

Quelles nouvelles politiques de coopération ? *

Olivier LAFOURCADE
Serge MICHAÏLOF

➔ Olivier LAFOURCADE, président du conseil d'administration d'IPDEV, membre du conseil d'administration et du comité d'investissement d'IPAE, du groupe Investisseurs et Partenaires (I&P), et membre du conseil d'administration de la Ferdi.

➔ Serge MICHAÏLOF, consultant international sur les États fragiles et en conflit, chercheur associé à l'Iris, Senior Fellow Ferdi, membre du conseil d'administration du Gret et du Cian.

L'objectif de cette note brève est d'apporter des éléments d'appréciation sur les nouvelles orientations présentées dans les conclusions de la réunion du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)¹ du 8 février 2018, en faisant référence à la loi de finances 2018 sur l'aide au développement qui la précède.

* Cette note brève résume les réflexions conduites dans le document de travail « Examen des nouvelles orientations de la politique française de coopération » par Serge Michailof et Olivier Lafourcade (Ferd Working paper P228).

Les vues exprimées dans ce document sont celles de leurs auteurs et n'engagent pas nécessairement celles de la Ferdi.

LA FERDI EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE.
ELLE MET EN ŒUVRE AVEC L'IDDRI L'INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA GOUVERNANCE MONDIALE (IDGM).
ELLE COORDONNE LE LABEX IDGM+ QUI L'ASSOCIE AU CERDI ET À L'IDDRI.
CETTE PUBLICATION A BÉNÉFICIÉ DU SOUTIEN DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET D'UNE AIDE DE L'ÉTAT FRANÇAIS GÉRÉE PAR L'ANR AU TITRE DU PROGRAMME « INVESTISSEMENTS D'AVENIR »
PORTANT LA RÉFÉRENCE « ANR-10-LABX-14-01 ».

► Les réorientations majeures de l'aide française

Le dernier CICID de février 2018 a débouché sur des réorientations majeures très positives de l'aide publique au développement française.

Jusqu'à présent l'aide au développement française était soumise à une forte critique portant sur la stagnation de ses ressources, la volonté des pouvoirs publics de privilégier le canal multilatéral au détriment de l'aide bilatérale, et pour son aide bilatérale, la volonté de privilégier l'instrument "prêt" au détriment du don dont les montants au cours des arbitrages budgétaires étaient devenus minimes.

Ces montants en dons très réduits ne permettaient pas d'obtenir un effet de levier significatif en mobilisant les considérables ressources des institutions multilatérales et européennes sur des projets précis. De plus, malgré de nombreux atouts et des contributions incontestables, l'aide multilatérale a ses faiblesses : son expertise est souvent inadaptée dans beaucoup de pays de l'Afrique francophone, et elle est fréquemment mal ciblée dans les pays sans capacité administrative. Cette situation avait laissé l'aide française largement désarmée depuis 5 ans face aux problèmes géopolitiques survenus au Sahel et sur le pourtour de la méditerranée.

Malgré ces fortes contraintes, l'Agence Française de Développement (AFD), en charge de la mise en œuvre de l'aide bilatérale française, est parvenue depuis quelques années à recentrer ses efforts sur l'Afrique et sur le Sahel qui absorbent désormais une importante partie de l'énergie et des moyens de ses équipes. L'AFD a compensé cette insuffisance de ressources en dons en prêtant à des pays dont la soutenabilité de la dette est pourtant incertaine, et en négociant des délégations de gestion de fonds de l'Union Européenne, de l'Allemagne et de la Grande Bretagne. Ces efforts sont très louables, mais ont provoqué des complications administratives et des pertes de temps, liées à une accumulation de procé-

dures au détriment de la rapidité et de l'efficacité.

Cette situation dans l'ensemble peu satisfaisante vient de connaître une évolution récente très positive et encourageante pour le futur.

On ne peut en effet que saluer l'engagement du gouvernement français, le 8 février dernier, à accroître considérablement l'effort financier visant à porter l'aide publique pour le développement (APD) à un volume correspondant à 0,55 % du RNB à échéance de 2022, ce qui exigera un effort budgétaire majeur pour porter l'APD française de 9 à 15 Md€ de décaissements par an. On peut également se féliciter des nouvelles orientations arrêtées par le CICID portant sur la répartition future entre bilatéral et multilatéral et sur les ressources additionnelles en dons dans une proportion 2/3- 1/3 et espérer que cette règle viendra strictement s'imposer lors des reconstitutions futures des fonds multilatéraux, à arbitrer désormais dans une enveloppe fermée. La hausse des engagements de l'AFD pour le Sahel au-delà de 2018 devrait ainsi connaître une accélération sensible. Les ressources de la taxe sur les transactions financières qui alimentent notamment la facilité pour l'atténuation des vulnérabilités et la réponse aux crises ont été maintenues et seront également progressivement accrues.

Il faut enfin se féliciter de l'importance accordée par le CICID aux objectifs relatifs aux biens publics mondiaux, ainsi que de la volonté du gouvernement français d'achever la réforme engagée en 1998, visant à placer dans le groupe AFD l'ensemble des instruments bilatéraux de l'aide française, charge à l'Agence de ne plus être gouvernée par ses instruments mais de trouver l'instrument adapté à la situation des bénéficiaires.

En revanche, la loi de finances pour 2018 est en contradiction avec le CICID puisque les rares priorités qui en émergent sont un accroissement des ressources confiées aux institutions multilatérales et européennes (les deux tiers de notre effort budgétaire net transitant en 2018 par le canal multilatéral ou européen) et une stagna-

tion des dons projets confiés à l'AFD. La première loi de finances du quinquennat, préparée avant ce CICID, apparaît ainsi en net décalage avec celui-ci, ce qui risque de conduire à des retards et des incertitudes. Les écarts entre les ambitions arrêtées lors du CICID et les données budgétaires devront être réconciliés à partir du Projet de loi de finances (PLF) 2019 dans lequel doit impérativement figurer une augmentation de +1 M€ d'autorisations d'engagement pour les dons projets confiés à l'AFD, en évitant tout saupoudrage de ces crédits supplémentaires.

► Les lacunes du CICID et de la loi de finances

Si les progrès très significatifs annoncés par le CICID doivent être soulignés, il faut aussi relever tant dans les conclusions du CICID que dans la loi de finances pour 2018, des lacunes importantes qui méritent une discussion.

La première omission, est celle des institutions fragiles dans les pays fragiles. La consolidation de ces institutions pourtant prioritaire est l'une des grandes absentes dans ces deux documents. L'intégration d'Expertise France dans le groupe AFD, de façon à intégrer systématiquement des actions de renforcement des capacités et de gouvernance des institutions publiques dans les produits financiers de l'Agence, est toutefois une décision très positive et porteuse de promesses dans ce domaine.

Une deuxième omission est le problème du financement de la sécurité des pays en crise. Malgré son urgence au Sahel ce sujet n'est pas traité. A l'évidence, un travail est ici nécessaire entre acteurs de la sécurité et du développement de façon à harmoniser les pratiques à Bruxelles, à Washington et à Paris. L'apport d'Expertise France, qui intervient dans le domaine de la sécurité, peut également y contribuer utilement.

Un troisième oubli est le développement agricole et local, alors qu'il s'agit des domaines les plus efficaces pour créer massivement des emplois pour les jeunes et contribuer à la stabili-

sation de régions rurales en crise. Heureusement ce point a été pris en compte par l'AFD dans le cadre de l'Alliance pour le Sahel. Cet oubli est d'autant plus regrettable et dommageable que la France dispose d'une expertise exceptionnelle dans ces secteurs et bénéficie d'un avantage comparatif vis à vis des donateurs multilatéraux.

Un quatrième oubli est l'appui au planning familial et à la réduction de la fécondité. Ce domaine est négligé par les multilatéraux alors que la croissance démographique africaine exceptionnelle risque de contrarier les efforts de développement et conduire beaucoup de ces pays dans une véritable trappe démographique.

S'agissant du secteur de la santé, il faut relever la contradiction entre l'objectif recherché (le renforcement des systèmes de santé) et le mode opératoire retenu qui a consisté à ajouter de nouvelles ressources au Fonds de lutte contre le Sida, le paludisme et la tuberculose, pourtant déjà largement doté et trop peu ouvert à l'action collective. Or la vocation de ce type de fonds vertical n'est nullement de renforcer les systèmes de santé nationaux, mais de conduire des campagnes dont l'efficacité sur le moyen et le long terme est d'ailleurs fragilisée par le mauvais état des services de santé.

Il faut en revanche louer les efforts envisagés pour le secteur éducatif ; mais il est important de mettre les bailleurs multilatéraux des anciens programmes "éducation pour tous" des années 2000 devant leurs responsabilités et l'échec de ces programmes dans de très nombreux pays, en particulier au Sahel. Notre intervention devrait donc essentiellement viser à corriger les erreurs du passé commises en matière de politique éducative. L'annonce du Président de la République française à Dakar d'une augmentation simultanée et coordonnée des moyens du Partenariat Mondial pour l'Education (PME), le fonds multilatéral du secteur, et de l'AFD est heureuse et courageuse. Elle tranche avec les choix strictement multilatéraux faits naguère pour la santé.

Enfin le choix des pays prioritaires destinés à être les principaux bénéficiaires de l'aide

française dont le nombre est passé de 16 à 19 est incompatible avec ses ressources actuelles en subventions.

► Conclusion et recommandations

En conclusion on ne peut que se féliciter des nouvelles initiatives formulées par le dernier CICID en matière d'orientations stratégiques, de réorganisation de notre dispositif de coopération et de décisions d'ordre financier même si certaines omissions devraient être corrigées.

Recommandations :

1/ Procéder à une programmation budgétaire pluriannuelle dans le cadre d'une proposition de loi d'orientation et de programmation par le Parlement.

Une programmation budgétaire pluriannuelle pourrait être adossée à la prochaine loi LOP-DSI qui doit être révisée en 2019 pour la période 2019-2022, afin de traduire dans la loi l'engagement d'augmentation des crédits pour atteindre 0.55% du RNB d'ici 2022 et la très importante règle 2/3-1/3 entre aide bilatérale et aide multilatérale.

Il faut pour cela que le parlement se saisisse du sujet afin de contourner l'opposition des directions financières, et se fasse l'auteur d'une proposition de loi ambitieuse pour la prochaine LOP-DSI, en intégrant : (i) les priorités de l'aide publique au développement ; (ii) un volet programmation budgétaire et l'annexe des budgets votés en loi de finance.

La mission confiée par le Premier ministre français à Hervé Berville, membre de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale et membre parlementaire du conseil d'administration de l'AFD, pourrait utilement conclure en ce sens et, considérant l'engagement très fort du Président de la République et du Gouvernement, recommander qu'un débat ait lieu au Parlement pour achever de renforcer

le consensus politique indispensable à la relance de notre politique de développement.

2/ Assurer un pilotage politique efficace de l'aide française

Le cloisonnement entre programmes budgétaires (notamment entre P209 et P110) conduit certains acteurs à prendre des engagements vis-à-vis des multilatéraux qui sont contraignants et qui se révèlent ensuite contradictoires avec la politique arrêtée par le gouvernement. Cette méthode ne permet pas de procéder en temps utile aux arbitrages budgétaires en fonction des objectifs généraux de la politique étrangère.

Un meilleur pilotage à haut niveau de l'APD française est donc nécessaire. Dans cette perspective, les réunions du CICID devraient se tenir plus fréquemment afin de permettre un suivi effectif des décisions prises, et chaque année devrait se tenir un conseil de développement présidé par le chef de l'État. Ce conseil de développement devrait définir les grandes orientations de l'aide, spécifier son insertion dans le cadre plus général de la politique étrangère de la France (notamment dans ses relations avec les aspects Défense et Diplomatie), et approuver des programmes pluriannuels qui permettraient d'allouer en amont les crédits vers les priorités gouvernementales et les bonnes modalités de l'aide (prêt/dons ; bilatéral/multilatéral) afin de sortir d'un système où les décisions sont prises isolément par chaque acteur.

3/ Mobiliser en priorité les ressources additionnelles sur dons pour multiplier des cofinancements avec les multilatéraux.

Cette orientation justifierait que plusieurs mesures puissent être mises en œuvre :

- Un renforcement de la représentation française auprès des institutions de Bretton Woods par la nomination de deux administrateurs à Washington, l'un pour le FMI et l'autre pour la Banque Mondiale, suivant en cela la pratique de tous les pays de l'OCDE. Par ailleurs, une plus grande place doit être faite au ministère

des affaires étrangères au sein de notre représentation à Washington, afin de porter une vision experte sur le sectoriel (stratégies, projets de la Banque) et faire le lien avec la partie dons, gérée dans le P209. A ce stade, le ministère des finances est seul aux commandes, sans que sa vision très financière / organisationnelle soit complétée par une expertise sur le développement, pourtant absolument indispensable pour défendre la vision française à la Banque. Un administrateur adjoint issu de la direction du développement durable au MEAE pourrait être placé auprès de l'administrateur à la Banque mondiale à cette fin. Le même principe pourrait être suivi auprès de la Banque africaine de développement et de la Banque asiatique de développement ;

- Un meilleur pilotage de l'AFD dans ses relations avec les Banques multilatérales et notamment avec la Banque mondiale. En particulier, lors de l'un des conseils de développement présidés par le Chef de l'État, une session avec les principales banques multilatérales (Banque mondiale, BEI, BERD, etc.) pourrait être organisée afin de fixer les grandes priorités du partenariat France-Banques multilatérales, priorités qui irrigueraient par la suite les axes du dialogue entre les banques et l'AFD. Pour y parvenir de façon concrète, il serait judicieux de faire transiter par l'AFD les contributions aux initiatives sectorielles des institutions multilatérales pour les lier à nos actions bilatérales. Les core contributions resteraient directement gérées par les ministères ;
- Dans la perspective post-2020, les instruments de financement de la politique européenne de développement inscrit dans la rubrique 4 du prochain cadre financier pluriannuel (CFP), ainsi que le Fonds européen de développement (FED), doivent être évalués, repensés et mieux articulés aux actions des États-membres. En particulier, un audit opérationnel approfondi devrait être réalisé par un groupe de personnalités qualifiées indépendantes, afin de mettre en évidence les lourdeurs et dysfonc-

tionnements du FED. Les facilités de mixage et le renforcement des instruments financiers nouveaux tels que les garanties pourraient être prometteurs pour l'avenir et concentrer davantage de moyens à l'horizon 2020.

4/ Construire un large consensus autour de la politique de développement.

L'objectif doit être de sensibiliser un large public et de construire un fort consensus politique transpartisan. Le remarquable rapport de l'AFD ¹ rédigé par Henry de Cazotte, ancien directeur à l'AFD, présente le travail en profondeur accompli dans les trois pays leaders (Royaume-Uni, États-Unis, Allemagne) dans ce domaine et offre les clés d'une démarche visant à une appropriation citoyenne d'une politique publique qui est encore perçue comme l'apanage du seul exécutif, voire, en son sein, d'une petite technocratie.

Une première étape pourrait être de tenir un grand débat sur les objectifs, les moyens et les instruments de la politique de développement devant (l'Assemblée nationale et le Sénat), de voter une programmation budgétaire et d'élaborer une doctrine de la politique française de développement, à l'issue d'une large consultation citoyenne sur la base d'un Livre Blanc pour le développement, en cohérence avec la diplomatie et la défense (cf. les 3 D).² Ce document fournirait le cadre pour renouveler le narratif de cette politique, en montrant son apport aux autres politiques publiques et, partant, son intérêt direct non seulement pour les populations du Sud mais également pour les citoyens français.

1. Voir <https://www.afd.fr/fr/chercher-laccord-sur-laide-publique-au-developpement>

2. Les 3D sont développement, diplomatie, défense



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN: 2275-5055

