs aux canaux étatiques, soumis aux contraintes diplomatiques.

Les atouts des ONG et des collectivités locales sont largement reconnus dans la plupart des Etats, et nos partenaires européens, notamment scandinaves, font par exemple transiter par ce biais une part importante de leur intervention. En dépit d'engagements renouvelés de mettre en œuvre au moins 5 % de l'aide par le biais des ONG, la France reste encore loin de ce chiffre. Mettre réellement en œuvre cet engagement et accroître la part de nos

financements passant par les ONG représente donc un enjeu tout à la fois d'efficacité et de citoyenneté partagée autour de la coopération pour le développement.

Les acteurs de la société civile française ne doivent cependant pas être considérés simplement comme des opérateurs ou des relais d'opinion. Rénover l'aide au développement suppose d'entrer avec ces intervenants dans un véritable dialogue stratégique, de travailler ensemble sur la détermination des grandes orientations politiques et de définir conjointement des programmes d'action. Cela suppose des mécanismes permettant de financer au cas par cas l'action des ONG (cette mission est actuellement assumée, avec des moyens malheureusement insuffisants, par l'Agence Française de Développement) ; cela suppose également un cadre institutionnel de discussion, permettant de construire, dans la durée, un réel partenariat entre l'Etat et les acteurs de la société civile.

Le cadre institutionnel pour ce partenariat existait : il s'agissait du Haut Conseil pour la Coopération Internationale (HCCI), créé en 1999, mais supprimé depuis (il a cessé ses activités en mars 2008). Si le HCCI faisait l'objet de critiques sur son mode de fonctionnement, son utilité était pourtant incontestée. La remise en place d'une structure de concertation de ce type apparaît indispensable.

Proposition 13 : Instaurer avec nos partenaires du Sud un dialogue ouvert, respectueux et exigeant.

Proposition 14 : Renforcer la place et le rôle des ONG et des collectivités locales comme acteur et partenaire du développement et de la régulation des défis Nord-Sud : financement de leur action de terrain, mais aussi de leur action d'éducation au développement et de sensibilisation de l'opinion publique sur les sujets Nord-Sud, et comme partenaire dans le dialogue et le débat sur les politiques.

Proposition 15: A ce titre, recréer une structure de concertation entre l'Etat et l'ensemble des acteurs de la société civile sur les questions de coopération.

2. ŒUVRER POUR UNE ARCHITECTURE INTERNATIONALE DU DÉVELOPPEMENT PLUS EFFICACE

L'aide au développement de la France s'insère dans un cadre de plus en plus complexe, lié notamment à la multiplication des acteurs des politiques de coopération. Cet accroissement du nombre d'acteurs de la solidarité internationale est bienvenu, dans la mesure où il multiplie les ressources et les approches novatrices de lutte contre le sous-développement. L'arrivée massive de grandes fondations américaines au cours des années 1990 et 2000 a ainsi apporté des compétences et des ressources cruciales pour la scolarisation, la révolution agricole ou la santé internationale. Les limites que l'on constate sur le terrain à l'efficacité

globale de l'action de ces différents acteurs incitent toutefois à œuvrer pour renforcer la cohérence du dispositif international.

Plutôt que des tentatives illusoire de réduction du nombre d'acteurs, d'harmonisation générale ou de centralisation des moyens, qui ne feraient que réduire les capacités d'innovation ou internaliser les coûts de transaction, cette mise en cohérence appelle une collaboration plus fluide entre acteurs bilatéraux, multilatéraux, publics et privés de la solidarité internationale⁵⁶. Un échelon « plurilatéral » de la coopération internationale est à construire, par la mise en place de coalitions d'acteurs rassemblés autour de la lutte contre des fléaux donnés ou pour le développement durable de régions données.

Favoriser une cohérence accrue des multiples acteurs de la coopération

Face à l'intensification des défis internationaux, un nombre grandissant d'acteurs publics, privés ou hybrides ont en effet investi le champ de la solidarité internationale, apportant à chaque fois des expertises et des ressources nouvelles (fonds verticaux dédiés à un sujet, fondations, partenariats publics-privé, nouveaux bailleurs étatiques...). Toutefois, la force de cette politique est aussi sa faiblesse. Ce qui pourrait constituer une « coalition gagnante » à trois titres (acteurs nombreux et complémentaires, financements conséquents et solutions novatrices) achoppe sur les difficultés de l'action collective⁵⁷ : la fragmentation du secteur est une source de désorganisation pouvant parfois confiner à l'incohérence. Cette offre pléthorique et éclatée nuit à la capacité des pays en développement à absorber l'aide apportée, d'autant qu'elle s'accompagne parfois de conseils voire de conditionnalités divergents sur les politiques à mener. Si chacun des acteurs apporte une pierre indispensable à l'édifice, sa solidité dépendra de leur capacité de coordination.

Comment construire, à partir d'une telle diversité d'acteurs et de priorités, des politiques cohérentes et respectueuses des demandes des pays partenaires ? La performance de cette action collective repose sur la capacité à faire converger ce très grand nombre d'acteurs, et à consolider les systèmes de gouvernance locaux qui permettent de porter localement les politiques sectorielles globales. Ce défi de la politique de coopération internationale est à la mesure de notre temps : car la protection de l'environnement, l'élévation des normes sociales, la gestion de la conflictualité ou l'impérieuse régulation de la finance internationale appellent toutes la construction de politiques globales associant des coalitions hétérogènes d'acteurs du Nord et du Sud.

La mise en synergie des très nombreux acteurs de la coopération internationale et la construction de politiques globales n'interviendront pas spontanément, et ne résulteront pas davantage de décisions centralisées que nul n'a aujourd'hui la capacité ni la légitimité d'adopter. Elles émergeront progressivement grâce à la création de larges coalitions

⁵⁶ Severino, JM., Ray, O., "[The End of ODA II: The Birth of Hypercollective Action](#)", CG Dev Working Paper 218, juin 2010

⁵⁷ Qu'Olivier Charnoz et Jean-Michel Severino ont appelé « hypercollective ». Voir « Les paradoxes de l'action hypercollective », En Temps Réels, décembre 2008.

d'intervenants, à partir de dispositifs institutionnels et financiers favorisant des approches communes et permettant de fédérer les acteurs autour d'enjeux politiques. On peut citer à cet égard certains fonds spécialisés, qui subventionnent les interventions conjointes de plusieurs acteurs intervenant en vue d'un même objectif et se pliant à des règles communes (exemple de la facilité européenne d'investissement pour le voisinage).

L'enjeu essentiel est donc la mise en place d'un système d'incitation à la rationalisation du comportement des très nombreux acteurs, suffisamment puissant et performant. Les institutions multilatérales, qui sont le fruit de la mise en commun de ressources nationales, sont idéalement placées pour mettre en place ce système d'incitations à l'action collective efficace. Alors que les logiques institutionnelles les mènent trop souvent à jouer le rôle de « n+1ème » bailleur, elles ont vocation à se faire les animateurs de coalitions où des acteurs publics et privés combinent leurs forces pour trouver des solutions à des problèmes collectifs. Dans cette logique, il s'agira notamment d'éviter que les nouveaux financements qui pourront être mobilisés, en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique ou de l'accès aux services publics essentiels par exemple, ne donnent pas lieu à la création d'opérateurs additionnels venant accroître la complexité institutionnelle, mais soient mis en œuvre à travers de tels dispositifs structurant pour l'action internationale.

Proposition 16 : Dans la mobilisation de nouveaux financements, au niveau européen ou multilatéral, éviter la création d'opérateurs additionnels et promouvoir plutôt des mécanismes financiers et institutionnels qui, en subventionnant les démarches conjointes des opérateurs existants autour d'objectifs politiques et de règles communes, favorisent des coalitions d'acteurs du Nord et du Sud et les fassent converger.

Donner sa juste place à l'aide européenne

L'Union européenne dans son ensemble (Etats-membres et Commission réunis) représente environ 30 % du PIB mondial, et 60 % de l'APD mondiale. Or elle ne parvient pas à avoir, à ce jour, un impact et un rayonnement à la hauteur de son engagement. Cette situation est liée à une architecture européenne de l'aide encore balbutiante, en dépit d'efforts significatifs et de progrès réels au cours des dernières années. Le renforcement de l'efficacité et de l'influence de la politique européenne de développement dans son ensemble suppose de construire les synergies stratégiques et opérationnelles entre bailleurs de fonds européens, en précisant le positionnement de la Commission européenne – qui doit jouer un rôle bien plus important que celui d'un 28^{ème} bailleur de fonds européen.

Promouvoir une Commission positionnée sur sa réelle valeur ajoutée

La Commission, qui dispose de moyens financiers très importants en dons, devrait remplir quatre fonctions essentielles :

1. Animer les réflexions européennes sur les enjeux du développement et les nécessaires mutations de l'aide européenne, afin d'approfondir le « consensus européen sur le développement ». Il s'agit de valoriser et d'exploiter tout le potentiel tiré de la diversité des approches et des savoir-faire des aides bilatérales européennes, qui constituent une richesse et un atout stratégique et opérationnel, en les inscrivant dans une démarche reposant sur l'identification de principes partagés et de priorités communes, démarche cruciale pour la cohérence des politiques européennes et la définition de positions fortes dans les débats internationaux.
2. Etre un vecteur de mise en cohérence et d'harmonisation des contributions bilatérales : la Commission doit renforcer sa capacité d'impulsion et de coordination à travers des procédures de programmation ouvertes et concertées, mais aussi à travers des outils transversaux, comme les fonds communs, complémentaires et non concurrents des aides bilatérales. C'est par exemple ce qu'elle a commencé à construire avec la Facilité d'Investissement pour le Voisinage (FIV), qui permet de compléter par une subvention des projets d'investissements auxquels participent plusieurs bailleurs européens.
3. Constituer un pôle de capitalisation et de savoir-faire pour toute l'Europe, et projeter une réflexion de référence dans la communauté internationale sur le développement. Cette fonction classique des organisations internationales et régionales est encore mal définie au niveau de la Commission.
4. Constituer un socle minimum de contribution pour les Etats membres, pour ceux qui sont trop petits, n'ont pas ou souhaitent pas avoir de contribution bilatérale, et ceux qui désirent une action commune mutualisée, notamment pour pouvoir financer de grands projets plus difficiles à atteindre par des contributions bilatérales (très grandes infrastructures, aide budgétaire à grande échelle notamment pour les programmes sociaux ...).

Structurer un véritable réseau des bailleurs européens

Il existe dès à présent un réseau des bailleurs européens bilatéraux, qui a permis d'améliorer la coordination entre les bailleurs des fonds des Etats-membres. Ce réseau doit se renforcer et mieux s'articuler avec les interventions de la Commission, afin de constituer un « système européen de coopération pour le développement » capable d'exercer une réelle influence internationale. Il ne s'agit pas ici de transférer l'ensemble des compétences des Etats-membres au niveau européen et de dissoudre les dispositifs bilatéraux dans une grande agence commune, mais de mieux préciser le rôle de chacun des acteurs et de renforcer leurs synergies, en s'appuyant sur les outils déjà en place et en instituant d'autres au besoin. Il s'agit de faciliter les partenariats financiers, et de développer le « mixage » entre dons et prêts des différents acteurs.

Des avancées significatives ont déjà été réalisées dans les relations opérationnelles entre la Commission et les agences bilatérales. La reconnaissance mutuelle des procédures, les

délégations de gestion ou les fonds fiduciaires permettent de mettre en commun des moyens financiers, de simplifier l'instruction des projets, de choisir un opérateur unique pour des actions cofinancées. Il s'agit d'en exploiter tout le potentiel.

L'émergence de nouveaux mécanismes de dialogue pourrait aussi permettre d'accroître encore la dynamique européenne de l'aide au développement :

- la constitution d'un fonds commun sur le modèle du fonds fiduciaire pour les infrastructures en Afrique et de la facilité de voisinage, pour chaque région, compétent pour tous les secteurs et destiné à financer la convergence entre acteurs européens du développement ;
- la création de clubs géographiques et sectoriels au niveau des services opérationnels des agences d'aide européennes. Ces clubs pourraient faire franchir un nouveau pas en matière de coordination des politiques de développement ;
- des réunions régulières des directeurs d'agence d'aide européennes, de la Commission et de la BEI : ce format n'existe pas encore, alors que certaines réunions élargies ont démontré leur succès. La commission pourrait être chargée d'en prendre l'initiative et d'en assurer le Secrétariat.

En outre, un nouveau positionnement de la Commission sur les métiers de recherche pour le développement ouvrirait également des perspectives de coordination renforcées avec les agences bilatérales, très engagées en la matière. Deux mesures produiraient des effets favorables rapidement :

- la constitution d'un club des chefs économistes européens chargé de coordonner la production intellectuelle des états membres et de la Commission ;
- la constitution d'un programme européen commun de perspectives et d'évaluations : l'émergence de sujets globaux et les défis de la coordination des acteurs de l'aide des politiques de développement justifient la mise en place d'un programme européen commun d'évaluation.

Il ne s'agit ainsi ni de démissionner de l'aide au développement par un transfert pur et simple de cette politique publique à Bruxelles ni de « renationaliser » l'aide au développement européenne. Construisant sur les acquis de la dernière décennie, l'ambition commune à la Commission et aux Etats membres doit être de construire un système d'aide européenne ambitieux, efficace et cohérent qui tire partie de la valeur ajoutée de chacun de ses acteurs.

Proposition 17 : Centrer les missions de la Commission en matière de développement sur quatre fonctions essentielles :

- animer les réflexions européennes pour l'identification de principes partagés et de priorités communes permettant de mieux valoriser l'atout que représente la diversité des approches et des savoir-faire des aides bilatérales européennes ;
- être un vecteur de mise en cohérence et d'harmonisation des contributions bilatérales ; - constituer un pôle de capitalisation et de savoir faire pour toute l'Europe ;
- constituer un socle minimum de contribution pour les Etats qui n'ont pas de politique bilatérale et ceux qui désirent une action commune mutualisée ;

Proposition 18 : Structurer un véritable réseau de bailleurs européens, facilitant les cofinancements et l'optimisation de l'offre de services techniques et financiers.

3. ASSURER AU PLAN NATIONAL UN RÉEL PILOTAGE POLITIQUE DE LA COOPÉRATION

Créer les conditions d'un pilotage interministériel efficace

L'organisation politique et administrative de la coopération devra également être précisée et son pilotage renforcé, pour permettre une approche globale et cohérente. Ce travail doit commencer à l'Elysée, par l'intégration de la cellule africaine au sein d'une équipe relevant du conseiller diplomatique du Président qui devrait d'abord être chargée du suivi des affaires globales et du financement du développement.

Au-delà, il n'existe pas, sur le sujet institutionnel, de solution évidente ni de voie facile pour remédier aux faiblesses relevées, qui entraînent affaiblissement et manque de cohérence des politiques. On peut envisager de poursuivre dans la voie actuelle d'approfondissement de la coopération interministérielle (à travers le CICID et son co-secrétariat) et de la favoriser par un clarification des rôles, en supprimant le secrétaire d'Etat (ou ministre délégué) à la Coopération, de sorte qu'il n'y ait que deux ministres de rang équivalent qui co-dirigent à titre principal cette politique, dont les arbitrages essentiels continueraient à remonter au Premier Ministre ou à l'Elysée (comme aujourd'hui). Toutefois cette option semble dangereuse et le remède pourrait être pire que le mal, car, outre qu'elle pourrait être mal interprétée (comme un abandon), elle suppose que les deux ministres, dont l'agenda est déjà chargé, y incluent suffisamment de place pour les relations Nord-Sud. A défaut le risque serait réel d'une marginalisation supplémentaire de cette politique publique très interministérielle.

Il semblerait préférable de choisir un modèle d'organisation administrative qui permette d'assurer le respect des principes de bon fonctionnement politique et administratif : unité de décision, autorité directe sur les différents services concernés, capacité d'arbitrage entre lignes budgétaires. A cet égard, les auteurs du rapport estiment que la formule la plus cohérente serait sans doute celle d'un ministre de plein exercice, à la manière britannique et

allemande. La direction de la mondialisation du MAE, les services en charge des institutions multilatérales, du Club de Paris et des prêts bilatéraux (tutelle de l'AFD) à Bercy, lui seraient rattachés en tant que de besoin. Ce ministre aurait comme compétence la coordination de l'action gouvernementale externe en matière de mondialisation et développement, mettant fin à la fragmentation. Cette organisation politique consacrerait l'importance des sujets Nord-Sud dans la globalisation. Comparable à celle de nos grands voisins européens, elle assurerait une vision globale des enjeux et des outils, et favoriserait la cohérence des arbitrages, qu'il s'agisse du bi-multi, des priorités géographiques, de l'adaptation des moyens aux objectifs, ou encore de la cohérence avec d'autres politiques sectorielles. Elle ne fait toutefois pas l'unanimité, ne serait-ce que parce qu'elle bousculerait les frontières de deux ministères simultanément, et ne reflète notamment pas la position officielle de Terra Nova.

D'autres alternatives peuvent être envisagées, dont aucune ne fait toutefois l'unanimité non plus. Le regroupement des responsabilités bi et multilatérales entre les mains du seul ministère des affaires étrangères présenterait l'avantage de mettre un terme à la fragmentation. Il s'inscrirait dans la logique des liens croissants entre mondialisation, coopération pour le développement et enjeux diplomatiques pour la France. Pour les auteurs du rapport, cette formule, cohérente en soi, se heurterait toutefois à un problème d'opérationnalisation et de faisabilité, d'une part en raison des résistances à un tel transfert qui ne manqueraient pas de s'exprimer au ministère de l'économie et des finances, d'autre part pour les raisons mêmes qui font qu'aujourd'hui les sujets qui relèvent du ministre de la coopération, placé auprès du ministre des affaires étrangères, demeurent insuffisamment pris en compte dans l'agenda du MAE : les priorités sont ailleurs, la fonction d'objectif essentielle du ministère, ses logiques métiers, font que cette politique peut difficilement, au moins à court-moyen terme, y être traitée à la hauteur de ses enjeux. Une autre hypothèse pourrait être de renforcer le rôle interministériel du ministre chargé de la coopération en le rattachant directement au Premier ministre, consacrant le caractère très interministériel de cette politique et le fait qu'elle rapporte de fait, et in fine, souvent directement à l'Elysée. Mais cette solution ne résoudrait pas complètement la question de l'autorité sur les services aujourd'hui en charge de ces sujets dans les ministères concernés ni celle de la capacité d'arbitrage entre lignes budgétaires.

Proposition 19 : Donner poids et visibilité à cette politique, mettre fin à la fragmentation et au pilotage au fil de l'eau et assurer unité de décision, autorité unique sur les différents services concernés et capacité d'arbitrage entre lignes budgétaires.

Aucune solution institutionnelle n'est toutefois absolument évidente. Les auteurs du présent rapport plaident plutôt pour la désignation d'un ministre de plein exercice, chargé d'assurer la cohérence entre priorités, objectifs et moyens, à l'image du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Cette hypothèse ne fait pas l'unanimité, et ne reflète notamment pas la position officielle de Terra Nova, mais les alternatives ne font pas l'unanimité non plus : le regroupement de l'ensemble des fonctions bi et multilatérales au sein du MAE se heurterait à un problème d'opérationnalisation lié aux résistances de Bercy mais aussi à la fonction d'objectif et aux logiques métiers du MAE. Le renforcement du rôle interministériel du

ministre chargé de la coopération en le rattachant directement au Premier Ministre serait une demi-mesure qui ne résoudreait pas complètement les problèmes d'unité de décision et de capacité d'arbitrage.

Mieux équilibrer et articuler les interventions bilatérales et multilatérales

Une meilleure cohérence doit être recherchée dans la mobilisation des outils bi et multilatéraux d'aide au développement. On pourrait certes parfaitement imaginer un système cohérent dans lequel la mise en œuvre de tous les moyens financiers serait confiée aux outils multilatéraux, et les moyens humains recentrés dans le pilotage de ces contributions et l'influence indirecte de la France sur les agendas de ces institutions. Si ce choix radical n'a pas été fait, c'est bien que la France a besoin d'un outil bilatéral, car il apporte quelque chose à la France comme aux acteurs avec lesquels elle coopère, de différent et complémentaire des politiques et moyens mis en œuvre à travers les « coopératives » multilatérales et onusiennes.

L'outil bilatéral permet en effet la prise en compte de priorités géographiques comme thématiques (environnement, eau, diversité linguistique par exemple). Il permet aussi d'alimenter la pertinence et d'accroître l'influence de la position française dans les enceintes multilatérales (ancrées dans la connaissance du terrain et des problématiques) et d'y orienter mieux l'agenda. Il permet enfin de tisser des liens de partenariat et proximité entre acteurs publics, institutionnels, élus locaux, société civile, entreprises, pour favoriser le positionnement des savoir-faire français et son influence indirecte.

Encore faut-il pour cela qu'il soit doté de moyens qui le situent au dessus, et non en dessous, de la ligne de flottaison : quelle forme d'influence la France pourra-t-elle conserver non seulement dans les pays intermédiaires et émergents mais aussi dans les grands pays d'Afrique, si elle retire subrepticement tous ses canaux de partenariats et de coopération bilatéraux dans ces pays au moment où ces pays s'ouvrent massivement aux échanges et à de nouveaux acteurs? Une remontée de la part de l'aide mise en œuvre par le canal bilatéral, pour corriger le déséquilibre actuel, s'impose, on l'a dit. Mais aussi l'adoption d'un pilotage politique de l'allocation des moyens, en s'appuyant sur la détermination a priori d'une clé de répartition du coût budgétaire des financements mis en œuvre par les différents canaux bilatéral, européen et multilatéral.

Proposition 20 : Assumer le choix de disposer d'un outil bilatéral et le ramener au dessus du niveau de crédibilité minimal en dessous duquel il est tombé :

- remonter significativement la part de l'aide mise en œuvre par le canal bilatéral ;
- mettre en place un véritable pilotage politique de l'allocation des moyens par l'adoption d'une clé de répartition ex ante du coût budgétaire des financements mis en œuvre par les différents canaux bilatéral, européen et multilatéral.

Porter une exigence de cohérence des politiques publiques

Contrairement au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, au Danemark à la Suède ou encore à la Norvège, la France n'a pas encore ouvert le vaste chantier de la « cohérence de ses politiques publiques ». Cette problématique, rappelons-le, renvoie au simple fait que de nombreuses politiques des pays du Nord ont des effets contradictoires sur les pays du Sud.

A quoi sert, par exemple, d'aider les pays pauvres à améliorer leurs capacités d'exportations si, dans le même temps, les pays développés maintiennent leurs barrières commerciales ou subventionnent leurs exportations sur des produits sensibles (cf. coton) ? Ou de financer hôpitaux ou médicaments si l'on dépeuple dans le même temps ces pays de leur personnel médical déjà trop rare, pour répondre aux besoins des populations vieillissantes du Nord ? Les politiques concernées sont nombreuses: politiques migratoires, agricole, commerciale, droits de propriété intellectuelle (notamment pour l'accès au médicament), politique de sécurité, politique environnementale, politique de soutien aux investissements, fiscalité de la philanthropie, etc. Un véritable travail reste à mener à ce sujet en France, dans un cadre nécessairement interministériel, mais aussi ouvert et participatif (cf. infra « Livre blanc » / « Grenelle du développement »). Prenons trois exemples.

1. Le fait que les deux francs CFA, le franc comorien ou encore l'escudo capverdien soient garantis par l'ancienne puissance coloniale, et arrimés à l'euro, plus de 50 ans après les indépendances, peut constituer un irritant dans une partie des opinions publiques qui peuvent le percevoir comme un symbole anachronique. Mais indépendamment du symbole, l'ancrage de la monnaie de 16 pays en développement sur l'euro peut poser un problème de cohérence des politiques : le niveau élevé de l'euro par rapport aux monnaies des pays émergents (Chine, Inde, Brésil) peut constituer un frein économique pour les pays dont la monnaie est ancrée sur la devise européenne. L'Europe finance donc le développement économique des pays africains, soutient les entreprises africaines afin de les aider à devenir compétitives et à gagner des parts de marché au niveau mondial, tout en soutenant une politique monétaire qui peut produire des effets inverses. On observe d'ailleurs que les pays d'Afrique qui disposent de leur propre monnaie (Ghana, Kenya, Afrique du Sud par exemple) et bénéficient d'un système de change flexible ne semblent pas particulièrement pénalisés pour exporter ou accueillir des investissements, bien au contraire. Au côté de ses partenaires africains, la France devrait ouvrir la réflexion sur les évolutions possibles du régime de change du Franc CFA.

2. Le fiasco des négociations des « Accords de partenariat économique » (APE) entre l'Union européenne et 79 pays dits « ACP » (Afrique-Caraïbes, Pacifique) est un autre exemple d'incohérence des politiques publiques, cette fois-ci en matière commerciale et à l'échelon européen. Ces négociations visent à instaurer des accords de libre-échange réciproques pour remplacer les accords préférentiels de Lomé et de Cotonou, devenus incompatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce. L'objectif affiché par l'Union européenne était de faire pleinement profiter les pays concernés des retombées d'une ouverture du marché, et de créer une dynamique porteuse de développement en favorisant l'intégration régionale. Menées tambours-battant par la division « commerce » de la Commission européenne, les négociations ont pourtant démenti l'esprit et la lettre du

nouveau « partenariat » euro-africain, suscitant tensions et acrimonie. Il en résulte que les paquets "développement", censés accompagner les accords en apportant une aide au commerce aux pays ACP, n'ont été finalisés que dans une seule région. Les Européens continuent d'occulter les réticences des nations africaines, soucieuses des effets de la libéralisation des échanges sur leurs tissus productifs encore atrophies. Pire, alors que l'échéance du 1er janvier 2008 approchait, l'Europe a choisi de jouer la division parmi ses interlocuteurs, fragilisant ainsi les processus d'intégration régionale existants. Une remise à plat complète des Accords de Partenariat Economique est nécessaire, afin de relancer un processus de négociations commerciales sur de nouvelles bases – davantage attentives aux liens entre commerce et développement et soucieuses des fragiles processus d'intégration régionale.

3. La mise en cohérence des politiques migratoires et des politiques de coopération internationale est cruciale. Tout d'abord, parce que les effets des politiques de migration sélective sur le développement des pays d'origine ont des effets ambivalents. Certes, les flux d'émigration ont un impact positif sur le revenu des personnes restées sur place, lié à l'ampleur des transferts de fonds des émigrés (trois fois la valeur de l'APD, autant que les investissements directs étrangers). A la marge, l'émigration semble aussi augmenter les salaires dans le pays d'origine (reflétant une plus grande rareté de main d'œuvre). Mais l'impact de ces transferts sur le développement est en revanche beaucoup moins net, notamment parce qu'ils ne sont pas transformés en investissements productifs, mais plutôt en consommation et aussi comme une assurance sur les dépenses de santé imprévisibles et les mauvaises récoltes.

Surtout, la fuite des cerveaux (le fameux « brain drain ») a des effets très importants, bien que controversés, sur les pays en développement. Des évaluations empiriques semblent montrer qu'il pourrait y avoir un gain net (« brain gain ») pour les pays émergents, et même pour d'autres pays en développement, mais que le « brain drain » affecte fortement les petits pays et serait particulièrement pénalisant au delà de 20% de taux d'émigration des diplômés de l'enseignement supérieur, une proportion dépassée par plusieurs pays. En outre les taux d'émigration touchent particulièrement certains secteurs tels que la santé ou l'éducation, qui en sont affaiblis dans certains pays. Il existe donc des effets de seuil, géographique et sectoriels, qui rendent la fuite des cerveaux problématique pour les pays et économies de petites tailles (PMA).

Les tenants de l'effet négatif de la fuite des cerveaux en tirent des préconisations telles que mettre en place une taxe internationale sur les pays du Nord à proportion des flux de migrants qualifiés qu'ils reçoivent (la taxe Bhagwati), limiter les migrations en provenance de secteurs critiques dans certains pays, et favoriser des migrations circulaires. Ainsi la Grande-Bretagne, qui soutient le secteur de la santé au Malawi, a choisi d'interdire le recrutement de personnel médical en provenance de ce pays. La France, elle, recrute à bas prix des médecins africains (« Faisant Fonction d'Interne » dans ses hôpitaux)⁵⁸ tout en investissant des sommes importantes dans la santé publique du sous-continent, non pas tant

⁵⁸ C'est ainsi qu'elle compte par exemple presque autant de médecins sénégalais que le Sénégal

sur la base d'une réflexion sur la cohérence de ses politiques qui l'aurait conduite à adopter la théorie du « brain gain », que par simple commodité de court terme.

Les politiques sélectives d'immigration qui favorise l'émigration des plus qualifiés, si elles ne sont pas illégitimes en elles-mêmes, doivent donc être repensées après en avoir mieux mesuré les éventuelles contradictions avec les politiques de développement, en fonction de la situation concrète des pays d'origine.

En outre, caché derrière un vocable irréprochable de « codéveloppement »⁵⁹ (renommé « développement solidaire » depuis mars 2008), le gouvernement a entrepris une forme d'interconnexion des politiques de coopération internationale et de migration qui, au lieu d'œuvrer à réduire les contradictions entre ces politiques, conditionne une partie des moyens de la coopération à la mise en place de politiques de réduction des flux et la signature d'accords de réadmission de migrants. C'est dans ce cadre que le Ministère de l'Intérieur, négociateur des conventions de « gestion concertée des flux migratoires », s'est vu confier une enveloppe budgétaire pour des projets de « développement solidaire ». Or la signature d'accords migratoires ne constitue évidemment pas en soi un critère d'efficacité dans l'allocation des flux d'aide par rapport aux objectifs de développement. Il est donc urgent de s'attaquer aux incohérences existantes entre politique migratoire et développementale et de mettre fin aux pratiques de conditionnalité migratoire, pour développer des politiques de migration et de développement assises sur une lecture plus réaliste des liens complexes entre développement et mobilités internationales.

Proposition 21 : Mener dans le cadre d'un processus interministériel, mais également ouvert et participatif, un véritable travail d'amélioration de la cohérence des différentes politiques publiques avec les enjeux Nord-Sud. Dans ce cadre, notamment traiter les sujets suivants :

- repenser les politiques de migration sélective pour limiter les éventuelles contradictions avec les politiques de développement ; favoriser les migrations circulaires ; mettre fin à la « conditionnalité migratoire » de l'aide au développement et aux programmes de « développement solidaire » pilotés par le Ministère de l'Intérieur ;
- entamer une réflexion sur les évolutions possibles du régime de change du Franc CFA ;
- proposer à nos partenaires européens une remise à plat du processus des Accords de Partenariat Economique.

4. INVESTIR DANS LA COMMUNICATION, LA RÉFLEXION ET LES IDÉES

⁵⁹ un terme utilisé dans les années 60 pour décrire des initiatives de migrants en faveur de leur famille ou de leur communauté d'origine restées au pays, puis accolé en 2007 au nouveau Ministère « de l'Immigration et de l'Identité Nationale »

Réinvestir les débats internationaux et le champ intellectuel

Dans les débats internationaux qui structurent l'évolution de l'aide mondiale, l'influence d'un pays est directement liée à la force intellectuelle qu'il est capable de mobiliser. Le Royaume Uni l'a bien compris, et a su se doter de cellules de recherche capables de réagir rapidement et efficacement face aux mouvements de la réflexion internationale. Il a même bien souvent su l'anticiper en développant les thèmes qui allaient devenir majeurs – comme par exemple la lutte contre la pauvreté, ou encore l'aide budgétaire.

La France, elle, consacre une partie de son APD au financement d'organismes de recherche tels que l'IRD (Institut de Recherche pour le Développement) et le CIRAD (Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement). Ces institutions produisent des études scientifiques de haut niveau. Mais elles demeurent très peu présentes et bien peu réactives face aux débats économiques et sociaux internationaux qui structurent la réflexion d'ensemble sur le développement au plan mondial. Elles savent peu, par ailleurs, mettre en valeur leurs recherches pour les projeter dans le débat européen et international.

Parmi les grandes thématiques depuis la fin des années 1990, où la France a dû « courir après le train », force est de mentionner : le débat prêts / dons (où elle s'est mobilisée fortement, mais tardivement, dans les années 2000, après que l'agenda mondial ait été fortement structuré par les tenants du « tout don »), le débat aide budgétaire / aide projet, la réflexion sécurité / développement, celle sur les critères et les méthodes d'allocation de l'aide, etc. L'exception qui confirme la règle aura été la réflexion sur les taxes internationales que la France a su mener tambour battant sous le patronage du Président de la République J. Chirac et de la commission présidée par Jean-Pierre Landau.

Avec l'IRD et le CIRAD, notre coopération dispose donc d'une recherche scientifique de premier plan pour nos actions sur le terrain, mais souffre toujours d'une faible capacité à développer ou appuyer scientifiquement les idées qu'elle veut diffuser dans la communauté internationale. L'Agence Française de Développement pour sa part s'est dotée depuis 2001 d'une Direction de la Stratégie et d'un Département de la Recherche chargés d'accroître sa capacité de proposition et sa réactivité face aux débats structurants. Les productions qui en sont issues ont pesé sur les débats internationaux, orientant les politiques publiques des pays bénéficiaires de l'aide française et remettant parfois en cause des prêt-à-penser de grands bailleurs multilatéraux. Toutefois, la nouvelle direction de l'agence a récemment réduit les moyens mobilisables pour la recherche de 40% (alors que cette activité est financée non par des crédits budgétaires de l'Etat mais sur le résultat de l'AFD), hypothéquant de fait la capacité de l'opérateur-pivot de l'aide au développement française à continuer à assumer le rôle qu'elle a joué en ce domaine durant la dernière décennie.

Il est donc urgent que la France réinvestisse activement la recherche non seulement sur le développement mais aussi au service du développement et formule une véritable stratégie qui mobilise et coordonne les différents acteurs en la matière, stratégie qui fait cruellement

défaut aujourd'hui, et qui devrait être assumée et animée par le ministre de la coopération dont le positionnement renforcé faciliterait un tel rôle.

Donner à cette politique publique les cadres de débat, de communication et de reconnaissance qui lui font défaut aujourd'hui

Il faut donner à cette politique publique une *formalisation et une reconnaissance*, par la mise au point d'un *livre blanc* qui porte sur les relations Nord-Sud (et pas seulement sur l'aide au développement), qui consacre un volet important à la mise en cohérence des autres politiques nationales avec les enjeux du développement, et s'appuie sur une élaboration participative.

Cette démarche pourra s'appuyer sur le *document-cadre de politique de coopération pour le développement* récemment adopté, qui a marqué des avancées en tant qu'outil de coordination interministériel, et s'est appuyé sur un processus de consultation des ONG et de la société civile, en impliquant activement le Parlement. Il convient toutefois d'aller plus loin. Un processus plus large est nécessaire, tant par l'ambition politique – qui doit être portée par le ministre porte-drapeau renforcé – que par les thèmes abordés : ensemble des enjeux Nord-Sud, examen approfondi de la cohérence des politiques, de la question des moyens et de leur répartition. Le processus d'élaboration très ouvert aux débats devrait associer les ONG mais aussi les collectivités locales, leurs élus et les citoyens (forums électroniques avec les citoyens, en direct, etc.), ainsi que les autorités et acteurs des pays partenaires du Sud et les principaux bailleurs avec lesquelles la France a des liens stratégiques et opérationnels : un Grenelle du développement en quelque sorte.

Ce débat doit pouvoir aboutir à l'adoption par le Parlement à échéance régulière d'une loi de programmation à l'instar de ce qui se passe en Grande-Bretagne ou en Espagne. Le Parlement doit en effet se saisir pleinement de la politique de coopération qui est trop longtemps restée en France le privilège de l'exécutif. Pour que la coopération devienne un enjeu du débat politique, il faut que la représentation nationale puisse participer à la définition des objectifs et des moyens de cette politique.

Le débat ne doit pas se limiter au Parlement. La suppression du HCCI a été une erreur, qui n'est pas intervenue par hasard. Il faut donc *recréer une instance similaire*, bien entendu plus intelligemment et en tirant les leçons du passé.

Il faut enfin *développer une politique de communication active et portée au niveau politique* : convaincre les français de l'importance de cette politique, de son utilité, etc., n'est pas chose aisée et ne se fera pas tout seul. Il faut investir dans la relation aux français et sortir la coopération de son ghetto technocratique. Il est donc impératif pour renouveler notre coopération de renouer un « contrat de confiance » avec les Français. Les sondages disponibles montrent que ces derniers sont prêts à un effort budgétaire si l'aide est mieux expliquée, plus transparente, que ses objectifs sont explicités et son efficacité démontrée.

Il existe cependant un écart entre les actions de coopération dans le monde d'aujourd'hui et la compréhension que le public a de la coopération. Là où l'on s'attend encore à ce qu'on creuse des puits, l'aide internationale essaie aujourd'hui de répondre à des enjeux systémiques, par le soutien aux politiques sectorielles des pays partenaires, avec du financement de projets mais aussi de l'aide budgétaire sectorielle ou globale, des instruments de financement des entreprises locales (micro-finance mais aussi lignes de crédit bancaires, garanties...)... La communication est donc rendue difficile, en raison du caractère indirect du lien entre les opérations conduites et leur transcription matérielle ayant valeur illustrative pour le grand public (puits creusé, enfant en classe, etc.).

Une politique de coopération renouvelée devrait donc s'attacher à plusieurs objectifs :

- (Re)sensibiliser le public à la nécessité d'intervenir. Cela passe par une large communication grand public, qui repositionne la coopération internationale par rapport à l'humanitaire et aux grands enjeux internationaux (mondialisation...).
- Lutter contre l'image de suspicion ou d'inefficacité qui s'attache parfois aux actions de coopération (gabegie, corruption, etc.). Cela suppose une politique exigeante de transparence et de démonstration :
 - de la régularité des opérations au regard des règles de bonne gestion, et passe par la publication d'indicateurs de conformité de la dépense à ce qui était prévu (orientations géographiques, sectorielles...) et de conformité des procédures par rapport aux bonnes pratiques ;
 - de l'efficacité des moyens mis en œuvre. Les caractéristiques de la coopération internationale rendent cette démonstration difficile, mais des pistes existent :
 - affirmer une politique d'évaluation externe de 100 % des projets financés, avec publication systématique des conclusions. On ne peut, à cet égard, que regretter le recul sur ce point de l'AFD, qui vient de ramener l'objectif d'évaluation ex post de 100 % de ses projets à 35 % ;
 - soutenir la mise en place de fonds locaux d'évaluation, dans les pays partenaires, cofinancés par les bailleurs (par un pourcentage minime de chaque projet) pour mener des évaluations ex post co-pilotées avec l'Etat concerné ;
 - illustrer les actions conduites par la publication des résultats obtenus, sur un plan géographique et sectoriel (les acquis en matière d'éducation au Burkina Faso...) comme au niveau de certains projets particulièrement significatifs.

Pour diffuser ces nouveaux messages dans l'opinion publique, notre coopération internationale manque aujourd'hui d'un porte-parole médiatique, pouvant diffuser un discours fort et pédagogique. La qualité de ministre porte-drapeau est un élément important en ce sens⁶⁰. Sans cet effort de communication et de visibilité, l'aide au développement ne

⁶⁰ Ainsi, en Grande-Bretagne, la coopération au développement a été dirigée à un moment critique pour sa redéfinition par un poids lourd du champ politique – Clare Short entre 1997 et 2003.

pourra pas être comprise par l'opinion publique comme un instrument crédible de régulation mondiale.

Proposition 22 : Réinvestir activement dans la recherche sur le développement. Définir une stratégie qui mobilise et coordonne les différents acteurs en la matière, assumée et animée par le ministre de la coopération.

Proposition 23 : Donner à cette politique publique une formalisation et une reconnaissance par la mise au point d'un « livre blanc » sur les relations Nord-Sud (et pas seulement sur l'APD), comportant un examen approfondi de la question de la cohérence avec les autres politiques publiques, et élaboré selon un processus participatif très ouvert.

Proposition 24 : Faire adopter à échéance régulière une loi de programmation sur la coopération internationale à l'instar de ce qui existe en Grande-Bretagne et en Espagne.

Proposition 25 : Développer une politique de communication active et portée au niveau politique, reposant sur un effort important de formalisation des objectifs (« Livre blanc »), une démonstration concrète des résultats obtenus qui implique entre autres un effort accru d'évaluation, un engagement systématique de transparence et d'évaluation des actions conduites.

Ce plan d'action, pour réussir, devra être largement élaboré, mis en œuvre et suivi avec les organisations de solidarité internationale françaises, dans le cadre d'instances de débats et de dialogue à créer ou recréer.

Conclusion

De la chute du mur de Berlin aux révolutions arabes de l'hiver 2011 en passant par les attentats du 11 septembre, les crises sanitaires, alimentaires et environnementales mondiales, ou la crise financière de la fin des années 2000, les grandes évolutions du monde qui ont marqué les deux dernières décennies constituent autant de jalons d'une recomposition radicale des relations internationales. Elles exigent une mutation non moins radicale de la politique française de coopération internationale.

Le centre de gravité de la planète, qu'il soit démographique ou économique, est passé au Sud. Portés par leur vitalité démographique, les pays en voie de développement se développeront, avec ou sans les pays industrialisés. La question est pertinente est *comment* ils se développeront : en empruntant des trajectoires soutenables sur les plans social et environnemental, ou des chemins de croissance inégalitaires et dangereux pour l'environnement et la sécurité. Nos sociétés sont évidemment concernées à plusieurs égards. Tout d'abord par solidarité vis à vis des impacts de ces transitions politiques, économiques et sociales, parfois longues et douloureuses, sur des peuples avec lesquels nous sommes aujourd'hui dans des relations d'échanges permanents. Mais aussi dans un souci de gestion des effets de ces processus de développement sur le reste du monde – y compris nos sociétés.

Face à ces enjeux d'une ampleur nouvelle, l'approche compassionnelle de la coopération internationale a vécu. Etats du Nord et du Sud sont face au même défi urgent, celui de la *solidarité* vis-à-vis d'enjeux communs. Il s'agit de cogénérer de nouveaux modèles de développement. La coopération internationale, en valorisant les outils bilatéraux, multilatéraux et non-gouvernementaux dans leurs valeurs ajoutées respectives, peut être un puissant vecteur pour que ces nécessaires transitions (sociales, économiques et écologiques) interviennent au plus vite, et dans un climat de confiance. Elle doit constituer un vaste processus d'échange d'expériences, d'instruments et de financements et formant le socle d'une politique publique internationale de gestion de la relation Nord - Sud dans la mondialisation.

Les défis sont immenses. Ils exigent d'investir dans cet avenir du monde, comme une forme d'assurance collective contre les risques de l'avenir. Cet investissement a un coût budgétaire sur lequel la France ne pourra pas rogner impunément. Or, malgré quelques avancées importantes au sein des administrations française et européenne, le désintérêt, assis sur une vision étroite et datée, des plus hauts décideurs politiques pour cette politique publique a abîmé la politique française de coopération internationale, et contribué à la chute de son crédit aux yeux de nos partenaires. Le retour de la Françafrique par la grande porte de la

République est notamment dévastateur pour le crédit de la politique de coopération internationale.

Après plusieurs années de flottement puis de casse de cette politique publique, le temps est venu de refonder la politique française de coopération internationale, pour en faire l'outil de gestion de la mondialisation que les Français réclament : outil de solidarité face à la « fracture sociale planétaire », mais aussi de régulation pour associer Nord et Sud dans la gestion des défis globaux (alimentaires, climatiques, sociaux, financiers...), mais aussi, et par là-même, outil de promotion des intérêts économiques et sociaux bien compris de la France. Outre le changement de paradigme par rapport à une « aide-spectacle » et une « aide qui rapporte », cette refondation exige un changement de posture : la France doit être à l'écoute du monde et de son pouls, afin d'y trouver au mieux sa place et de négocier activement les nécessaires évolutions collectives. Elle en sera d'autant plus influente.

Annexe

Glossaire

ACP : Pays d’Afrique, Caraïbes ou Pacifique signataires des accords de Lomé et de Cotonou avec l’Union européenne.

ADETEF : l’Adetef est un groupement d’intérêt public (GIP) fondé entre l’Etat, l’Agence française de développement (AFD), la Caisse des dépôts et consignations, l’Institut Télécom et Mines ParisTech. Il a pour mission de faciliter l’exercice en commun d’activités d’ingénierie, d’enseignement, de formation ou de recherche relative à la coopération technique internationale et européenne, notamment dans les domaines économique et financier.

Agence Française de Développement (AFD) : l’AFD est l’opérateur pivot de l’aide bilatérale en France. Sa mission s’articule autour du triple mandat de lutte contre la pauvreté, de soutien à la croissance économique, et de valorisation des biens publics mondiaux dans les pays en développement, les pays émergents et l’outre-mer. L’AFD est à la fois une institution financière spécialisée (IFS) et un établissement public industriel et commercial (EPIC) sous tutelle des ministères de l’Economie, des Affaires étrangères, et de l’Intérieur. Ses engagements ont atteints 6,2 milliards d’euros en 2009, dont près de 2,1 milliards en Afrique subsaharienne. Sa gamme d’outils est diversifiée : prêts concessionnels, non concessionnels, subventions, aides budgétaires globales, garanties, participations.

Association Internationale de Développement (AID, IDA en anglais) : l’une des deux principales composantes du groupe de la Banque mondiale, avec la BIRD. Financée grâce à des contributions triennales des Etats, elle cible les pays les plus pauvres.

Advance Market Commitment (AMC) : l’AMC est un mode de financement innovant par lequel les donateurs s’engagent *ex ante* à garantir le prix d’achat de vaccins répondant à des besoins sanitaires mal couverts des pays du Sud, une fois leur développement achevé, à condition qu’ils remplissent des critères d’efficacité, de coût et de disponibilité. Un premier AMC a été lancé avec succès en 2009 pour financer des vaccins anti-pneumococques.

Aide Publique au Développement (APD) : l’APD est comptabilisée selon les conventions adoptées par le Comité d’Aide au Développement de l’OCDE. Aux termes de celles-ci, l’APD est constituée par tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires figurant sur la liste des bénéficiaires d’APD établie par le CAD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants :

- émaner d'organismes publics (Etat, collectivités territoriales, opérateurs) ;
- avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ;
- dans le cas des prêts, comporter un élément de concessionnalité (ou libéralité) de 25% au moins (aide déliée) ou 35% au moins (aide liée).

L'APD peut prendre différentes formes : assistance technique, aide projet, aide programme, allègements de dettes, mécanismes de garantie, collaborations intellectuelles. L'APD se mesure en décaissements nets. Les décaissements bruts comptabilisent un décaissement de prêt concessionnel et un décaissement de don de la même manière. En revanche l'APD nette inclut les décaissements nets des remboursements de prêts concessionnels.

BAfD (AFDB en anglais) : Banque Africaine de Développement

BAAsD ou BAD (ADB en anglais) : Banque Asiatique de Développement

BID (IADB en anglais) : Banque Interaméricaine de Développement

Banque Internationale de Reconstruction et de Développement (BIRD, IBRD en anglais) : l'une des deux principales composantes du groupe de la Banque mondiale, avec l'AID. Elle cible les pays à revenu intermédiaire et émergents, en leur rétrocédant sa signature triple A.

BEI : Banque Européenne d'Investissement. Les 27 Etats membres de l'UE en sont les actionnaires. Destinée au financement d'infrastructures dans les Etats membres, elle s'est vu confier au fil du temps divers instruments d'intervention dans les pays du voisinage, notamment dans le Bassin Méditerranéen.

Biens Publics Mondiaux (BPM) : la notion de BPM repose sur la transposition, au niveau international, de celle de « biens publics » en économie. Un bien public en économie est un bien dont la consommation présente deux caractéristiques :

- elle est non rivale d'une part, c'est-à-dire que la consommation d'un bien par un agent n'affecte pas sa consommation par un autre (l'air que l'on respire par exemple) ;
- elle est non excluable d'autre part, c'est-à-dire que tous les agents ont librement accès au bien (les ressources halieutiques par exemple)

La problématique porte alors sur la capacité d'individus sans coordination entre eux à produire ce bien, et éventuellement à ne pas le gaspiller (dans le cas de biens public impurs comme les ressources halieutiques) ce qui appelle parfois l'intervention de l'Etat. Par analogie, le concept de BPM vise notamment l'environnement (climat, biodiversité...), certains aspects de la santé, mais également dans une acception large, la stabilisation financière, la diffusion des connaissances ou encore la sécurité internationale. Tous ces domaines ont en effet peu ou prou en commun la sous-optimalité des actions non concertées et non coordonnées des différents Etats et acteurs privés au niveau international, avec pour conséquence des sous-investissements (en vaccins par exemple) et des gaspillages (la pollution de l'air).

Contrats de Désendettement-Développement (C2D) : il s'agit du volet bilatéral français de l'initiative d'annulation de dette en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). La dette n'est pas annulée en bloc, et le pays continue de l'honorer à chaque échéance ; cependant, aussitôt le remboursement constaté, la France reverse au pays un don d'un montant équivalent pour l'affecter à des programmes de lutte contre la pauvreté sélectionnés d'un commun accord avec l'État partenaire. Cette remise de dette dans la durée permet d'établir un dialogue avec le pays concerné sur l'utilisation des sommes correspondant au service de la dette annulée.

Comité d'Aide au Développement (CAD, DAC en anglais) : le CAD est un forum de l'OCDE réunissant les plus grands fournisseurs d'APD dans le monde depuis 1961 (donneurs et agences multilatérales). Il vise à promouvoir les politiques de coopération pour le développement. Il bénéficie de l'expertise technique de la Direction pour la Coopération et le Développement (DCD) de l'OCDE, qui est en charge de la qualité des statistiques d'APD, de la transparence des flux et des pratiques et des politiques des donateurs.

Comité Interministériel de la Coopération et du Développement (CICID) : le CICID est une instance de coordination interministérielle présidée par le Premier ministre et rassemblant les divers ministres concernés (Affaires Etrangères, Economie, Environnement, Education, Santé, Agriculture, Recherche...), pour définir les objectifs et les grandes orientations stratégiques de la politique de coopération et de développement. Son co-secrétariat est assuré conjointement par les Ministères de l'Economie (DGT), des Affaires étrangères (DGM) et de l'Immigration (Service des affaires internationales et du développement solidaire).

Concessionnalité : la notion de concessionnalité est un anglicisme traduisant la part de l'élément-don dans un prêt. L'élément-don est calculé grâce à la valeur actuelle nette du prêt, et son niveau est ensuite exprimé en pourcentage de la valeur faciale du prêt. Pour qu'un prêt relève de l'APD, il faut qu'il soit suffisamment « concessionnel » : le CAD impose 25% de concessionnalité pour les prêts d'aide déliée (35% minimum pour l'aide liée).

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée en 2005 retient cinq objectifs distincts :

- la prise en charge (*ownership*) par les pays en développement de leur propre stratégie de lutte contre la pauvreté ;
- l'alignement des pays donateurs sur ces stratégies ;
- l'harmonisation des procédures des donateurs et la concertation sur leur action ;
- l'évaluation des résultats ;
- la redevabilité mutuelle en termes de résultats.

La déclaration a été complétée par le Programme d'Action d'Accra adopté en 2008.

DFID (Department for International Development) : le DFID est le ministère britannique en charge de la coopération.

Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (DGM) : cette direction générale du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) est en charge des questions d'économie globale et de stratégie du développement, de biens publics mondiaux (BPM), de politique culturelle, et de politique de mobilité et d'attractivité. La DGM a remplacé la Direction générale de la Coopération internationale et du développement (DGCID). Elle est chargée avec la DGTrésor du co-secrétariat du CICID, et elle appuie le ministre des Affaires Etrangères et le ministre délégué (ou secrétaire d'Etat) à la Coopération dans l'exercice de leur tutelle envers l'Agence française de Développement (AFD).

Direction Générale du Trésor (DGT) : cette direction générale du Ministère de l'Economie et des Finances est en charge des affaires multilatérales et bilatérales économiques, financières et commerciales. Elle est chargée avec la DGM du co-secrétariat du CICID, et elle appuie le ministre de l'Economie dans l'exercice de la tutelle envers l'Agence française de Développement (AFD).

Document de Politique Transversale (DPT) sur la politique française en faveur du développement⁶¹ : il s'agit d'une annexe au projet de loi de finances (« orange budgétaire »). Elle présente la politique et ses dispositifs, en l'accompagnant d'un chiffrage sur l'effort financier consacré par l'Etat et les montants d'APD.

EuropeAid Development and Cooperation : EuropeAid est désormais la Direction générale unique de la Commission européenne en charge de la politique de développement. Elle est le résultat de la fusion récente d'EuropeAid et de la Direction Générale du Développement.

Fonds Mondial pour l'Environnement (FME, GEF en anglais) : organisation multilatérale dédiée, gérant des ressources apportées par les Etats développés destinées à financer des actions en faveur de la préservation de l'environnement. Il réalise des dons à destination de pays en développement et en transition visant des projets liés à la biodiversité, au changement climatique, aux eaux internationales, à la couche d'ozone et aux polluants organiques persistants.

FMI : Fonds Monétaire International.

France Coopération International (FCI) : FCI est groupement d'intérêt public sous tutelle du MAEE et du Ministère de la Fonction publique chargé de promouvoir l'expertise française pour des missions de coopération et de développement.

⁶¹ Le DPT pour le PLF 2011 est disponible sur : http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2011/DPT/DPT2011_politique_francaise_developpement.pdf

Fonds Européen de Développement (FED) : le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement avec les États ACP et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Chaque FED est conclu pour une période de cinq ans depuis 1959. Depuis la conclusion de la première convention de partenariat avec la zone ACP, les cycles des FED suivent ceux des accords et conventions de partenariats avec cette zone (nombreux accords de Yaoundé, puis Lomé et enfin Cotonou). Le dixième fonds, couvrant la période allant de 2008 à 2013, prévoit une enveloppe budgétaire de 22,7 milliards d'euros.

Fonds de Solidarité prioritaire (FSP) : le FSP est l'instrument de l'aide-projet du Ministère des Affaires étrangères et européennes, dans les secteurs qui demeurent de sa compétence à ce titre (gouvernance, police, justice notamment).

Fonds Mondial de Lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme : créé en 2002, le FMLSTP est un fonds vertical dédié, qui regroupe pays donateurs, pays bénéficiaires, société civile et secteur privé (grandes entreprises, fondations). Il est spécialisé dans la lutte contre les trois pandémies du SIDA, de la tuberculose et du paludisme.

GAVI Alliance : le GAVI est une alliance visant à financer des campagnes de vaccinations notamment grâce à des financements innovants, tels que l'AMC ou l'IFFIm.

GIEC (IPCC en anglais) : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

International Finance Facility for Immunisation (IFFIm) : L'IFFIm est une initiative du gouvernement anglais qui a reçu le soutien de quelques autres pays, dont la France. Il s'agit d'un mécanisme qui convertit les engagements nationaux de ces pays à le financer sur le long-terme, en émissions d'obligations, rendant les ressources immédiatement disponibles et les sanctuarisant. Les fonds dégagés sont affectés à des campagnes de vaccination, dans le cadre du GAVI.

JICA : Japan International Cooperation Agency

KfW : Kreditanstalt für Wiederaufbau, banque de développement bilatérale allemande, équivalent de l'AFD en Allemagne.

Millenium Challenge Corporation (MCC) : le MCC est l'un des deux principaux instruments de l'aide bilatérale américaine, aux côtés de l'USAID. Il repose sur la conditionnalité de l'aide aux « bonnes politiques » (gouvernance, liberté économique, investissement dans les citoyens).

Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD, MDGs en anglais) : les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), ont été adoptés lors du Sommet du Millénaire en 2000, au siège des Nations Unies. Ils visent la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim dans le monde, l'éducation primaire pour tous, la promotion de l'égalité des sexes, la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle, le combat

contre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies, la préservation de l'environnement, et la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement⁶².

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

OMS : Organisation Mondiale de la Santé

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations-Unies

OSI : Organisation de Solidarité Internationale. Terme qui tend à remplacer celui d'ONG, qui présente le défaut de pouvoir désigner indifféremment les acteurs de la solidarité et ceux de d'autres domaines (environnement, culture, économie entre autres).

PED : Pays en Développement

PMA : Pays les Moins Avancés. Catégorie de pays dont la liste est établie par le Conseil économique et social de l'ONU, et qui fait notamment l'objet de politiques commerciales spécifiquement avantageuses de l'UE et des Etats-Unis. On en dénombre une cinquantaine, dont une trentaine en Afrique.

PNUD (UNDP en anglais) : Programme des Nations Unies pour le Développement

PNUE (UNEP en anglais) : Programme des Nations Unies pour l'Environnement

PPTE (Pays Pauvres Très Endettés, HIPC en anglais) : l'initiative PPTE a été lancée par le FMI et la Banque mondiale en 1996, et a largement bénéficié depuis de l'appui de la communauté financière internationale (Etats et autres bailleurs multilatéraux). Elle vise à organiser des allègements de dette à destination de pays répondant à des critères stricts de participation :

- ne plus être éligible qu'à une assistance concessionnelle du FMI et de la Banque mondiale (AID) ;
- faire face à un niveau d'endettement insoutenable ;
- donner la preuve que des réformes économiques pertinentes sont et établir un plan de réduction de la pauvreté approuvé par les bailleurs.

En 2010, 30 pays avaient bénéficié de cette initiative, financée à 45 % par des institutions multilatérales et à 55% par des créanciers bilatéraux. Les allègements consentis et prévus se chiffraient en 2010 à 75 milliards de dollars. Cette initiative a été complétée plus récemment par l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM), chiffrée à 3,4 milliards de dollars en 2009.

⁶² <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>

PRI : Pays à Revenus Intermédiaires

PROPARCO : filiale du groupe Agence Française de Développement, PROPARCO est une société qui facilite les investissements privés dans les pays en développement et émergents grâce à une palette variée d'instruments financiers (prêts, fonds propres, garanties, ingénierie financière).

USAID : USAID est l'une des deux principales agences bilatérales américaines, avec le MCC. Il mène à la fois une politique d'assistance financière et d'assistance technique.

Présentation de Terra Nova

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires.

Elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires, et orientés vers les propositions de politiques publiques.

Elle produit de l'expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d'actualité, signées de ses experts.

Plus généralement, Terra Nova souhaite contribuer à l'animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l'amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des événements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d'orientation scientifique réunit 100 personnalités intellectuelles de l'espace progressiste français et européen.

Son cabinet d'experts fait travailler près de 1000 spécialistes issus du monde universitaire, de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif.

Terra Nova s'intègre dans un réseau européen et international d'institutions progressistes. Ces partenariats permettent d'inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plateforme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : www.tnova.fr

Terra Nova - Déjà parus

L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique, par Denis Burckel, rapporteur du groupe (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°5, 2011)

L'implication des hommes, nouveau levier dans la lutte pour l'égalité des sexes, par Emmanuel Borde, Dalibor Frioux, François Fatoux, Céline Mas, Elodie Servant, rapporteurs du groupe de travail (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°4, 2011)

Les politiques de lutte contre la pauvreté : l'assistanat n'est pas le sujet, par Marc-Olivier Padis et le pôle « Affaires sociales » de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°3, 2011)

Pour une prise en charge pérenne et solidaire du risque dépendance, par Luc Broussy (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°2, 2011)

Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ?, par Olivier Ferrand, Bruno Jeanbart, présidents du groupe de travail, et Romain Prudent, rapporteur (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°1, 2011)

L'avenir de la décentralisation, par Victor Broyelle et Yves Colmou, président du groupe de travail et Karine Martin, rapporteure (Terra Nova, 2011)

La justice, un pouvoir de la démocratie, par Daniel Ludet et Dominique Rousseau, président du groupe de travail, et Hélène Davo et Sonya Djemni-Wagner, rapporteures (Terra Nova, 2010)

Pour une réforme progressiste des retraites, par Olivier Ferrand et Fabrice Lenseigne (Terra Nova, 2010)

Accès à la parenté : assistance médicale à la procréation et adoption, par Geneviève Delaisi de Parseval et Valérie Depadt-Sebag (Terra Nova, 2010)

L'Etat Pyromane, ouvrage collectif sous la direction d'Olivier Ferrand (Terra Nova, Delavilla, 2010)

L'Europe contre l'Europe, par Olivier Ferrand, président de Terra Nova (Hachette Littératures/Terra Nova, 2009)

Pour une primaire à la française, par Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2008)