

ENTRETIEN AVEC PASCAL CANFIN, MINISTRE DÉLÉGUÉ AU DÉVELOPPEMENT

« ON NE PEUT PAS RÉQUIRE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

En mai dernier, Pascal Canfin, eurodéputé Europe Ecologie Les Verts, était choisi par François Hollande et Jean-Marc Ayrault comme ministre délégué au Développement. Une nomination qui se veut un appel à la rupture avec une certaine idée de la politique française vis-à-vis des pays du Sud. Car Pascal Canfin, 38 ans, n'est pas de ceux qui ont baigné de (trop) longues années dans les relations franco-africaines ambiguës. Journaliste à *Alternatives économiques*, il est élu député européen en 2009 et part à Bruxelles où il mène le bras de fer contre le lobby de la finance. Une autre idée du développement va-t-elle prendre racine au ministère des Affaires étrangères ?

PROPOS RECUEILLIS PAR DAVID ELDY | ALTERMONDES

Vous êtes ministre délégué au Développement et pas ministre délégué à la Coopération. Quel sens revêt ce changement d'intitulé ?

Pascal Canfin : C'est François Hollande qui a fait le choix de changer le nom du ministère. Le mot « coopération » renvoyait davantage à l'idée d'un sous-ministre rattaché aux Affaires étrangères pour les affaires africaines. La volonté du Président de la République et du Premier ministre était justement de dire que la France a un seul ministre des Affaires étrangères, que la politique de la France en Afrique relève de ce ministre et du président de la République, pas d'un autre ministre. Le monde a changé, la réalité n'est plus celle des années 1960-1970. De la même façon, il n'y a plus de cellule Afrique indépendante de la cellule diplomatique de l'Élysée. Des conseillers continuent évidemment à suivre les questions africaines, mais ils sont au sein de la cellule diplomatique. Autrement dit, sur le plan institutionnel, le président a normalisé les relations entre la France et le continent africain. C'est la conclusion d'une longue séquence historique. Le ministère dont j'ai la charge ne s'occupe plus désormais que de développement.

Le terme « développement » peut lui aussi être connoté. C'est quoi le développement pour le gouvernement ?

P.C. : La manière dont je conçois le développement dans le cadre de mon ministère, c'est d'abord de faire en sorte que l'agenda international du développement et celui du développement soutenable fusionnent. On ne peut plus penser le développement sans intégrer immédiatement les questions climatiques, les questions de sécheresse, les questions d'accès à l'eau, etc. Ce qui signifie qu'il faut intégrer les enjeux de soutenabilité dans notre politique de développement. Ma première priorité, notre défi, est de continuer à lutter contre la pauvreté et pour l'accès aux droits fondamentaux, en tenant compte des ressources d'une planète

où nous serons près de 9 milliards en 2050. Je considère que c'est la question fondamentale qui m'est posée en tant que ministre écologiste en charge du Développement.

Peut-on dresser le bilan des cent premiers jours du ministre délégué au Développement ?

P.C. : En tant qu'écologiste -et je ne pense pas que les ONG vont trouver que ce que je dis est aberrant-, je m'inscris dans le temps long. La notion de cent jours peut donc être questionnée. Toutefois, si j'accepte la question, je peux avancer les éléments suivants. Tout d'abord, nous avons modifié l'ordre des priorités du cadre sectoriel énergie de l'Agence française de développement (AFD). Une fois qu'il aura été adopté par le Conseil d'administration de l'Agence en octobre, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique deviendront la priorité n°1 des investissements français dans le domaine de l'énergie. On parle ici de 6 milliards d'euros d'investissement sur trois ans. Cette logique consistant à prioriser la soutenabilité écologique, nous l'appliquons ensuite aux autres cadres sectoriels de l'AFD. Une autre avancée de ces cent premiers jours porte sur le co-développement. Avec le précédent gouvernement, les questions de co-développement étaient incluses dans des accords de gestion concertée des flux migratoires, relevant du ministère de l'Intérieur. Nous avons fait revenir ce volet développement au Quai d'Orsay et nous sommes en train, dans le cadre du projet de loi de finances 2013, de fonder ces projets dans le budget global du développement. Nous ne voulions plus attribuer à ces projets un statut spécifique pour justement casser le lien qui a pu exister et qui nous semblait malsain entre flux migratoires et développement. Dans notre vision du monde, c'est symboliquement extrêmement important. Enfin, le bilan, c'est aussi la reconstitution d'un dialogue avec l'ensemble des parties prenantes et notamment les ONG qui n'avaient plus été reçues par les ministres précédents, dans des conditions satisfaisantes de qualité d'écoute - ce n'est pas moi qui le dit - depuis assez longtemps.

De quoi avez-vous parlé avec les ONG ?

P.C. : J'ai discuté, notamment avec Coordination SUD et le CRID, des sujets sur lesquels ils souhaiteraient que nous dialoguions en priorité, notamment dans le cadre des Assises du développement et de la solidarité internationale que nous organiserons dans les prochains mois. J'ai aussi rencontré les associations de lutte contre le sida avant la Conférence de Washington¹ pour échanger sur les priorités françaises en la matière. La France finance jusqu'à un milliard d'euros par an le secteur de la santé et elle est le premier bailleur sida dans le monde. C'est donc extrêmement important que notre valeur ajoutée soit la plus forte possible. Dans un autre domaine, j'ai organisé une réunion avec les ONG intervenant au Sahel. Qu'est-ce que doit être aujourd'hui la politique de développement de la France au Sahel ? Est-ce que la politique actuelle a échoué ? Pourquoi ? Autant de questions dont nous avons débattues. Enfin, dernier exemple, j'ai reçu des organisations qui n'avaient jamais été reçues dans ce ministère. Par exemple, la Confédération paysanne. C'est d'autant plus important pour moi de discuter avec ce genre d'acteurs de l'aide publique au développement française en matière agricole qu'avant la fin de l'année, nous définirons le cadre sectoriel d'investissement agricole de l'AFD. L'agence mettra par ailleurs en place le premier cadre formalisé réorganisant les relations entre l'AFD et les ONG.

Est-ce à dire qu'il n'y avait pas de règle précédemment ?

P.C. : Il y a des règles bien sûr, mais elles n'ont pas été concertées et surtout ne sont pas écrites. Aucun document ne définit à ce jour : Qui a droit de recevoir un financement ? Quels sont les projets que l'on finance ? Existe-t-il un plafond ? L'adoption d'un cadre concerté était une demande de la part des ONG. Nous ferons en sorte que le processus soit lancé rapidement et débouche au premier semestre 2013. Enfin, conformément à l'engagement du Président de la République, le gouvernement a déjà acté le doublement de la part de l'aide qui passe par les ONG. Il sera formellement inscrit dans le projet de loi de finances 2013.

S'agit-il d'une aide additionnelle ?

P.C. : Pour les ONG, c'est de l'aide additionnelle dans une enveloppe dont la répartition change. J'ai tout à fait conscience qu'on ne fait que rattraper un retard. La France est un des pays d'Europe où la part de l'aide qui passe par les ONG est la plus faible. On va donc commencer par la doubler pour atteindre un montant d'environ 90 millions d'euros. Si on peut aller plus loin, si on peut aller plus vite, on le fera.

Qu'en est-il du montant de l'aide publique au développement (APD) pour 2013 ? Est-il fixé ?

P.C. : La discussion qui doit en arrêter le montant est presque terminée mais je ne peux pas vous en donner le résultat. Le montant sera annoncé en octobre avec la loi de finances. En 2011, le budget global de l'APD s'élevait à 9,3 milliards d'euros. On y trouvait des affectations qui relèvent vraiment de l'aide publique au développement ou du financement de projets au Sud, mais aussi -et j'espère que nous aurons l'occasion d'en parler lors des Assises- d'affectations dont on peut s'interroger sur la pertinence de les considérer comme relevant de l'APD. Les factures de chauffage des centres de rétention sont ainsi comptabilisées dans l'aide publique au développement. Cela ne me semble pas totalement en phase avec les objectifs que nous poursuivons. Que dire de l'écolage des étudiants ressortissants de pays en déve-



© Pascal Canfin

loppement ? Lorsqu'on accueille un étudiant et qu'on l'aide à acquérir des compétences qu'il pourra utiliser au retour, on peut dire qu'on contribue au développement de son pays. Mais, imaginons qu'il n'y revienne jamais. Difficile de dire qu'on y a contribué, même si on sait très bien que cet étudiant, devenu actif, enverra probablement une partie de ses revenus à sa famille. C'est un débat. Je ne suis pas idéologue. Je ne dis pas que tout doit être compté ou que rien ne doit être compté. Je pense par contre que les Assises pourraient être le lieu du débat : Comment nettoyer le mode de calcul de l'APD, pour être sûr que tout ce qu'il comptabilise, le soit de manière transparente et pertinente ?

Sur l'aide publique, la France a fixé l'objectif de 0,7% du PIB d'ici à 2015. Au-delà des promesses qu'aucun gouvernement n'a jamais tenues depuis les années 1970, qu'est-ce qui garantit que ce seul sera atteint ?

P.C. : Je pense qu'il faut s'interroger sur la priorité absolue qui a été faite sur le 0,7%. Pour plusieurs raisons. La première, c'est qu'on ne peut pas réduire la politique de développement à la question de l'aide publique au développement. On sait bien que les transferts d'argent des migrants vers leur pays d'origine représentent quatre fois l'APD et que les flux financiers qui sortent des pays du Sud en passant, par exemple, par les paradis fiscaux (via l'optimisation fiscale des multinationales) équivalent à dix fois cette même aide. Donc réduire la question de la politique de développement à un seul indicateur et à la décimale après la virgule de cet indicateur, je trouve personnellement que c'est réducteur. En septembre, par exemple, il y aura une négociation sur le reporting pays par pays² au Parlement européen puis entre les Etats et le Parlement. Je suis personnellement en pointe avec Bercy sur ce combat. Si nous parvenons à faire adopter ce texte avant la fin de l'année, c'est l'ensemble des multinationales dont le siège est dans l'Union européenne qui auront l'obligation de faire du reporting pays par pays, projet par projet. J'aurais alors contribué beaucoup plus aux conditions de développement des pays du Sud qu'en augmentant d'un dixième de points l'APD. Parce que ce pays pourrait alors récupérer des recettes fiscales pour mener les politiques qu'ils entendent mener dans l'éducation, la santé, les infrastructures... sans avoir à passer par nous. N'oublions pas l'objectif ultime : que les pays du Sud n'aient plus besoin de l'aide publique au déve- »

1. Du 22 au 27 juillet 2012 se tenait à Washington DC (Etats-Unis) la conférence mondiale sur le sida.

2. Le reporting renvoie à l'obligation qui serait faite aux entreprises de rendre compte de leurs activités, pays par pays, projet par projet, les contraignant à plus de transparence. Lire aussi *Paradis fiscaux : les citoyens plus efficaces que le G20*, page 15

» loppement ! Parce qu'ils seront devenus autonomes dans la collecte de leurs recettes fiscales, dans la négociation des contrats... Il ne faut pas confondre l'objectif et les moyens. Je ne dis pas pour autant que le 0,7% est un non sujet. Je dis qu'il faut le remettre à sa juste place.

Sur le reporting, où en est la négociation entre pays européens ? Pourquoi ne pas avoir commencé par une politique française en la matière ?

P.C. : Parce que l'impact est beaucoup plus large. Si on a construit l'Europe, c'est aussi pour avoir des leviers d'action plus forts. Et on peut se dire qu'il vaut peut-être mieux avoir un texte un peu moins ambitieux au niveau européen mais qui s'applique à beaucoup plus d'entreprises que ce que ferait la France, seule. Je peux difficilement vous dire si la négociation est bien ou mal enclenchée car beaucoup va dépendre du texte qui sera adopté par le Parlement européen en septembre. Je suis ce dossier de très près pour m'assurer que le champ d'application du reporting soit le plus large possible.

Un début de responsabilisation des acteurs économiques...

P.C. : Un autre élément me semble important aussi à faire connaître. L'AFD envisage en effet d'avoir désormais une lecture RSE (Responsabilité sociale et environnementale) des projets qu'elle financera. Jusqu'à présent, en tant que banque, elle instruisait les dossiers qu'elle recevait au regard de leur utilité pour le développement et de leur cohérence avec la doctrine française. Puis, le dossier était transmis à un financier qui vérifiait le respect des règles prudentielles. Point. Bientôt, sans doute dans le courant de l'année prochaine, une nouvelle lecture sera faite systématiquement, uniquement sur des critères de RSE. J'ai engagé un dialogue avec la direction de l'agence pour suivre la mise en œuvre pratique de cette avancée.

En matière de financement du développement, nous venons d'évoquer l'aide publique et l'évasion fiscale. Quid de la taxe sur les transactions financières ? François Hollande a annoncé qu'elle irait pour partie au développement et Laurent Fabius a avancé le chiffre de 10%. Est-ce le pourcentage définitif ?

P.C. : Tout d'abord, il convient de rappeler que, pendant sa campagne, François Hollande n'avait pris aucun engagement précis quant à l'affectation de la taxe française sur les transactions financières au développement. Première avancée : le niveau de la taxe a, depuis, été doublé, passant de 0,1 à 0,2%, ce qui, selon les estimations budgétaires, représente environ 1,6 milliard d'euros. Avec Laurent Fabius, nous avons proposé que 10% du produit de cette taxe soit affecté au développement.

De nombreuses ONG, comme Aides ou Oxfam France, ont pourtant réagi, considérant que ce montant n'était pas à la hauteur des enjeux car il ne représente que 1% de plus sur le montant de l'aide publique annuelle.

P.C. : Le gouvernement ne considère pas que ce soit la fin de l'histoire. Il est d'ailleurs toujours engagé sur le projet de taxe européenne qui devrait rapporter beaucoup plus pour le développement. En attendant, on peut aussi considérer que, dans le contexte actuel, tout financement supplémentaire au bénéfice du développement est un bon signal. Le monde des ONG doit

comprendre que si, quand on dégage des recettes supplémentaires, on se fait taper dessus, il sera plus difficile, politiquement parlant, par la suite, de l'emporter de nouveau dans les arbitrages globaux que rendra le gouvernement. Certains y feront en effet valoir, à juste titre, qu'en France, il y a aussi des besoins en matière d'emploi, de santé, etc. Le Président de la République et le gouvernement ont fait un choix politique en ne renonçant pas, malgré un contexte budgétaire tendu, à affecter une partie de cette recette fiscale supplémentaire au développement. Ce choix devrait être salué plutôt que critiqué.

La France vient de céder à la Finlande la présidence du Groupe pilote Financements innovants. Quelles sont les priorités sur ce dossier ?

P.C. : Avec nos collègues finlandais, nous entendons pousser pour que l'agenda international sur les financements innovants continue d'avancer, pas seulement sur la taxe sur les transactions financières. Le G20 a validé un menu d'options (sept en tout) pour le financement du développement. Si on veut construire des alliances au niveau international qui feront avancer l'agenda, on est obligé de raisonner à partir de ce menu qui permet à l'ensemble des pays de s'y retrouver. Prenons un exemple ! Autant les Britanniques sont défavorables à la taxe sur les transactions financières, autant ils poussent des mécanismes comme la Facilité internationale pour le financement de la vaccination. Je suis pragmatique. J'essaie donc de trouver les alliances qui feront qu'on avance sur le terrain et qu'on mobilise davantage d'argent en faveur du développement. L'un des sujets sur lequel j'ai compté m'investir beaucoup, c'est la question des taxes sur les soutes des navires. Pourquoi ? Parce que l'assiette fiscale est bien moins délocalisable que celle des transactions financières. Même si on a trouvé les moyens pour limiter le risque de délocalisation des

transactions, chacun comprendra qu'entre un clic et un bateau arrivant dans un port (avec la chaîne logistique qu'il y a derrière), ce n'est pas une toute petite taxe qui détournera un bateau vers un autre port. C'est donc une taxe dont l'assiette fiscale se prêterait plus facilement à la formation d'une coalition des pays volontaires. Je sais que ce chantier sera complexe. Mais je ne suis pas là pour faire les choses faciles !

Revenons pour terminer sur les Assises du développement et de la solidarité internationale que vous avez évoquées au début de l'entretien.

P.C. : Cela fait quinze ans qu'il n'y a pas eu d'Assises du développement et de la solidarité internationale. Depuis 1997. Je ne veux pas d'une grand-messe consulative sur une journée et puis : fermez le ban ! Je souhaite que ce soit exactement le processus inverse, c'est-à-dire des moments réguliers de concertation sur une période de temps de quelques mois, plusieurs demi-journées, sur des thèmes précis, choisis en concertation avec les acteurs. Je conçois vraiment ces assises comme un moment partenarial de discussion de fond, où on se dit tout et où aussi on fait émerger les différences d'approche entre acteurs. Parce qu'entre les ONG, les syndicats, les parlementaires, les collectivités locales... qui seront présents, tout le monde ne porte pas la même vision. Et le constat vaut entre les ONG elles-mêmes. Dans cette logique d'ouverture et de dialogue, je souhaite également associer le plus possible d'associations du Sud, notamment les partenaires des ONG françaises, pour que les échanges ne restent pas entre Français, aussi représentatifs soient-ils. Nous sommes donc en train de regarder comment le faire via les nouvelles technologies. Ma responsabilité sera de trouver le meilleur consensus possible, le meilleur point d'équilibre possible entre les visions des différents acteurs.

Sur quoi les Assises vont-elles déboucher ?

P.C. : La première chose que j'ai demandée à Coordination SUD et au CRID, lorsque je les ai reçus dans la semaine qui a suivi ma nomination, a été : « Sur quoi voulez-vous qu'on discute ? » Je ne peux pas préjuger de ce sur quoi vont déboucher nos échanges pendant les Assises. Prenons toutefois un exemple, celui de l'indicateur de l'aide publique au développement – le fameux 0,7% dont nous parlions tout à l'heure –, qui me semble un candidat assez évident à la discussion. Nous pourrions discuter lors des Assises autour de questions comme : Quelle transparence de cet indicateur ? Qu'est-ce qui est inclus dans son mode de calcul ? Comment le nettoyer pour enlever ce qui, aux yeux des participants, ne doit pas y figurer ? Imaginons que cette discussion parvienne à un consensus sur ce qui doit être retiré du calcul de l'aide publique au développement ou sur ce qui doit y être intégré. Je pourrais alors proposer, dans le respect des règles de l'OCDE évidemment, une modification de la composition de l'indicateur français. Vous le voyez, il n'y a pas de doctrine figée.

Pendant la campagne présidentielle, la solidarité internationale était un peu le parent pauvre des débats. Est-ce l'une de vos priorités que de contribuer au renforcement de l'intérêt des citoyens pour ces questions, en quelque sorte de créer une demande politique qui pèserait dans le débat public ?

P.C. : En tant que responsable politique, et compte tenu du fait qu'un budget relève d'arbitrages permanents, le fait qu'il y ait une mobilisation dans la société ne peut que m'aider auprès de mes collègues pour obtenir davantage. Je constate en effet que des pays comme le Royaume Uni, où le degré de mobilisation de la société sur les questions de solidarité internationale est plus important, avec des ONG beaucoup plus fortes sur ces sujets, ont une politique plus ambitieuse. Des études montrent en effet que la France est l'un des pays européens où la population doute le plus de l'utilité et de l'efficacité de l'aide publique au développement. La majorité de nos concitoyens soutient cette politique mais moins que dans les pays du Nord ou qu'au Royaume Uni. Je ne demande qu'à ce que la France suive le chemin de nos voisins.

Comment votre ministère pourrait-il contribuer à cette évolution ?

P.C. : Pour lever les doutes que je viens juste d'évoquer, un chantier à enclencher en priorité est celui de la transparence totale de ce qu'on finance avec l'argent du contribuable français, quasiment projet par projet. Renforcer la transparence devrait conduire à une plus grande confiance, donc potentiellement à une plus grande adhésion des Français aux questions de développement. Au-delà c'est dans le discours. Le changement de nom du ministère et sa meilleure visibilité politique et médiatique vont contribuer à faire évoluer les choses tout comme notre soutien, politique et financier, accru aux ONG va contribuer à renforcer ces acteurs qui sont un véritable levier de mobilisation de la société. La Semaine de la solidarité internationale, par exemple, est un événement important sur lequel je suis prêt à me mobiliser et auquel je souhaite que nous apportions notre soutien. Avec ces efforts conjugués, nous espérons contribuer à donner aux enjeux du développement et de la solidarité internationale une plus grande visibilité et une meilleure résonance dans la société française. |

« Le Président de la République a fait un choix politique en ne renonçant pas, malgré le contexte, à affecter une partie de cette taxe au développement »



© Guillaume Hureau