



Projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale Analyse du CCFD-Terre Solidaire

1. Une loi sur le développement nécessaire, et souhaitée depuis longtemps ...

Il était temps que la France se dote d'une loi sur le développement. La Belgique s'est dotée d'une telle loi dès 1999, le Royaume Uni en 2002 et le Canada en 2008...

Le CCFD-Terre Solidaire s'associe à la satisfaction exprimée collectivement par les ONG membres de Coordination SUD. Nous portons collectivement cette demande depuis près de 20 ans. Faisant suite à une consultation approfondie dans le cadre des Assises du Développement et de la Solidarité internationale, cette loi est un pilier nécessaire, en complément de la création du Conseil National du Développement et de la Solidarité Internationale, pour une gouvernance démocratique de la politique de la France dans ce domaine. En effet, la loi permettra une plus grande transparence et lisibilité de cette politique de développement et de solidarité internationale, pour les citoyens mais aussi pour nos interlocuteurs internationaux et les populations des pays bénéficiant de l'aide française. Elle permettra également un débat public sur les objectifs et modalités de la politique de développement, et une plus grande redevabilité de l'Etat quant à la mise en œuvre des engagements pris.

Le projet de loi élaboré par le Gouvernement acte des principes fondamentaux, qui, même s'ils n'apportent pas d'engagements nouveaux, auront le mérite d'être inscrits dans la loi.

Comme le souhaitait la société civile, la loi va au-delà des seuls enjeux d'aide publique au développement, en inscrivant l'exigence, qui découle du Traité de Lisbonne (UE), d'une cohérence de l'ensemble des politiques (migratoires, fiscales, énergétiques, agricoles, etc) avec les objectifs de développement. L'article 3 de la loi indique en effet qu'« *une cohérence est recherchée entre les objectifs de la politique de développement et de solidarité internationale et ceux des autres politiques publiques susceptibles d'avoir un impact dans le domaine du développement* ». L'affirmation de ce principe constitue une avancée indéniable. Par ailleurs, la loi place les droits humains au centre de la politique de développement et de solidarité internationale, ce qui est indispensable. L'article 1^{er} affirme ainsi que « *la politique de développement et de solidarité internationale promeut les principes et normes définis par la communauté internationale en matière de défense des droits de l'Homme, du développement et de l'environnement* ». Pour nous, cette « promotion » des principes et normes internationaux relatifs aux droits humains implique nécessairement de s'engager déjà à les respecter dans le cadre de l'action de la France à l'international...

Reste donc maintenant à donner corps à ces principes.

Au niveau international, le processus onusien des Objectifs du Millénaire pour le Développement, qui concerne les seuls pays en développement, et celui sur les Objectifs du Développement Durable, pour l'ensemble de la planète, ont tendance à se rapprocher. Dans ce cadre, la France doit réfléchir à l'articulation entre sa politique de solidarité internationale, et sa propre transition agricole, industrielle, écologique et économique. La loi doit permettre, non seulement d'avoir ce débat, mais aussi d'avancer progressivement vers des visions cohérentes et à long terme entre ces deux dimensions.

2. Un projet de loi qui demande à être renforcé et précisé

Le CCFD-Terre Solidaire regrette que l'opportunité de la loi n'ait pour l'instant pas été saisie pour essayer de faire avancer certains enjeux stratégiques en matière de développement et de solidarité internationale.

Pour le CCFD-Terre Solidaire, le projet de loi pourrait notamment :

- **donner plus de chair au principe de cohérence des politiques pour le développement, dont l'inscription dans la loi constitue déjà un premier pas indéniable... qu'il reste à concrétiser. [Dans le cadre de Coordination SUD](#), nous appelons désormais à avancer sur l'opérationnalisation de ce**



principe, à travers l'élaboration d'un plan d'action avec les parties prenantes pertinentes et la mise en place des mécanismes permettant de détecter et corriger les incohérences. Par ailleurs, le CCFD-Terre Solidaire regrette que le projet de loi passe à côté de certains sujets essentiels par rapport à cet objectif de cohérence des politiques. A titre d'exemple, la question de la lutte contre l'opacité financière et l'évasion fiscale est quasiment absente du projet de loi. Nous aurions pourtant attendu que cette question trouve sa place dans le rapport annexé qui est relativement exhaustif. Nous aurions également attendu ce rapport aborde la question de la cohérence « interne » de la politique de développement, notamment entre ses modalités de financement et son objectif de réduction de la pauvreté.

- **être plus ambitieux sur les enjeux de régulation des acteurs privés investissant dans les pays du Sud et d'exemplarité de l'Etat en tant qu'acteur économique et financeur du secteur privé** (notamment par le biais de la COFACE, qui garantit les investissements, et de l'Agence Française de Développement et sa filiale Proparco, qui contribuent sous forme de prêts ou de prises de participation). En effet, la promotion croissante des intérêts économiques de la France et des investissements de ses entreprises dans les pays du Sud, dans le cadre d'une politique de développement, soulève de nombreux défis quant au respect des droits humains et aux enjeux de lutte contre la pauvreté de ces pays. Ce point renvoie directement aux propositions portées par le CCFD-Terre Solidaire dans le cadre de sa [campagne « Investissements Hors Jeu »](#) pour assurer le respect des droits des populations, lutter contre l'impunité des multinationales, prévenir les conflits, les accaparements de ressources et lutter contre l'évasion fiscale.

Ainsi, le CCFD-Terre Solidaire estime que le projet de loi pourrait être renforcé et précisé pour mieux répondre aux enjeux suivants :

- **La mise en œuvre des engagements en matière fiscale**

La contribution fiscale des entreprises qui investissent dans les pays du Sud devrait être une source majeure de ressources domestiques pour les Etats du Sud, leur donnant les moyens de mettre en place des politiques publiques de qualité. Or, la question de la lutte contre l'opacité financière et l'évasion fiscale est quasiment absente du projet de loi. Nous aurions pourtant attendu que cette question trouve sa place dans le rapport annexé qui est relativement exhaustif.

Au cours des dernières années, la France a joué un rôle clef, notamment lors de sa dernière présidence de l'UE et de sa présidence du G20, pour faire inscrire les questions de fiscalité et de transparence dans l'agenda du développement. Puis elle a progressivement perdu son leadership sur ce sujet. Le projet de loi et son rapport annexé pourraient constituer une bonne occasion de réaffirmer l'ambition de la France dans ce domaine et de tenir l'engagement pris de faire de la lutte contre les flux financiers illicites et l'évasion fiscale une des priorités de son action de développement.

Une action ambitieuse de la France sur les enjeux de fiscalité et de développement passe par :

- un engagement fort en faveur de la redéfinition de règles fiscales internationales pour les multinationales, qui se fasse avec les pays du Sud, et qui prenne en compte leurs besoins spécifiques.
- l'expérimentation dans un programme pilote de l'échange automatique d'informations de l'administration fiscale française vers ces homologues des pays en développement qui le souhaitent.
- l'adoption, au niveau national, d'une règle de transparence comptable pays par pays pour l'ensemble des entreprises bénéficiant de marchés, garanties ou financements publics, notamment dans le cadre de la politique de développement (via l'AFD).
- la décision de renforcer son action de coopération en matière fiscale avec les pays en développement. Au-delà des engagements de la France dans des initiatives spécifiques mentionnées dans le rapport annexé à la loi (TIIE et Inspecteurs des impôts sans frontières), la politique de développement pourrait : prévoir la publication annuelle de la part d'aide publique au développement (APD) allouée aux activités de renforcement des administrations fiscales et de la société civile dans le domaine fiscal ; mettre fin à l'utilisation des services financiers des paradis fiscaux et accompagner de la reconversion économique



des paradis fiscaux du Sud ; promouvoir l'évaluation de la dépense fiscale liée aux politiques d'attraction des investissements dans les pays du Sud.

• **Les modes de financement de la politique de développement**

Le rapport annexé à la loi devrait aborder la question de la « cohérence interne » de la politique de développement de la France. Il faut en effet renforcer la cohérence entre les objectifs affichés de la politique de développement (lutte contre la pauvreté et réduction des inégalités, préservation des biens communs, etc) et les modes de financement de cette politique de développement :

- en s'engageant à limiter le recours par les opérateurs de la politique de développement à des intermédiaires financiers, notamment des fonds d'investissement situés dans des territoires opaques. On manque en effet cruellement d'informations sur ces intermédiaires financiers, et leurs bénéficiaires finaux ne sont pas connus.
- en encadrant la montée en puissance de la notion d'effet-levier, mise en avant dans le rapport annexé. Comme l'ont montré des évaluations menées par la Banque Mondiale, cette approche, poussée à l'extrême, amène parfois à suivre une logique d'investisseurs privés et de recherche de rentabilité, au détriment de l'objectif de développement et d'intérêt général.
- et en responsabilisant la politique de prêts à l'égard des pays en développement, dans un contexte où l'outil « contrats de désendettement et de développement » (C2D), également mis en avant dans le rapport annexé, apporte un nouvel aléa moral. En effet, aucun engagement n'est pris pour éviter le réendettement des pays bénéficiaires des allègements ou des retraitements de dette.
- ...

• **L'encadrement de l'action des entreprises multinationales dans les pays du Sud**

L'article 5 de la loi indique que « *la politique de développement et de solidarité internationale prend en compte l'exigence de la responsabilité sociale et environnementale* ». Un tel article, s'il a le mérite d'avoir survécu aux arbitrages interministériels, n'est pas à la hauteur des enjeux.

- il ne nomme pas les acteurs concernés par cette exigence de responsabilité sociale et environnementale, notamment les acteurs privés et les entreprises multinationales.
- il propose un langage « mou » qui n'affirme pas la responsabilité de ces acteurs comme condition du développement (et, donc, leur impunité comme une des causes du mal-développement).
- il n'inclut pas la notion de responsabilité fiscale, pourtant essentielle.
- il ne rappelle pas, au-delà de la notion de responsabilité sociale et environnementale, l'enjeu plus fondamental de respect des droits humains par ces acteurs et de vigilance des sociétés-mères à l'égard de leurs filiales et de leurs sous-traitants. Il ne précise pas, ainsi, que les entreprises ont le devoir d'identifier, prévenir et réduire les risques d'atteinte aux droits humains et à l'environnement découlant de leurs activités, comme l'indiquent désormais tous les textes internationaux en la matière (cf les principes directeurs des Nations Unies et de l'OCDE sur la responsabilité des multinationales).
- enfin, il ne revient pas sur le devoir pour l'Etat de protéger les droits humains contre les atteintes que peuvent leur porter d'autres acteurs, notamment du secteur privé, et ne rappelle pas l'exigence de décliner au niveau national les textes internationaux portant engagement de la France dans ce domaine. Plus particulièrement, il ne dit rien du devoir d'exemplarité de l'Etat quand il fait le choix de soutenir, au travers de ses opérateurs et dans le cadre de sa politique de développement, des investissements privés dans les pays du Sud. Cela devrait se traduire par un renforcement des exigences en termes de responsabilité sociale, environnementale, fiscale et en termes de respect des droits humains à l'égard des acteurs privés soutenus. De cette responsabilité de l'Etat d'origine des multinationales devrait également découler la mise en place de mesures garantissant l'accès à la justice pour les victimes. Un premier pas en



ce sens serait de doter l'AFD d'un mécanisme de recours interne recevant et gérant les dénonciations de violations des droits générées par des projets financés par l'institution.

La partie du rapport annexé à la loi qui explicite ce que recouvre cet article 5 de la loi n'apporte malheureusement que très peu de contenu complémentaire et ne permet pas de combler les insuffisances de l'article de loi. Inversement, dans une autre partie du rapport annexé dédié aux « financements privés en faveur du développement », les investissements directs à l'étranger (IDE) sont présentés comme une opportunité majeure de développement et l'importance pour les pays en développement de « créer un cadre réglementaire plus propice aux IDE » et d'« améliorer le traitement accordé aux entreprises étrangères » est mise en avant. Et ce, sans que ne soient jamais traitées les questions de l'encadrement de ces investissements pour qu'ils ne se fassent pas aux dépens des populations locales et du risque que les politiques mises en œuvre pour attirer les investissements étrangers ne se traduisent pas une forte déréglementation (en matière de fiscalité, de droits des travailleurs, d'environnement, etc). De plus, le projet de loi entretient l'ambiguïté du discours du gouvernement sur la logique de l'aide liée, alors qu'il est clair que la finalité de l'aide ne doit pas être la recherche de débouchés pour des entreprises françaises, mais bien de privilégier le développement de PME/PMI locales. En effet, le rapport annexé réaffirme l'engagement de la France en faveur du déliement de son aide tout en rappelant dans le même paragraphe que « pour autant, les entreprises françaises sont présentes à travers leurs filiales dans de nombreux pays en développement » et que « [leur] internationalisation contribue au développement économique de la France ». Ce projet de loi peine, ainsi, à gérer les tiraillements entre politique de développement et de solidarité internationale et politique d'investissement et de « diplomatie économique ».

Enfin, le projet de loi pourrait être l'occasion d'inscrire concrètement une première référence à la nécessaire vigilance des sociétés mères sur leurs filiales et sous-traitants, avant que le Parlement et le gouvernement n'aient à se prononcer sur la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 6 novembre dernier, visant à instaurer une obligation de vigilance des maisons-mère à l'égard de leurs filiales et des donneurs d'ordre à l'égard de leurs sous-traitants.

* * *

Adopté en Conseil des Ministres le 11 décembre 2013, ce projet de loi a été transmis aux parlementaires, pour un débat prévu en janvier 2014. Le CCFD-Terre Solidaire, avec d'autres ONG membres de Coopération SUD, va se mobiliser pour contribuer à ce que le débat parlementaire autour de ce projet de loi contribue à le renforcer. Malgré la crise, les citoyens français demeurent attentifs à la solidarité, et au respect des droits humains dans le monde. Notre association sera attentive à encourager un véritable débat citoyen et public autour de ces aspects de la loi.

En complément : [document d'analyse collectif de Coopération SUD](#).