



L'expertise de 10 associations professionnelles de développement

Contribution à préparation de la nouvelle loi d'orientation et de programmation pour le développement et la solidarité internationale

La coopération au développement est l'un des piliers de la « diplomatie globale » de la France. Sa priorité a été clairement affirmée dans la Loi pour le développement et la solidarité internationale (LOPDSI) de 2014. Celle-ci suivait les Assises du développement (2012-2013) qui furent riches en propositions. Tous les acteurs ont été invités à participer à l'exercice. Depuis la concertation a été poursuivie principalement au sein du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI). Beaucoup d'avancées ont été enregistrées depuis 2014. Désormais les Objectifs de développement durable sont le référentiel principal de l'action de la France. Pour autant, la coopération française reste au milieu du guet, encore pusillanime dans l'expression de ses finalités, ses méthodes de travail comme dans les moyens qu'elle mobilise. Le vrai renouveau doit partir d'une optique radicalement différente de celle qui préside encore à sa conception et à sa mise en œuvre. Il ne s'agit plus de « faire de l'aide » mais d'établir une relation de partenariat pour accompagner le renforcement et la prise d'autonomie des capacités locales.

Le Groupe Initiatives, fort de ses 10 organisations et de ses 1600 experts, entend apporter sa contribution à la préparation de la nouvelle loi programmée pour 2019 dans le cadre de la mission confiée au député Hervé Berville. Ses propositions s'inspirent de travaux d'origines diverses (notamment du Conseil économique, social et environnemental, de l'Assemblée nationale, de Coordination Sud) et se nourrissent d'une expérience de terrain de plusieurs dizaines d'années dans plus d'une cinquantaine de pays. Il suggère que la concertation entre les différentes parties prenantes soit aussi intense que celle qui précéda l'adoption de la LOPDSI.

1. Pour une vraie loi de programmation

En dépit de sa médiocrité, la référence au montant relatif de l'APD demeure pour la France un enjeu international, un indicateur de son engagement sur le terrain du développement, un témoignage de la réalité tangible de ses alliances.

L'engagement dans le sens d'une hausse tendancielle de l'APD française n'a pas été respecté depuis deux décennies. Elle est restée autour de 0,36-0,40 % du RNB alors qu'en Grande Bretagne et en Allemagne, les efforts parfois drastiques en matière de dépenses publiques n'ont jamais entamé la poursuite de la croissance de leur APD.

La « différenciation des partenariats » était un concept clé de la LOPDSI. Il permet de consacrer la place particulière à accorder aux pays les plus pauvres, bénéficiaires en priorité de l'aide sous forme de don. Or l'APD française sous forme de subventions est restée au plus bas : de l'ordre de 200 millions d'euros par an pour 17 puis 19 pays prioritaires ! Les montants alloués par la France en dons sont ridiculement modestes comparativement à d'autres pays, comme le Canada, la Grande Bretagne et l'Allemagne. Une nouvelle orientation a été donnée le 8 février 2018 par le Comité

interministériel de la coopération et du développement international (CICID). L'effort financier visera à porter l'APD à un volume correspondant à 0,55 % du RNB à échéance de 2022, ce qui exigera un effort budgétaire considérable pour porter l'APD française de 9 à 15 Md€ de décaissements par an. Cette trajectoire devrait s'accompagner d'une augmentation relativement significative des dons-projets en direction des 19 pays classés prioritaires. La règle 2/3-1/3 entre aide bilatérale et aide multilatérale devrait être respectée. Enfin les ressources de la taxe sur les transactions financières qui alimentent notamment la facilité pour l'atténuation des vulnérabilités et la réponse aux crises devraient être progressivement accrues.

La LOPDSI contenait dans son titre le mot « programmation ». Pourquoi ne pas avoir enfin, à compter de 2019, **une vraie Loi de programmation** qui inscrirait l'augmentation de l'APD vers le 0,55% à l'horizon de 2022, celle de la part des dons, celle de la part transitant par la société civile... dans une trajectoire budgétaire ? Elle préciserait en outre le profil de la contribution française à la fois en termes de mobilisation des divers acteurs, de modalités des partenariats, de priorités, de pilotage, d'efficacité, de cohérence et de redevabilité.

2. Incrire l'APD dans une cohérence d'ensemble

Le chiffre de l'APD ne résume pas une politique. Divers facteurs agissent sur le développement, en positif comme les apports des migrants ou les initiatives en faveur du commerce équitable, en négatif comme les évasions de capitaux ou les politiques commerciales restrictives. Ils sont au moins aussi déterminants. La cohérence d'ensemble doit donc être recherchée. Les **Objectifs du développement** durable donnent à présent cette indispensable cohérence. Leur dimension «transformative» implique un changement de regard, d'analyse et de priorisation des modes d'action, pour transposer les aspects innovants des divers accords politiques sur le climat, les régulations financières ou le commerce en actions.

3. Sortir d'une conception verticale et hors sol, se mettre à l'écoute du terrain, admettre la compétence des acteurs de proximité.

Le concept d'« aide » doit être utilisé avec circonspection car il a pris une allure périmée. Ainsi pour la nouvelle génération d'Africains, il évoque une conception caritative qui nourrit une forme de paternalisme, antinomique avec le partenariat. Cela signifie qu'il faut proscrire en toutes les circonstances le ton pédagogique, paternaliste ou technocratique. Le principe de co-opération (opérer ensemble), devrait désormais reposer sur de nouveaux principes :

- **Mettre en avant l'intérêt mutuel à co-opérer.** Certains acquis de la Loi de 2014 ont été confirmés les trois années qui ont suivi, notamment par l'Agence française de développement en matière de transparence et de redevabilité. En revanche, la relation partenariale n'a pas été modifiée dans ses modalités comme dans ses principes. La conception reste verticale, de Paris (ou Bruxelles ou Washington) vers le Sud.
- **La connaissance des besoins est au Sud ;** les ressources pour le développement durable, notamment humaine, le sont tout autant.
- Il faut aussi accepter de **s'inscrire dans la durée**, le développement c'est le temps long. Cela signifie que les résultats à attendre de tel ou tel projet ne sont pas toujours perceptibles quantitativement à court terme, surtout lorsque ces projets visent des changements de comportements, par essence rebelles à la quantification.

4. Passer d'une approche par les secteurs à une approche par les acteurs

La nouvelle organisation de l'AFD reflète son adhésion aux nouvelles problématiques (approche par les « Communs » et référence aux ODD). Mais les priorités de la coopération française sont encore diluées dans un inventaire sans véritable choix. **De plus, pour briser la verticalité et la démarche en silos, à l'approche par secteurs, il faut substituer celle par acteurs de changements,** par groupes bénéficiaires finaux : femmes, jeunes, ruraux, agriculteurs, éleveurs, urbains, entrepreneurs, migrants, citoyens, militants, chômeurs, étudiants, artistes...

Dans cet esprit, dans les pays prioritaires, les OSI recommandent d'intégrer, d'une manière significative et systématique, les priorités suivantes :

- En milieu rural : le **soutien des agriculteurs familiaux**, autour de l'agroécologie, de la promotion des filières de production locale et du commerce régional.
- En milieu urbain : **une économie inclusive** et créatrice d'emplois pour les jeunes valorisant les dynamiques des secteurs informels.
- Sur l'ensemble des territoires urbains comme ruraux : **l'apprentissage de la citoyenneté** dans des organisations diverses de la société civile.
- Sans équivoque, **les mobilités sont à la fois une ressource et un facteur de développement pour** les territoires qui sont concernés, ici comme là-bas. Les migrants sont des acteurs à part entière du développement en y contribuant par leurs apports, intellectuels, financiers, techniques et culturels. Doit être exclue une mise sous tension de l'APD au service de la lutte contre l'immigration, au risque de porter atteinte aux droits de l'homme dans les pays de coopération. Tout risque de dérive vers une conditionnalité de l'aide au développement à la maîtrise des flux migratoires, qui n'apparaît guère compatible avec une réelle perspective de démarche partenariale, doit être clairement écarté.
- **L'égalité entre les femmes et les hommes** est un impératif éthique et politique, un objectif de développement à part entière et la garantie d'une coopération à la fois plus juste et plus efficace.
- Le **renforcement du capital humain** avec l'accès au plus grand nombre de ruraux et d'urbains aux services sociaux (soins de santé primaire, vaccination élargie, éducation pour tous, alphabétisation).
- La valorisation des actions portant sur l'amélioration de **la maîtrise de la production de valeurs** (accès au crédit, accès au foncier, accès aux technologies appropriées).
- La création d'**un socle de protection sociale**, garanti par des prises en charge des handicapés, des retraités, des allocations familiales, des garanties liées à l'emploi ou encore des services pour les chômeurs.
- **L'expression plus libre et plus directe des populations** sur leurs droits, sur leurs besoins et sur les moyens qui leur sont donnés de s'organiser et d'exercer un droit de regard et de contrôle sur les programmes mis en œuvre.
- Enfin, **l'expression culturelle**. Là où notre dispositif est mis en cause par le manque des ressources budgétaires, il faut préserver en priorité le dispositif culturel (123 Instituts français, 800 Alliances françaises) qui rend localement des services importants pour la valorisation des identités culturelles.

5. Fonder le partenariat sur une concertation renforcée

L'agenda 2030 pose désormais le principe de la mise en place de « partenariats stratégiques de territoire à territoire autour d'enjeux communs ». La concentration géographique de l'APD sur un nombre restreint de pays prioritaires (19 depuis le CICID de février 2018), comme la recherche d'une plus grande efficacité et d'une plus grande proximité, deux objectifs recherchés par la France (discours de Ouagadougou du Chef de l'État le 28 novembre 2017), impliquent qu'une concertation renforcée s'établisse avec les bénéficiaires, à l'instar de ce qui existait autrefois avec une certaine efficacité (commission mixte, puis cadre de partenariat). Dans cet esprit il est proposé que la nouvelle Loi intègre deux éléments de caractère institutionnel :

- Afin de renforcer la concertation bilatérale et de mieux territorialiser la coopération avec les pays prioritaires de la coopération française, un **cadre de partenariat renforcé** de concertation et de programmation indicative devrait être créé avec chacun des 19 pays prioritaires. Prenant la forme d'une commission mixte, il impliquera de part et d'autre les représentants de toutes les parties prenantes (pouvoirs publics, secteur privé, associations, collectivités locales, recherche). Il se réunirait sur une base annuelle à un niveau ministériel. Ce cadre pourrait d'abord être créé dans les pays du G5 Sahel avant d'être élargi aux autres pays prioritaires.

- Pour être proche des préoccupations du terrain et comprendre/analyser les mutations en cours, souvent rapides, dans les pays de partenariat, il devrait être créé au sein des services de l'État français dans les pays prioritaires un **pôle de compétence placé sous la tutelle de l'ambassadeur** et animé par le conseiller de coopération et d'action culturelle, une fonction qui doit retrouver sa place centrale, avec les moyens nécessaires. Il serait notamment chargé de suivre, de mobiliser et d'animer le réseau des acteurs de la société civile et des collectivités locales impliqués dans la coopération. Il suivrait en particulier les conditions d'exercice des ONG locales. Il ferait des propositions pour renforcer la coopération décentralisée et celle des organisations de solidarité internationale. Il devrait être en mesure de mobiliser des moyens propres (à l'image de ce que fut le Fonds social de développement pendant 10 ans).

6. Rétablir un équilibre entre les piliers stratégique / financier / technique

La répartition des fonctions en matière de coopération au développement suppose, comme dans tous les modèles des grands pays de l'OCDE, en particulier l'Allemagne et la Grande Bretagne que soit respectée une claire séparation des fonctions entre ce qui relève (i) de la stratégie et du pilotage, (ii) ce qui relève du financement et (iii) enfin ce qui relève de l'opérationnel et de l'assistance technique. Tous les dispositifs de coopération internationale pertinents au plan politique et efficace au plan opérationnel reposent sur l'équilibre entre ces trois piliers distincts.

1) Le premier pilier – le stratégique - est en France fragile. La lente marginalisation des services de coopération auprès des ambassades, la mort du Fonds de solidarité prioritaire, le transfert à l'AFD des dernières attributions qui touchent aux fonctions régaliennes (gouvernance, état de droit, droits humains, décentralisation) sont des décisions qui semblent aller dans le sens du repli frileux de l'instance politique. L'ambition de la Loi de 2014 était de construire un pôle politique fort, prospectif, décisionnel, tutelle éclairée de toutes les entités publiques, animant les représentations françaises dans les instances multilatérales, mobilisant les réseaux d'expertise et d'ingénierie. De fait, comme plusieurs rapports le soulignent et

comme la pratique le démontre, **il n'est pas incarné par un ministère** du Développement stratégique, parfaitement identifié, qualifié, mobilisateur de l'offre française et proactif.

- 2) Le deuxième pilier – le financier - est représenté par l'Agence française de développement (AFD). On connaît la qualité de son expertise et la compétence de ses agents. Mais sa tendance est au recentrage des moyens. Plutôt que de faire faire, d'élargir la contribution des acteurs professionnels déjà en place, sa réaction spontanée à l'augmentation des moyens a été de privilégier ses recrutements. Faut-il le rappeler : **l'AFD n'est pas un « opérateur », mais une institution financière donc un « intermédiaireur »**. Elle doit donc non pas faire mais aider à faire. Il est indispensable que la « recapitalisation » de l'AFD obtenue en 2017 et l'augmentation considérable de ses moyens financiers annoncés pour 2019 la conduisent à raisonner en « croissance externe », en prenant enfin en compte comme une donnée fondamentale (et non accessoire) les compétences des OSI françaises comme des bureaux d'études, des entreprises, des collectivités, des agences publiques et des institutions de recherche, plutôt que de raisonner en croissance interne.
- 3) La création d'Expertise France en 2015 a constitué un progrès pour renforcer le troisième pilier – le technique -, attendu depuis longtemps. Son avenir repose en partie sur capacité à mobiliser outre les acteurs, publics, celle des acteurs privés et associatifs, autour des projets et de programmes co-construits. Il reste à voir ce que sera son avenir après la décision de son intégration dans le réseau l'AFD. Il faudra veiller à ce que ce rapprochement ne crée pas une relation exclusive entre l'AFD et EF afin **de ne pas assécher les ressources destinées à l'expertise et à l'ingénierie de projets** des professionnels du secteur associatif et des bureaux d'études. L'objectif du gouvernement d'élargir et d'étoffer l'offre française serait alors totalement annihilé.

7. Favoriser la croissance de l'implication des acteurs associatifs

La faiblesse de l'APD française s'est répercutée sur les ressources mises à la disposition des organisations de solidarité internationale (OSI) dont le montant fâcheusement très modeste (3-4 % de l'APD totale, contre 13 à 17 % dans les pays de l'OCDE) ne permet pas à ces organismes de se professionnaliser pour se positionner à une échelle significative au plan international.

Les OSI de développement sont capables d'intervenir, presque partout, avec des milliers d'experts, sur l'ensemble du spectre du développement durable. Elles conduisent des études et des diagnostics, formulent des projets, mettent en place des maîtrises d'ouvrages, apportent des conseils techniques et des appuis méthodologiques, mènent des projets de terrain dans une cinquantaine de pays, animent des réseaux pluri-acteurs, participent au renforcement institutionnel (diagnostics, plan de renforcement des compétences, intermédiation, etc.), mettent des ingénieries de formation, sans omettre la capitalisation et la production de connaissances.

Le **Document d'orientation politique relatif au partenariat entre le MAEDI et la société civile** (mars 2017) a fait naître beaucoup d'espoir, mais trop vite déçus par le relevé de conclusions du CICID de février 2018 qui n'en fait pas mention et qui n'accorde qu'une place résiduelle aux OSI et aux collectivités locales. Il s'agit là d'une régression.

De son côté, l'AFD manifeste une volonté de s'associer davantage les compétences des OSI de développement avec notamment le *CIT-OSC 2017 – 2020*. Elle dispose d'une connaissance des méthodes de travail des OSI (dispositifs contractuels, procédures conjointes, etc.). Il s'agit à présent

d'inciter à plus de dialogue technique et géographique entre toutes les directions de l'AFD (et pas seulement le guichet dédié) et les OSI en France et sur les territoires de coopération. Il paraît nécessaire d'intégrer des expertises techniques et l'ingénierie sociale des OSC tout au long du cycle des « projets AFD ». Cela signifie concrètement de sortir de la « sous-maîtrise d'œuvre » et de réfléchir aux complémentarités pour associer des OSI aux différentes étapes – et donc dès l'amont – du cycle de projet. Cette prise en compte des compétences des OSI dans les étapes d'identification et de formulation de projet pourrait contribuer à faire émerger des programmes reposant sur de véritables coalitions d'acteurs, intégrant les multiples dimensions du développement en vue de l'atteinte des ODD.

8. Pour une nouvelle histoire, une nouvelle loi

Avec l'agenda 2030 devrait se constituer un nouvel écosystème du financement international du développement, associant une grande diversité d'acteurs, bien au-delà de l'APD classique. Comment l'aménagement du dispositif français contribuera-t-il à cette mobilisation, celle des organisations de solidarité internationale, des acteurs de l'entrepreneuriat social, des fondations privées, des fonds d'investissement, des entreprises, des organismes de recherche (IRD, CIRAD, Pasteur, Universités), des collectivités locales, des syndicats, pour susciter des montages innovants au service des ODD ?

Pour engager un vrai renouveau, la meilleure option serait de **redonner une légitimité à la coopération internationale** en mettant en avant un argumentaire et un discours sur ses raisons d'être politiques, sur ses résultats, sur la redevabilité qui peut lui être associée, sur la co-construction d'un nouveau « narratif » de la coopération internationale au développement (autour de thèmes comme la biodiversité, le climat, la bonne gouvernance, l'accès aux services sociaux de base ou la mobilisation des ressources domestiques) afin de créer un consensus élargi sur les bénéfices attendus de cet instrument. Une telle option passe par la mobilisation de tous les acteurs au-delà du gouvernement et des administrations : parlementaires, associations, fondations, collectivités locales, organisations de solidarité internationale, syndicats, entreprises, chercheurs et cercles de réflexion.

Pour engager ce renouveau attendu, à l'instar de ce qui fut fait en 2012, il conviendrait de réunir des Assises du développement et de la solidarité en amont de la préparation de la nouvelle loi.

Pierre Jacquemot
Président du Groupe Initiatives/Membre du CNDSI
Nogent-sur-Marne, 04 avril 2018

Les membres du Groupe initiatives

