

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Par MM. Christian CAMBON et André VANTOMME,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, vice-présidents ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, secrétaires ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Jean-Pierre Bel, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 4) (2010-2011)

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION	7
-----------------------------------------------------------	----------

PREMIÈRE PARTIE

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION FRANÇAISE

I. LE BUDGET DOIT DÉSORMAIS S'INTÉGRER DANS LA STRATÉGIE FRANÇAISE DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT	13
A. LA PRÉVENTION DES CRISES ET DES CONFLITS.....	13
B. LE DÉFI DE LA CROISSANCE.....	14
C. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.....	15
D. LE DÉFI DE LA PRÉSERVATION DES BIENS PUBLICS MONDIAUX.....	16
II. UNE MISE EN ŒUVRE QUI DOIT NÉCESSAIREMENT ÊTRE DIFFÉRENCIÉE SELON LES PARTENAIRES	17
A. L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE.....	18
B. LA MÉDITERRANÉE	20
C. LES PAYS EN CRISE.....	21
D. LES PAYS ÉMERGENTS.....	22

DEUXIÈME PARTIE

LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES ET LE SUIVI DE L'EFFORT FRANÇAIS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉS

I. UNE MISSION BUDGÉTAIRE « AIDE AU DÉVELOPPEMENT » QUI NE TRADUIT QUE 35 % DE L'EFFORT FRANÇAIS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT.....	29
II. UNE DÉFINITION DE L'EFFORT FRANÇAIS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT QUI PRÉSENTE DES INCONVÉNIENTS DE PLUS EN PLUS VISIBLES	33
A. ENVIRON 18 % DE L'APD DÉCLARÉE PAR LA FRANCE N'A QU'UN RAPPORT INDIRECT AVEC L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	34
B. LE POIDS DES ANNULATIONS DE DETTES DANS L'APD EXPLIQUE LES VARIATIONS ANNUELLES DE L'APD FRANÇAISE.....	36
C. LE POIDS CROISSANT DES PRÊTS.....	37
D. L'APD AU SENS DU CAD : UN INDICATEUR QU'IL FAUT COMPLÉTER	40

III. DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES PEU LISIBLES QUI REFLÈTENT LA COMPLEXITÉ DE L'ORGANISATION FRANÇAISE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	42
A. UNE LECTURE DU BUDGET RENDUE DIFFICILE PAR SA RÉPARTITION EN TROIS PROGRAMMES QUI NE CORRESPONDENT NI À DES OBJECTIFS, NI À DES AIRES GÉOGRAPHIQUES, NI À DES INSTRUMENTS D'INTERVENTION DISTINCTS.....	42
B. UNE RÉPARTITION DU BUDGET PAR PROGRAMMES QUI REFLÈTE LA COMPLEXITÉ DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE.....	45
C. UNE RÉFORME HEUREUSE DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES PROGRAMMES 209 ET 185.....	46
IV. UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE QUI DOIT ÊTRE RÉFORMÉ	48
A. LE DPT NE PERMET PAS DE SUIVRE LA RÉALISATION DES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE DOCUMENT CADRE DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT.....	48
B. LE DPT NE PERMET PAS DE SUIVRE L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DE L'APD FRANÇAISE.....	49

**TROISIÈME PARTIE
LE BUDGET DE LA MISSION APD POUR 2011
ET LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE**

I. UN BUDGET PRÉSERVÉ MAIS QUI NE PERMETTRA PAS À LA FRANCE DE TENIR SES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX	52
A. LA FRANCE EFFECTUE UN EFFORT D'APD SUPÉRIEURE À LA MOYENNE DES PAYS DU CAD.....	52
B. LE TRIENNUM BUDGÉTAIRE PRÉVOIT LE MAINTIEN DES CRÉDITS DE L'APD À LEUR NIVEAU ACTUEL.....	54
1. <i>Dans un contexte de restriction budgétaire</i>	54
2. <i>Le triennat budgétaire préserve les moyens de l'APD qui restent stables</i>	56
3. <i>Une évolution contrastée selon les programmes</i>	57
C. MALGRÉ CELA LA FRANCE RISQUE DE NE PAS TENIR SES NOMBREUSES PROMESSES.....	62
1. <i>La France n'atteindra pas les 0,7 %</i>	63
2. <i>De trop nombreux engagements</i>	66
II. UNE TENTATIVE DE RÉÉQUILIBRAGE ENTRE AIDE BILATÉRALE ET MULTILATÉRALE DANS UN BUDGET CONTRAINT	69
A. LA RECHERCHE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE.....	69
1. <i>Des années de montée en puissance de l'aide multilatérale</i>	69
2. <i>La part croissante de l'aide multilatérale s'est traduite par une diminution importante de l'aide bilatérale</i>	71
3. <i>Une tentative de redressement de l'aide bilatérale</i>	73

B. UNE AIDE MULTILATÉRALE MARQUÉE PAR LA RECONSTITUTION DE L'AIDE ET LES ENGAGEMENTS D'AUGMENTATION DE LA CONTRIBUTION AU FONDS SIDA.....	74
1. Une diminution des contributions françaises à la Banque mondiale lors de la 16 ^e reconstitution de l'AID	74
2. Une augmentation de 20 % de la contribution au fonds SIDA.....	76
3. Une diminution des contributions au FED avant une éventuelle budgétisation	82
4. La diminution de nos contributions aux agences des Nations unies.....	83
III. UNE PRIORITÉ ACCORDÉE À L'AFRIQUE QU'IL CONVIENT DE CONFORTER	86
A. LA PRIORITÉ À L'AFRIQUE NE S'EST JUSQU'À PRÉSENT PAS TRADUITE PAR UNE CONCENTRATION SUFFISANTE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES SUR L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE.	87
B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX 14 PAYS PRIORITAIRES DE LA COOPÉRATION FRANÇAIS ET AUX PMA ONT DIMINUÉ DE 2005 A 2009.....	88
1. Les crédits consacrés aux 14 pays prioritaires de la coopération française ont diminué de 2005 à 2009.....	88
2. Les crédits consacrés aux PMA ont diminué de 2005 à 2009	92
C. LA FRANCE CONTINUE À PESER POUR QU'UNE PART CROISSANTE DES RESSOURCES DES BANQUES MULTILATÉRALES SOIT AFFECTÉE À L'AFRIQUE	93
IV. UNE AIDE BILATÉRALE DÉSÉQUILIBRÉE PAR LA FAIBLESSE DES DONNS	95
A. UNE AUGMENTATION RESPONSABLE DES INTERVENTIONS SOUS FORME DE PRÊTS PEUT SERVIR UNE POLITIQUE D'INFLUENCE.....	95
B. LA DIMINUTION DES DONNS BILATÉRAUX AFFECTE L'ORIENTATION DE NOTRE COOPÉRATION.....	98
C. UNE AIDE BILATÉRALE POUR 2011 EN LÉGÈRE CROISSANCE	101
1. Une augmentation des crédits sur les programmes 110 et 209	101
2. L'AFD : une forte augmentation des engagements fondée sur une diversification sectorielle et géographique.....	104
3. Les ONG	111
4. Les collectivités territoriales.....	114
V. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX BIENS PUBLICS MONDIAUX	116

QUATRIÈME PARTIE
AU-DELÀ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES, LA POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EXIGE UNE AMBITION POLITIQUE

I. L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EXIGE UN PILOTAGE POLITIQUE	123
II. POUR UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT RÉNOVÉE	124
A. L'UNION DOIT ÊTRE LE CADRE D'UNE COMPLÉMENTARITÉ ET D'UNE SYNERGIE DES POLITIQUES DE COOPÉRATION	124

B. L'UNION DOIT RENFORCER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES	126
III. LES FINANCEMENTS INNOVANTS SONT NÉCESSAIRES POUR DONNER UN NOUVEAU SOUFFLE À L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	128
IV. POUR UN RENFORCEMENT DE L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS	131
EXAMEN EN COMMISSION	134
ANNEXE I - AUDITIONS DE LA COMMISSION EN VUE DE L'EXAMEN DE LA MISSION AIDE AU DEVELOPPEMENT	147
• Audition de M. Bernard Kouchner , ministre des affaires étrangères et européennes	147
• Audition de M. Christian Masset , directeur général de la mondialisation	161
• Audition de M. Ramon Fernandez , directeur général du Trésor et de la politique économique	167
• Audition de M. Dov Zerah , directeur de l'Agence française de développement	178
ANNEXE II - SYNTHÈSE DES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION SUR LE DOCUMENT CADRE DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT	190
ANNEXE III - LISTE OFFICIELLE DES INDICATEURS ASSOCIÉS AUX OMD	194
ANNEXE IV - LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	199

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

1° En ce qui concerne **les crédits de la mission « Aide publique au développement »**, la commission :

Se félicite de la préservation des crédits de la mission dans le contexte budgétaire de réduction des dépenses d'intervention de l'Etat ;

Constate que, malgré ces efforts, la France ne sera pas en mesure de tenir l'engagement pris en 2005 au sommet de Gleneagles d'atteindre un taux d'effort d'aide publique au développement de 0,7 % du revenu national brut en 2015 ;

Regrette qu'une stratégie budgétaire n'ait pas été plus tôt établie pour permettre d'atteindre cet objectif ;

Approuve la tentative de redressement de l'aide bilatérale opérée par le projet de loi de finances pour 2011 ;

Regrette les diminutions ces dernières années des crédits d'intervention sous forme de dons et constate que cette évolution est en contradiction avec les priorités géographiques et sectorielles de la coopération française ;

Se félicite de l'augmentation des crédits consacrés aux projets et dons dans le programme 209 pour 2011.

2° En ce qui concerne **l'effort global de la France en faveur du développement déclaré à l'OCDE**, la commission :

Souligne que la mission budgétaire Aide au développement ne représente plus que 35 % de cet effort ;

Constate qu'environ 18 % de l'APD déclarée par la France concernent des dépenses relatives aux écolages, à l'accueil des réfugiés ou aux territoires d'outre-mer, qui n'ont qu'un rapport indirect avec l'aide au développement ;

Observe que le poids des annulations de dettes dans l'évolution de l'APD explique une grande partie des variations annuelles de l'effort français en faveur du développement ;

Souligne le poids croissant des prêts dans les dépenses déclarées à l'OCDE et la diminution de la part relative des dons ;

Constate que la montée en puissance des prêts dans l'APD se traduit d'ores et déjà par une augmentation des remboursements qui viennent en soustraction des dépenses d'APD déclarée ;

Attire l'attention sur le fait que la tentation d'augmenter les prêts dans le dessein de produire l'APD ne constituerait ni une stratégie de développement pertinente, ni une stratégie financière soutenable sur le long terme ;

Souhaite que l'indicateur d'APD défini par l'OCDE soit complété dans les documents budgétaires par un indicateur relatif aux dépenses qui font l'objet d'une programmation et d'arbitrages sectoriel et géographique de la part des pouvoirs publics français.

3° En ce qui concerne **les contributions françaises aux fonds multilatéraux**, la commission :

Constate que la diminution de nos contributions à la Banque mondiale et au Fonds européen de développement permet, à budget constant, une légère augmentation de notre aide bilatérale ;

S'interroge sur les modalités de financement de l'augmentation de 60 millions d'euros de notre contribution au Fonds Mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme ;

Souligne la nécessité de lutter contre l'ensemble des maladies à l'origine du taux de mortalité infantile et maternelle particulièrement élevé dans certains pays en voie de développement comme par exemple la pneumonie et la diarrhée ;

Souhaite qu'il soit procédé à une évaluation de la contribution française au Fonds européens de développement et soutient la position du Gouvernement en faveur d'une budgétisation de ce fonds ;

Juge préoccupante la diminution de nos contributions aux principales agences des Nations unies.

4° En ce qui concerne **les crédits de l'aide bilatérale**, la commission :

Estime que la priorité à l'Afrique ne s'est pas jusqu'à présent traduite par une concentration suffisante des interventions budgétaires sur l'Afrique subsaharienne ;

Observe que les crédits consacrés aux 14 pays prioritaires de la coopération française et aux PMA ont diminué de 2005 à 2009 ;

Souhaite que le redressement des crédits de l'aide bilatérale contribue à notre coopération dans ces pays ;

Demande des précisions sur l'imputation budgétaire de l'engagement pris à Muskoka en juin dernier de consacrer 100 millions d'euros supplémentaires par an en faveur de la lutte contre la mortalité infantile et maternelle ;

Constate que la forte augmentation des engagements de l'AFD résulte de l'augmentation des prêts et d'une diversification géographique et sectorielle ;

Demande à avoir communication lorsqu'il sera finalisé du projet de contrat d'objectifs et de moyens entre l'AFD et l'Etat en application de l'article 1 de la loi du 27 juillet 2010 sur l'action extérieure de l'Etat ;

Se félicite de la préservation des crédits transitant par les ONG et juge nécessaire de poursuivre l'objectif de renforcement des crédits d'APD transitant par les ONG ;

Souhaite que l'Etat conforte les initiatives de coopération décentralisée menées par les collectivités territoriales et puisse, dans le respect de leur autonomie, les aider à structurer leurs efforts dans ce domaine ;

Demande des précisions sur le financement et les implications budgétaires de l'engagement pris dans le cadre de l'accord de Copenhague du 18 décembre 2009 de consacrer 420 millions d'euros par an de « ressources

financières additionnelles » pour soutenir des mesures d'atténuation ou d'adaptation en matière de changement climatique ;

S'interroge sur la notion « d'additionnalité » sur laquelle s'est engagé le Gouvernement lors des négociations de l'accord de Copenhague.

5° Au-delà des crédits budgétaires, la commission :

Se félicite de la nomination du ministre chargé de la coopération ;

Considère que l'éclatement du dispositif institutionnel de la coopération française doit être compensé par un pilotage politique de cette action ;

Juge qu'une politique européenne de développement renouvelée doit assurer la complémentarité et la synergie des politiques de coopération des Etats de l'Union ;

Souhaite que les programmations conjointes entre les Etats membres et la commission soient encouragées ;

Soutient les initiatives du Gouvernement en faveur de l'instauration de financements innovants et souligne la dimension politique de ce projet ;

Estime qu'il faut renforcer les procédures d'évaluation des résultats des politiques de coopération ;

Se félicite de l'annonce d'une évaluation biennale de la politique française d'aide au développement et souhaite être associée à cette évaluation.

6° En ce qui concerne les documents budgétaires relatifs à l'aide au développement, la commission :

Constate que la répartition en trois programmes ne correspond ni à des objectifs, ni à des aires géographiques, ni à des instruments d'intervention distincts, mais reflète la complexité de l'organisation institutionnelle de la coopération française ;

Se félicite de la nouvelle répartition des crédits entre les programmes 209 et 185 ;

Souhaiterait que les crédits de subvention destinés à l'AFD, aux FSP et aux ONG au sein de l'aide bilatérale du programme 209 soient distingués ;

Considère que le budget doit désormais s'intégrer dans le cadrage géographique défini par le document-cadre de coopération ;

Demande une révision du document de politique transversale pour intégrer un suivi des objectifs définis par le document-cadre ;

A adopté un amendement modifiant le contenu du document de politique transversale afin qu'il contienne un suivi de la répartition des crédits par zone géographique, par secteur, par type d'instrument bilatéral ou multilatéral, par nature des dépenses, prêts ou dons pour l'ensemble des crédits du DPT, pour la mission Aide au développement et pour l'aide bilatérale qui fait l'objet d'une programmation ;

Souhaite que ses services soient associés à la définition de la nouvelle maquette de document de politique transversale.

PREMIÈRE PARTIE

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION FRANÇAISE

L'année 2010 aura été marquée par l'adoption par le gouvernement, le 3 novembre dernier, quelques jours avant le débat sur le budget de la coopération, d'un document-cadre de coopération au développement fixant la stratégie à moyen terme de la France en matière de développement.

Ce document répondait aux conclusions du Comité interministériel de la coopération et du développement de juin 2009 qui indiquait que « *la France élaborera en 2010 un document-cadre pour sa politique de coopération et de développement après une large concertation* ».

Le Gouvernement a choisi –et nous nous en félicitons– un mode de consultation qui est allé au-delà des administrations et des opérateurs publics impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de la coopération gouvernementale.

Cette concertation s'est traduite, dans un premier temps, par la création d'un groupe de travail incluant des représentants des administrations en charge des questions de développement, des collectivités territoriales, des organisations non gouvernementales, du monde de la recherche, des partenaires sociaux, des entreprises, ainsi que des personnalités qualifiées, en France et à l'international et dans un deuxième temps, par une consultation du Parlement.

Votre commission se félicite de cette initiative du ministère des affaires étrangères. Jusqu'à présent, ce type de document n'avait fait l'objet de consultations qu'au sein de l'exécutif. Dans le prolongement de la politique africaine de la France, la coopération a longtemps été une politique à laquelle le Parlement était peu associé.

Or l'implication accrue du Parlement en matière d'aide au développement répond d'abord à un impératif démocratique. Les sommes mobilisées et les enjeux en question rendent l'implication de la représentation nationale nécessaire.

Elle s'inscrit, en outre, dans le cadre du renforcement des prérogatives du Parlement en matière de relations extérieures que la dernière réforme constitutionnelle a confirmé.

Cette évolution est aussi la conséquence directe de la place croissante que prennent les enjeux internationaux liés au sous-développement dans la vie quotidienne des Français. Ces derniers ont compris que le terrorisme ou la piraterie prenaient leur source dans des États en crises et des zones abandonnées du développement. Ils ont pu constater que les grandes

pandémies naissaient dans les maillons faibles des systèmes de santé humaine et animale pour se propager dans nos pays.

Enfin, elle participe de la nécessité d'expliquer à nos concitoyens, à travers leurs représentants, les enjeux à long terme du sous-développement. Les Français doivent pouvoir comprendre qu'en favorisant le développement d'une Afrique qui atteindra 1,8 milliard d'habitants en 2050 ou en incitant les pays émergents à adopter un régime de croissance moins polluant, les pouvoirs publics contribuent aujourd'hui à dessiner le monde de demain.

La commission des affaires étrangères du Sénat considère que la politique d'aide au développement est, avec notre diplomatie et notre défense, une des contributions essentielles de la France à un monde plus sûr.

Il était donc important que le Parlement soit associé à la définition de ses priorités. C'est pourquoi la commission des affaires étrangères du Sénat a pris au sérieux cette consultation.

Elle avait souhaité, avant de se prononcer sur l'avant-projet qui lui a été communiqué, recueillir l'avis de personnalités particulièrement qualifiées. Elle a organisé, conjointement avec la commission des finances, le 12 mai 2010, une table ronde sur ce sujet¹.

Elle a adopté, sur la proposition de vos rapporteurs, le mercredi 23 juin 2010, un rapport d'information sur les grandes orientations de l'aide au développement française qui constitue sa contribution à l'élaboration de ce qui doit devenir le cadre de référence de notre coopération².

La commission a estimé que ce projet établissait un diagnostic pertinent et dessinait le nouveau visage de la coopération française. Elle en a approuvé les principales orientations, les objectifs généraux et les zones prioritaires tout en formulant une cinquantaine de recommandations.

A la demande de la commission, le Sénat a organisé le 4 novembre dernier un débat en séance publique sur ce thème permettant de clarifier les enjeux de ce texte et les objectifs de notre coopération³.

Vos rapporteurs renvoient les lecteurs au rapport de la commission pour le détail de leurs recommandations⁴, ils souhaitent néanmoins rappeler ici les objectifs fixés par ce document.

¹ *Table ronde sur les orientations de la politique française en faveur du développement (12 mai 2010) - [Compte rendu - Vidéo](#)*

² *Rapport d'information n° 566 (2009-2010) "[Pour une mondialisation maîtrisée - contribution au projet de document-cadre de coopération au développement](#)"*

³ *Voir le compte rendu des débats : [Débat sur la politique de coopération et de développement de la France](#)*

⁴ *Cf. annexe II : synthèse des préconisations de la commission sur le document cadre de coopération au développement*

I. LE BUDGET DOIT DÉSORMAIS S'INTÉGRER DANS LA STRATÉGIE FRANÇAISE DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Désormais la France est dotée d'une stratégie, fixant pour les dix ans à venir le cadre de notre politique de coopération au développement.

Il conviendra d'examiner et de suivre les projets de loi de finances à l'aune des objectifs fixés.

A. LA PRÉVENTION DES CRISES ET DES CONFLITS

Le document-cadre identifie un nouvel objectif : la prévention des crises et des conflits. Il souligne que les menaces à la sécurité naissent dans des contextes géopolitiques précis liés à des situations de fragilité économique et sociale, et caractérisés par des fractures politiques et/ou une grande faiblesse de l'Etat.

Le développement des grands trafics et la désagrégation des Etats sont en partie liés. Ces processus vont jusqu'au cas extrême des Etats dits « faillis » qui ne maîtrisent plus leur territoire. Le terrorisme se nourrit et installe ses bases dans des zones de non-droit, des « no man's land » du développement économique et de l'Etat de droit, comme l'illustre la situation du Sahel actuellement.

Le document-cadre observe que la coopération au développement, en visant au renforcement de l'Etat de droit et au développement économique et social, fait aujourd'hui partie des réponses de la communauté internationale aux questions de sécurité.

Votre commission partage cette analyse. Elle estime que la coopération au développement est un outil fondamental de réponse aux situations de crise, que ce soit pour prévenir ou pour reconstruire.

Comme l'ont souligné de nombreuses personnes auditionnées par vos rapporteurs dans le cadre d'une mission sur la coopération française au Mali, dans des régions comme le nord du Mali et plus généralement la zone sahélienne, les projets de coopération ne pourront prospérer que si la sécurité des biens et des personnes est rétablie.

Il ne s'agit pas de promouvoir une confusion entre les interventions à caractère militaires et celles visant au développement, ni de vouloir une comptabilisation des dépenses militaires dans l'APD, mais de bien cerner la complémentarité entre les objectifs de sécurité et de développement.

La faiblesse de l'Etat ou l'insécurité ne doivent pas être des causes de non-allocation de l'aide, mais d'une adaptation de ses modalités. Les

politiques de coopération doivent contribuer à assurer la légitimité de l'Etat en situation de crise ou de fragilité.

C'est d'abord un enjeu pour le développement des pays du Sud mais c'est aussi un enjeu pour la sécurité des pays développés.

B. LE DÉFI DE LA CROISSANCE

Le document-cadre fait de l'aide à la croissance le premier des objectifs de notre coopération.

Face à l'évidence des écarts de richesse considérables entre pays, la croissance est au centre des préoccupations de coopération internationale. En 20 ans, avec une accélération ces dernières années, les écarts se sont considérablement accrus au sein de la catégorie des pays en voie de développement. **La Chine, l'Inde, le Brésil, la Corée, l'Indonésie en devenant des puissances économiques, ont entraîné au passage un recul de la pauvreté au niveau global.** Ce processus vertueux est devenu un argument essentiel pour faire de la croissance un élément majeur d'une stratégie d'aide au développement.

La recherche d'une croissance soutenue doit être à la base des actions de coopération et de développement car elle permettra à terme de fournir en quantité et en qualité suffisante des biens et des services publics au bénéfice des populations les plus vulnérables. Elle justifie les positions de la France pour promouvoir un environnement favorable au développement des activités privées.

Le projet de document-cadre souligne cependant que la croissance recherchée doit être une croissance durable et partagée : *« La coopération au développement doit jouer un rôle de premier plan dans la recherche et la négociation de trajectoires de croissance soutenables à la fois d'un point de vue social et environnemental ».*

Traditionnellement, le soutien de la croissance correspond à une série d'interventions orientées vers **les infrastructures et le secteur productif.**

L'enjeu lié aux infrastructures reste majeur sur un continent comme l'Afrique. En Afrique subsaharienne, 74 % de la population n'a pas accès à l'électricité, contre 10 % en Amérique latine. On considère que 1 à 1,5 point de croissance est perdu chaque année en Afrique du fait du manque d'électricité stable.

Il convient dans cet objectif d'exploiter tout le potentiel des instruments de marché comme les garanties ou les différentes formes d'investissements en fonds propres, afin d'orienter davantage de ressources privées dans les régions en manque d'investissement et vers des pratiques plus avancées en termes de responsabilité sociale et environnementale.

De ce point de vue, l'AFD, grâce à ses compétences en matière d'ingénierie financière et sa filiale Propoarco, joue un rôle essentiel dans l'élaboration de solutions innovantes répondant au besoin des entreprises. Des initiatives, comme le Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique, qui a vocation à épauler les PME, permettent d'irriguer le tissu social et de générer de l'emploi.

Votre commission soutient cet objectif de croissance qui constitue le moteur du développement. Elle souligne que c'est la conjugaison d'une croissance à la fois créatrice d'emplois, équitable et durable qui permettra une réduction conséquente de la pauvreté.

Votre commission regrette que les volumes d'aide consacrée spécifiquement à cet objectif, qui peuvent être considérables, n'émargent pas intégralement à l'aide publique au développement.

C. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Le document-cadre reprend ensuite l'objectif de « lutte contre la pauvreté ». Elle est au cœur du discours officiel de l'aide au développement.

L'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2000 constitue, de ce point de vue, l'un des rares moments de consensus de la communauté internationale.

Ces objectifs, unanimement acceptés par la communauté internationale, représentent un important progrès en faveur du développement.

Après la période des ajustements structurels, dont la première vague s'était insuffisamment préoccupée des questions sociales, les Objectifs du Millénaire pour le Développement ont permis de replacer les individus et leurs besoins les plus fondamentaux au cœur des politiques de développement. Lisibles et ambitieux, ils ont résolument engagé la communauté internationale dans la bataille contre la pauvreté, comme l'a illustré le sommet sur les OMD, à New York, les 20, 21 et 22 septembre 2010.

La réalisation de tels objectifs nécessite une action sur le long terme, voire très long terme. Or, les changements de rythme nécessaires pour atteindre certains objectifs dans le domaine de la santé publique ou de l'éducation seraient, pour de nombreux pays, d'une rapidité et d'une ampleur jamais encore atteintes dans l'histoire au niveau mondial. Ce n'est, en effet, qu'au bout d'une génération que des mesures en faveur de la scolarisation ont par le passé porté leurs fruits.

Votre commission estime que la France doit en conséquence conserver les Objectifs du Millénaire pour le Développement comme une priorité majeure de sa politique de développement.

Ce but implique d'abord de mettre ces objectifs au cœur des actions menées dans les pays partenaires. Il implique ensuite de maintenir notre ligne budgétaire à la hauteur de nos engagements.

Mais la situation impose également de réfléchir à **l'après 2015**.

Il faudra sans doute poursuivre l'effort. Le bilan de l'évolution de l'aide publique au développement sur le long terme montre une assez faible progression des efforts financiers hors annulation de dette consentis, alors même que les besoins augmentent avec l'évolution démographique des pays en développement, et singulièrement de l'Afrique dont la population devrait dépasser celle de la Chine dans les quinze prochaines années. Il est donc vraisemblable que les Etats ne pourront augmenter sensiblement leur contribution sur leur budget.

C'est pourquoi votre commission se félicite que les positions de la France en faveur des financements innovants aient recueilli un large soutien au sommet de l'ONU.

Il appartient à la France désormais d'utiliser ces acquis pour promouvoir ces mécanismes dans le cadre des Nations Unies, notamment par le dépôt d'une résolution dans le cadre de la 65e Assemblée générale de l'ONU ; mais également pour promouvoir les travaux de la Présidence française du G20/G8 dans le cadre des Nations Unies.

D. LE DÉFI DE LA PRÉSERVATION DES BIENS PUBLICS MONDIAUX

Le document-cadre introduit la préservation des biens publics mondiaux¹ parmi les principaux objectifs de la politique d'aide au développement française.

Il souligne que « *les enjeux climatiques sont au cœur de l'agenda international. Ils sont emblématiques d'une nouvelle catégorie d'objectifs globaux (environnementaux, sanitaires, géopolitiques, ...), dont les bénéficiaires sont, par définition, mondialisés* ».

La gestion durable des biens publics mondiaux est souvent étroitement liée au processus de développement, qu'il s'agisse de répondre à l'augmentation de la demande énergétique par des technologies aux meilleurs rendements, de mieux isoler les logements, de développer les transports en commun, de préserver les écosystèmes rares ou encore de disposer des infrastructures permettant d'assurer le diagnostic précoce et la prise en charge des patients atteints de maladies infectieuses.

L'introduction de la préservation des biens publics mondiaux parmi les objectifs prioritaires de notre politique d'aide au développement aura des conséquences majeures.

¹ Les biens publics mondiaux tels que la préservation du climat, la biodiversité, la sécurité sanitaire sont dénommés ainsi en raison de la théorie économique des biens publics caractérisés en premier lieu par leur « non-rivalité » - un agent peut les consommer sans en priver les autres et leur « non-exclusion » - il n'est pas possible d'empêcher un agent d'y avoir accès et donc de les consommer à l'image de l'air que nous respirons.

Le développement durable comporte une double dimension. La première est transversale et modifie l'approche de la coopération dans chaque secteur d'intervention. Ainsi, l'aide au développement peut, par des actions ciblées et peu onéreuses, encourager les pays à faire les choix technologiques adaptés. Choix qui permettront, demain, de réduire la facture écologique mondiale, tout en assurant leur propre développement.

Il y a également, dans le développement durable, une dimension « verticale », qui correspond à de nouveaux objets de financement, notamment dans les pays émergents, tels que des incitations financières à réduire le rythme de la déforestation –aujourd'hui responsable de 20 % des émissions mondiales de CO₂.

Votre commission souscrit donc à l'idée d'inscrire la préservation des biens publics mondiaux parmi les objectifs prioritaires de notre coopération, mais elle observe que cet objectif, par son ambition, est de nature à capter une partie très significative des financements aujourd'hui consacrés à l'aide au développement.

Il y a, au regard de la situation des finances publiques des pays de l'OCDE, manifestement une difficulté à la poursuite simultanée de deux des principales catégories d'objectifs que sont les Objectifs du Millénaire pour le Développement et les biens publics mondiaux à partir du seul budget de l'actuelle Aide Publique au Développement.

Réunis en conseil le 18 mai dernier, les ministres européens des finances ont confirmé que les Etats membres de l'Union européenne honoreront l'engagement qu'ils ont pris de fournir 2,4 milliards d'euros par an au cours d'une période dite de « fast-start » entre 2010 et 2012, correspondant à des financements d'un montant global de 30 milliards de dollars.

Dans ce cadre, la France s'est déjà engagée à une contribution de 420 millions d'euros par an sur trois ans.

Cette situation est une incitation de plus à promouvoir au niveau international les financements innovants, mais c'est également une motivation supplémentaire pour ne pas réduire le budget de l'aide au développement, qui, de fait, concourt à un nouvel objectif ambitieux, coûteux, mais essentiel à la préservation de notre avenir.

II. UNE MISE EN ŒUVRE QUI DOIT NÉCESSAIREMENT ÊTRE DIFFÉRENCIÉE SELON LES PARTENAIRES

La stratégie française de coopération au développement doit reposer sur une application différenciée de ces objectifs selon les pays concernés.

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.

C'est pourquoi le CICID avait développé la notion de partenariats différenciés qui permettent d'adapter les moyens utilisés parmi la palette d'instruments du dispositif de coopération français au développement aux spécificités de chaque zone.

Rappelons que ces partenariats différenciés officialisés par le CICID du 5 juin 2009 identifiaient quatre catégories de pays :

a) les pays pauvres prioritaires (14 pays d'Afrique subsaharienne : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo) ;

b) les pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiées avec la France ;

c) les pays émergents à enjeux globaux ou régionaux ;

d) les pays en crise ou en sortie de crise.

La notion de partenariats différenciés proposée par le CICID établissait une correspondance entre catégories de pays, catégories d'instruments et catégories d'enjeux. Elle conduit notamment à favoriser un accès privilégié des pays pauvres prioritaires aux financements les plus concessionnels, ainsi que la sanctuarisation d'une enveloppe de subventions pour pouvoir intervenir de manière significative dans les pays en crise.

Le document-cadre reprend, tout en les modifiant, ces partenariats différenciés.

A. L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Sans surprise, le document-cadre définit l'Afrique comme la première zone prioritaire de l'aide au développement française.

Le continent au sud du Sahara devrait compter 1,8 milliard d'habitants en 2050, soit trois fois plus que l'Europe de demain, plus que l'Inde et 25 % d'habitants de plus que le Chine.

L'Europe, de par sa proximité, est concernée au premier chef par cette Afrique en marche.

La commission des affaires étrangères l'a souligné de nombreuses fois cette année : l'Europe a un intérêt immédiat au développement de l'Afrique.

Qui peut penser que, si cette Afrique à douze kilomètres du continent européen, forte de 1,8 milliard d'habitants en 2050, n'assure pas son développement et son autosuffisance alimentaire, l'Europe ne sera pas touchée par des tensions migratoires sans commune mesure avec celles que nous connaissons aujourd'hui ?

Ce continent s'apprête à accueillir, à partir de 2030, 27 millions de jeunes actifs de plus chaque année, c'est dire combien l'Afrique doit trouver le chemin d'une croissance durable.

Dans le même temps, le document-cadre français de coopération au développement a le mérite d'abandonner le discours misérabiliste et compassionnel trop souvent utilisé à propos de l'Afrique et de regarder en face les risques et les opportunités d'un continent de plus en plus contrasté.

Il souligne que, depuis le sommet du Millénaire, l'Afrique conjugue trois atouts :

- l'économie africaine a bénéficié d'une croissance plus rapide que celle du Brésil et de l'Inde entre 2000 et 2010 et devrait continuer à bénéficier d'une croissance de plus de 6 % d'ici 2015 ;
- une forte amélioration du cadre macro-économique (réduction de l'inflation et du taux d'endettement) ;
- enfin une diminution importante du nombre de conflits.

L'Afrique souffre cependant d'un retard important pour l'atteinte des OMD et d'une croissance économique générant moins d'emplois qu'ailleurs.

Comme l'a souligné M. Jean-Michel Severino, ce continent est à l'aube d'un bouleversement considérable : « *Une population qui double en trente ans et qui s'urbanise à grande vitesse met nécessairement l'offre de service publics et les sources d'alimentation sous tension -des tensions qui pénètrent au plus profond des sociétés et des systèmes politique* »¹.

Les enjeux sont multiples, certains sont plus spécifiques à la France, comme les enjeux linguistiques et culturels.

Comme l'a souligné M. Abdou Diouf, secrétaire général de la francophonie, lors de son audition devant la commission : « *L'Afrique est l'avenir de la francophonie. Si les objectifs en matière de scolarisation sont atteints et compte tenu de la croissance démographique, il pourrait y avoir demain 600 millions de locuteurs francophones en Afrique, contre 200 millions aujourd'hui dans le monde.* »².

D'autres enjeux sont communs à l'Europe et à l'Afrique, comme la gestion des flux migratoires, la sécurité, ou l'approvisionnement en matières premières, d'autres enfin, situés d'emblée à l'échelle planétaire, comme la vulnérabilité climatique ou la biodiversité, le captage forestier du carbone ou les réserves de terres arables.

Votre commission avait estimé que le projet de document-cadre plaçait à juste titre l'Afrique au premier rang des priorités de notre

¹ *Le temps de l'Afrique*, Jean-Michel Severino, Olivier Ray, Odile Jacob. 2010.

² Audition de M. Abdou Diouf, secrétaire général de la Francophonie. 2 juin 2010.
<http://www.senat.fr/bulletin/20100531/cult.html#toc2>

politique d'aide au développement, mais ne s'engageait pas suffisamment dans un effort de concentration des moyens budgétaires sur cette zone.

Elle se félicite que le document final réitère l'engagement que l'Afrique subsaharienne bénéficie de plus de 60 % de l'effort financier bilatéral français pour le triennum budgétaire 2011-2013.

Votre commission entend veiller à ce que les projets de loi de finances respectent bien cet engagement.

Le document-cadre précise qu'un partenariat renforcé sur quatorze pays pauvres d'Afrique subsaharienne sera poursuivi sur des enjeux de renforcement de l'Etat dans sa capacité de délivrance de services publics et de sécurité, de croissance et de lutte contre la pauvreté. Il s'agit des pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo.

Le projet de document-cadre reprenait les décisions du CICID du 5 juin 2009 et fixait un objectif de plus de 50 % des subventions bilatérales consacrées aux OMD, hors intervention en sortie de crise et subventions non ventilables à ces 14 pays pauvres prioritaires.

Dans la version du document-cadre qui avait servi à la consultation de la commission, ce critère ne paraissait pas assez contraignant.

Dire que 50 % des dons de l'aide bilatérale devaient aller aux 14 pays pauvres prioritaires aurait été satisfaisant, si cela n'était pas assorti du codicille selon lequel, en fait, il ne s'agissait que des subventions destinées aux OMD, hors interventions en sortie de crise et subventions ventilables.

Avec ce critère limitatif, la France était déjà à 76 % !

C'est pourquoi, la commission se félicite que les derniers arbitrages aient conduit à retenir pour les 14 pays pauvres prioritaires le critère de 50 % de l'ensemble des subventions bilatérales françaises.

Elle entend rester vigilante sur la définition des subventions qui sera retenue.

B. LA MÉDITERRANÉE

Le document-cadre fait de la Méditerranée la deuxième zone prioritaire de la coopération française.

Il souligne que la France et les pays voisins des rives sud et est de la Méditerranée ont tissé des rapports étroits dus à la proximité géographique, aux liens entre sociétés, notamment à travers la présence en France d'importantes communautés originaires de ces pays, la persistance de flux migratoires, une communauté francophone importante.

Zone de contact entre l'Europe, l'Asie et l'Afrique, entre le Christianisme, l'Islam et le Judaïsme, le bassin méditerranéen est à la fois une zone de rencontres, une zone de tensions et de conflits et une voie de passage stratégique.

Le document-cadre préconise des interventions majoritairement sous forme de prêts éventuellement bonifiés, complétées, le cas échéant, par des ressources de subventions et/ou d'assistance technique.

Au total, la coopération méditerranéenne devrait mobiliser 20 % de l'effort financier de la coopération bilatérale française au développement pour le prochain triennum 2011-2013.

Votre commission estime que la question de l'aide au développement est une des seules thématiques qui peut donner corps au cadre politique de l'Union pour la Méditerranée, à travers des projets concrets concernant, par exemple, la dépollution de la mer, le soutien à l'énergie solaire, ou la gestion durable de l'eau. Elle encourage la recherche de synergies avec les importants fonds européens destinés à la coopération de voisinage.

C. LES PAYS EN CRISE

La priorité, dans les pays fragiles, est de développer des approches préventives, de façon à éviter l'éclatement de conflits : outre le coût humain et matériel immédiat des crises, les opérations de sortie de crise sont des opérations de longue haleine, incertaines dans leurs résultats et généralement bien plus onéreuses que les politiques de prévention en raison de l'implication fréquente de dispositifs militaires lourds et complexes.

Le second rôle essentiel de la coopération, dans le cadre des crises et de leurs suites immédiates, est de coordonner les interventions relevant de l'assistance humanitaire et les programmes de reconstruction et de reprise de l'appui au développement pour éviter les ruptures dans le processus d'assistance à des populations et des institutions fragiles.

Trois zones géographiques sont d'un intérêt particulier pour la France aussi bien dans sa contribution à la construction d'un monde plus sûr qu'au titre de ses propres intérêts sécuritaires. Ces zones se déploient le long d'un arc de crise, caractérisé, selon le cas, par la fragilité préoccupante des Etats, un développement insuffisant ou trop peu inclusif, des affrontements épisodiques, voire des conflits armés. Cet arc de crise s'étend de la Mauritanie à l'Asie centrale à l'Est, en passant par le Moyen-Orient.

Pour le triennum budgétaire 2011-2013, 10 % des subventions bilatérales de la coopération française au développement seront réservés aux interventions en situation de crise ou de post-crise.

D. LES PAYS ÉMERGENTS

Le document-cadre observe que les pays émergents sont de trois types : les grands pays à enjeux systémiques, tels la Chine, l'Inde et le Brésil, les pays à enjeux régionaux, tels l'Indonésie et l'Afrique du Sud, et au-delà, tous les pays à revenus intermédiaires confrontés à une accélération du changement économique et social.

Ces pays occupent une place majeure dans le paysage mondial, car ils représentent un impact important sur les équilibres globaux et un défi environnemental de grande ampleur.

Le document-cadre définit trois enjeux prioritaires de notre coopération avec les pays émergents :

- inventer un nouveau modèle de développement, moins énergétivore, moins émetteur, prometteur d'une gestion des ressources naturelles plus durable et davantage assis sur la demande intérieure et des mécanismes de protection sociale ;

- participer à la gouvernance collective sur les biens publics globaux, à l'établissement de normes pour éviter le dumping social ou environnemental, et à la régulation économique et financière d'ensemble ;

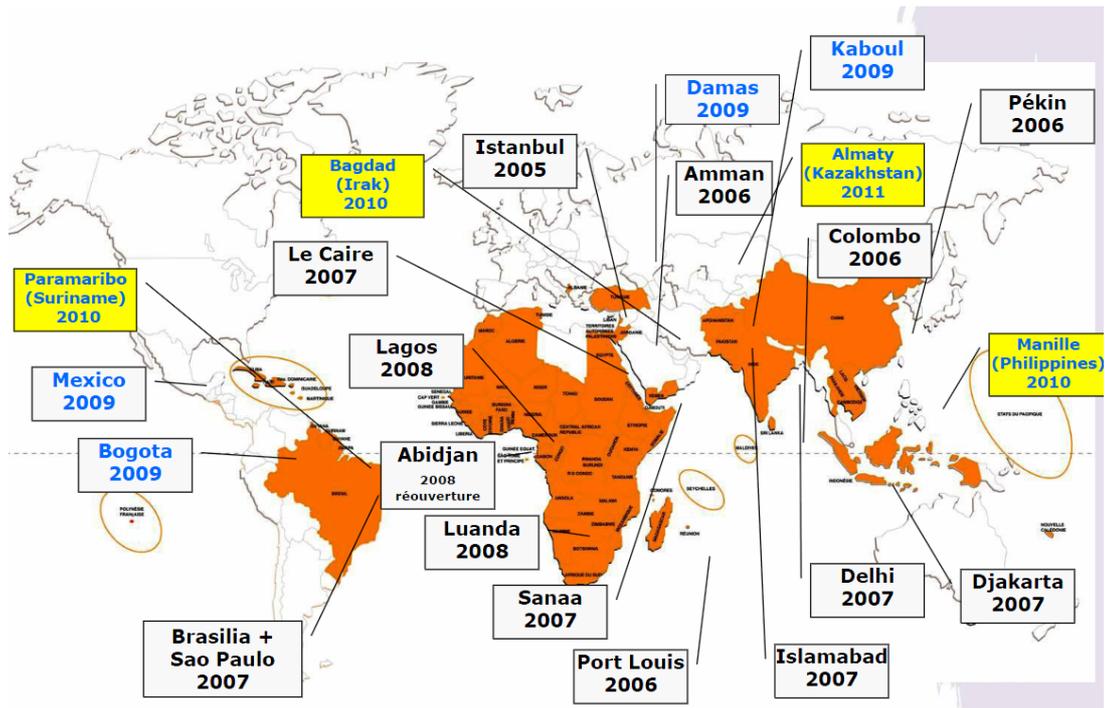
- instituer une coopération triangulaire avec certains pays émergents et certains pays récipiendaires de l'aide en Afrique.

Il est indiqué que le besoin de financement n'étant pas le besoin premier, l'investissement vaut surtout comme point d'entrée sur les politiques publiques et la promotion d'expertise, de savoir-faire et de technologie.

La coopération scientifique, culturelle et universitaire représente à la fois le complément des partenariats technologiques et le moyen d'un approfondissement des liens avec les pays émergents.

Ces actions passent donc par des prêts, éventuellement bonifiés, complétés, le cas échéant, par une composante d'assistance technique.

Cette nouvelle priorité géographique s'est déjà traduite par une extension du champ d'intervention de l'AFD, comme l'illustre la carte des implantations de ses agences ci-après :



Source : AFD

Vous ne doutez pas, dans son principe, ni de l'intérêt d'asseoir un partenariat fort avec des grands pays comme la Chine, ni de l'intérêt d'inciter ces pays à prendre le chemin d'une croissance plus durable.

La nécessité d'infléchir le modèle de croissance des pays émergents n'est guère discutable. Ne serait-ce que par leur poids démographique, ces pays sont la clef de la préservation du climat.

L'intérêt de nouer des partenariats avec les « grands émergents » n'est pas plus contestable.

Les enjeux de la présidence française du G20 l'illustrent. Des progrès en matière de gouvernance ne seront obtenus qu'en élargissant les sujets sur lesquels l'Europe et les pays émergents ont des intérêts communs.

La gouvernance mondiale dans des structures comme les Nations unies ou le FMI pourrait être redessinée dans les décennies à venir et modifier la place de la France dans le concert des nations.

Notre pays, pour maintenir son rang, se doit d'entretenir des relations de partenariat avec les grands pays émergents.

Cela étant dit, la multiplication des interventions dans des pays comme la Chine suscite des interrogations légitimes. Alors que la Chine est aujourd'hui en mesure de financer un fonds souverain de 300 milliards de dollars, la France s'endette sur les marchés pour financer son budget et, indirectement, celui de l'aide au développement.

De même, la récente décision d'autoriser l'AFD à intervenir, par exemple en Colombie et aux Philippines, suscite des interrogations. Dans ces pays, nos interventions, et par conséquent notre rôle, sont souvent très minoritaires dans les projets soutenus.

Votre commission avait jugé, lors de l'examen du projet de document-cadre, souhaitable, au moment où la France redéfinissait ses objectifs, d'avoir une vision claire du coût budgétaire de nos interventions dans les pays émergents, des charges de fonctionnement des agences de l'AFD dans ces pays et de leurs retombées en matière de développement pour les pays concernés et d'influence pour la France.

Elle entend faire le point sur ce sujet au cours de la session 2010-2011.

Vos rapporteurs ont parfois eu le sentiment que certains projets pourraient utilement être financés par des bailleurs multilatéraux, voire par les pays eux-mêmes.

Une évaluation du coût et des avantages de ces interventions permettrait de faire un bilan et de définir les critères sur lesquels l'AFD se fonde pour choisir les pays et les projets sur lesquels elle intervient.

Vos rapporteurs avaient estimé, lors de la consultation sur le document-cadre, qu'un plafond à nos interventions dans les pays émergents devait être inscrit dans le document-cadre.

Elle se félicite que cette proposition ait été retenue.

Le document-cadre adopté le 3 novembre dernier prévoit qu'au total la coopération avec les pays émergents devrait mobiliser au plus 10 % de l'effort financier de coopération au développement bilatérale pour le triennum 2011-2013.

*

Votre commission a considéré que l'ensemble de ces objectifs ainsi définis étaient bien adaptés à la situation du monde du 21^e siècle.

Elle n'a pu s'empêcher de penser que ces objectifs, dans leur généralité, étaient très ambitieux par rapport aux moyens qui sont les nôtres.

Que nos finances publiques ne nous permettent pas de poursuivre tous ces objectifs, qu'il faille, au sein même de ces objectifs, faire des arbitrages entre les priorités, les secteurs, voire les pays, vos rapporteurs en sont convaincus.

Ils n'oublient cependant pas que la France est loin d'être seule à agir. Le gouvernement doit non seulement fédérer les acteurs de la coopération française autour de cette stratégie, mais également la faire partager au niveau européen où les moyens budgétaires sont plus conséquents.

L'aide au développement est une politique qui a vocation à être un domaine de souveraineté partagée entre l'Union et les Etats membres. Dans cette période de rigueur budgétaire, des synergies doivent plus que jamais être trouvées avec nos partenaires européens et avec l'Union.

Quoi qu'il en soit, certains pourraient regretter que ces objectifs ne soient pas plus sélectifs, plus priorisés, de sorte qu'ils puissent constituer plus facilement un guide à l'action dans le contexte budgétaire difficile que nous connaissons. Autrement dit, cette stratégie pourrait être plus opérationnelle.

Les rapporteurs de la commission des affaires étrangères partagent cette opinion, mais veulent croire que pour s'inscrire dans la durée, il fallait sans doute garder un certain degré de généralité.

Ils retiennent de cette stratégie les quatre partenariats différenciés qui fourniront une base d'arbitrage pour l'affectation des moyens bilatéraux consacrés par la France à sa politique de coopération au développement, ainsi que pour les positions de la France quant à l'orientation des instruments auxquels elle contribue aux niveaux européen et multilatéral.

**Cibles de répartition de l'aide bilatérale française
par partenariats différenciés**

		Afrique		Pays Méditerranéens	Pays Émergents	Pays en crise <i>(gestion des crises et post-crise, hors prévention)</i>
		Afrique subsaharienne	14 PPP ^{1 b}			
Subventions	Cibles		> 50 %			10 %
Effort financier	Cibles	> 60 %		20 %	<10 %	

De ce point de vue, la commission des affaires étrangères constate le décalage entre les objectifs fixés par le document-cadre et la façon dont sont présentés les crédits de l'aide au développement dans le projet de loi de finances.

Tel qu'il est présenté, le budget de l'APD ne permet pas de comprendre si la programmation budgétaire se situe dans l'épure de la stratégie ni même quelles sont les lignes du budget qui entrent dans le périmètre du calcul.

Un travail de réflexion s'impose donc pour formaliser une présentation qui pourrait permettre de suivre la mise en œuvre de la stratégie adoptée par le gouvernement.

¹ Bénin, Burkina Faso, Comores, Tchad, République démocratique du Congo, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, Sénégal, Togo. Cette liste est révisable par décision conjointe des ministres de tutelle, sur proposition du cosecrétariat du CICID.

DEUXIÈME PARTIE LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES ET LE SUIVI DE L'EFFORT FRANÇAIS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉS

Comme chaque année, le gouvernement doit présenter le projet de budget de l'aide au développement de la France pour l'année suivante à travers deux documents :

1) le document de politique transversale (DPT) « politique française en faveur du développement » qui présente une vision d'ensemble de la politique et des programmes qui y contribuent, la stratégie globale d'amélioration des performances de celle-ci et l'effort financier consacré par l'État à la politique transversale pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

2) le projet annuel de performances (PAP) de la mission « aide publique au développement » qui présente les objectifs quantitatifs à atteindre, ainsi qu'une analyse des coûts et des opérateurs dépendant de chaque programme.

Ces documents doivent permettre au Parlement de se prononcer sur les orientations de la politique de coopération de la France. Ils devraient permettre d'en connaître aisément les grandes orientations et les principales évolutions.

Cette année, le document de politique transversale a été remis à la représentation nationale plus d'un mois après le dépôt du projet de loi de finances.

Votre commission rappelle, à cette occasion, qu'il convient de respecter les délais de communication des documents budgétaires et des réponses aux questionnaires budgétaires afin de permettre au Parlement d'effectuer sa mission.

L'arrivée tardive du DPT a été l'occasion de constater que cette année, le calcul des prévisions pour l'année n+2 et n+3 de l'effort relatif de la France par rapport à son revenu en faveur du développement ne figurait plus.

Les auteurs du document laissant à la représentation nationale le soin de recalculer ce ratio d'APD sur RNB qui constitue la référence internationale sur la base de laquelle s'effectuent les comparaisons entre pays au regard de l'engagement d'atteindre en 2015 le ratio de 0,7 % du RNB.

Si ce ratio fait l'objet d'un certain fétichisme, il ne dit pas tout et présente même, comme mesure de notre coopération, des inconvénients importants.

Il demeure cependant un des éléments de notre politique qui est suivi par l'opinion publique, les parlementaires, nos partenaires du Sud comme du Nord.

Dans le Document de politique transversale du projet de loi de finances pour 2010, figure, comme toutes les autres années, le ratio d'APD sur Revenu National Brut (RNB), mesurant l'effort relatif de la France en faveur du développement.

L'APD française (2008-2011)

(CP, en millions d'euros)

Principaux types d'activités d'aide au développement	(en millions d'euros)			
	2008 (a)	2009 (b)	2010 (c)	2011
Aide bilatérale	4 475	4 699	5 146 - 5 846	5 143
coopération technique (1)	1 759	1 726	1 774	1 606
aide-projet	820	984	1 158	1 439
aide-programme (1)	522	525	455	276
annulations de dettes et refinancements (2)	666	1 023	1 290 - 1 990	1 349
Divers	709	441	469	474
Aide multilatérale	3 087	3 763	3 518	3 519
aide européenne	1 753	1 915	1 934	1 943
dont FED	777	842	872	862
dont budget communautaire	975	1 073	1 062	1 081
aide multilatérale (hors UE)	1 335	1 848	1 584	1 576
Total	7 563	8 462	8 664 - 9 364	8 662
RNB (en Mds€)	1 963	1 926	1 958	2 042
APD rapportée au RNB	0,39%	0,44%	0,44% - 0,48%	0,42%

Source : MEIE - DGTPE (septembre 2009)

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé aux PLF pour 2010

Dans le Document de politique transversale du projet de loi de finances pour 2011, ce ratio pour l'ensemble de la durée de la programmation budgétaire a disparu.

L'APD française (2009-2013)

(en millions d'euros)

Principaux types d'activités d'aide au développement	2009 (a)	2010 (b)	2011 (c)	2012 (c)	2013 (c)
Aide bilatérale	5 041	5 961	5 891	6 477	5 556 - 7 356
coopération technique (1)	1 885	1 862	1 637	1 630	1 625
aide-projet	1 003	1 815	2 293	2 637	2 909
aide-programme	452	334	308	390	259
annulations de dettes et refinancements (2)	1 000	1 267	1 001	1 172	113 - 1 913
Divers	701	683	652	648	650
Aide multilatérale	4 007	3 804	3 664	3 567	3 572
aide européenne	2 082	1 999	1 874	1 893	1 911
dont FED	837	909	804	823	841
dont budget communautaire	1 245	1 090	1 070	1 070	1 070
aide multilatérale (hors UE)	1 925	1 805	1 790	1 674	1 661
Total	9 048	9 765	9 555	10 044	9 128 - 10 928

Source : MEIE – DG Trésor (septembre 2010)

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé aux PLF pour 2011

Votre commission craint que supprimer cet indicateur d'un rapport public ne fasse pas disparaître le besoin de financement que son évolution illustre.

Elle rappelle qu'un indicateur de politique publique ne doit pas disparaître ou apparaître selon qu'on juge son évolution satisfaisante ou pas.

Cette pratique contrevient à la maturité et à la sincérité du débat budgétaire.

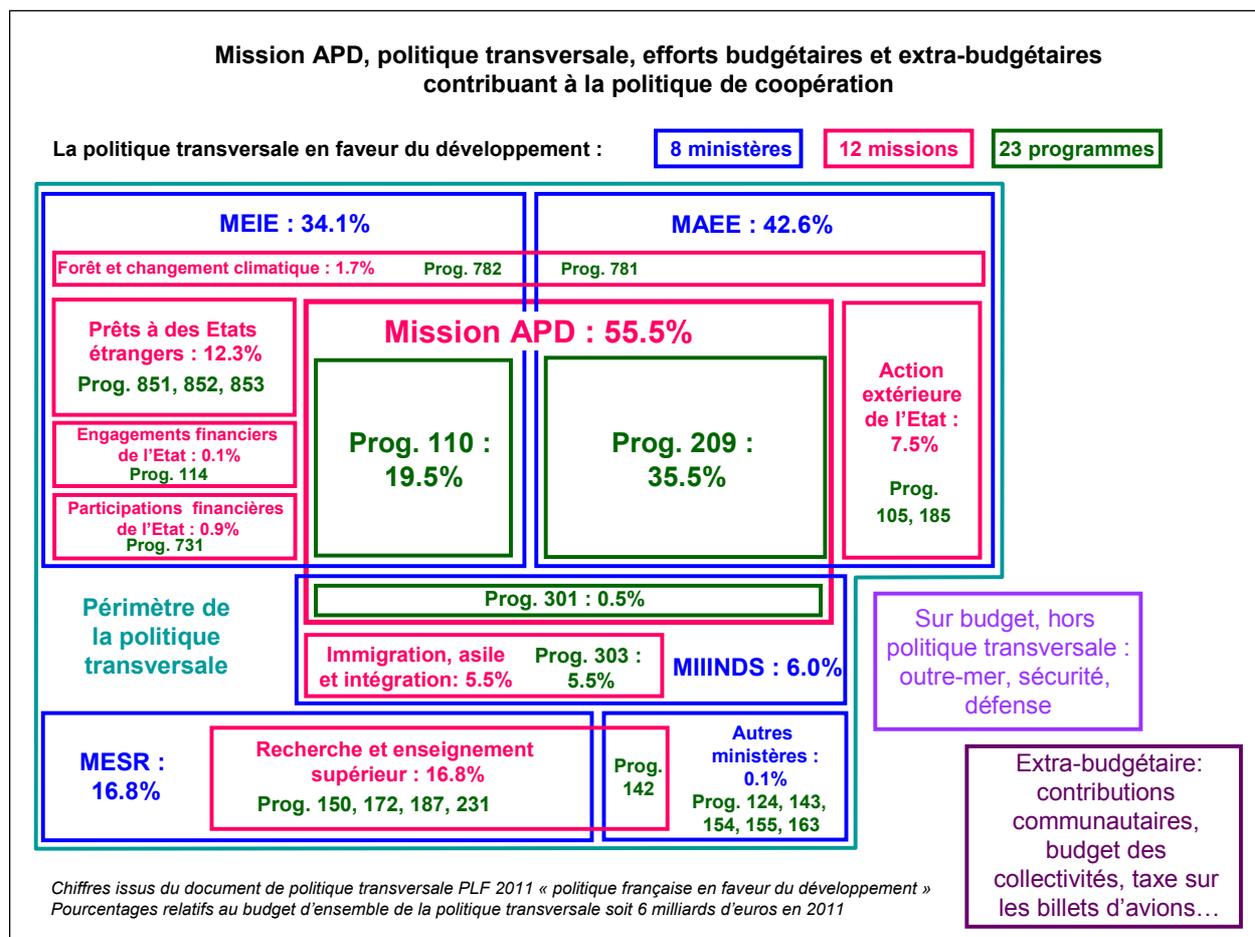
Vos rapporteurs ne manqueront pas, dans les développements suivants, ni d'analyser les efforts que les pouvoirs publics déploient et les difficultés qu'ils éprouvent à tenir leurs engagements internationaux, ni de recalculer les prévisions de l'APD/RNB en question.

Mais ils souhaitent également saisir cette occasion pour **réfléchir sur ce que devrait être ce document de politique transversale** pour éclairer la décision du Parlement, aider aux arbitrages du ministre en charge de ce budget et assurer aux débats sur l'aide au développement la transparence requise.

Avant d'évoquer le document de politique transversale, il convient de resituer la mission budgétaire APD dans l'effort global de la France en matière de coopération.

I. UNE MISSION BUDGÉTAIRE « AIDE AU DÉVELOPPEMENT » QUI NE TRADUIT QUE 35 % DE L'EFFORT FRANÇAIS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT

Il faut rappeler ici que la mission « Aide publique au développement » ne recouvre pas la totalité de l'effort d'aide publique au développement consenti par la France, comptabilisé par l'OCDE.



Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé aux PLF pour 2011

La mission « Aide publique au développement » sur laquelle votre commission se prononce ne représente que 35 % de l'effort français en faveur du développement. Les 65 % restants sont partagés entre des dépenses relevant d'autres missions et des dépenses non budgétaires, comme les prêts, les recettes issues de la taxe sur les billets d'avions ou les dépenses des collectivités territoriales.

Ces 35 % sont cependant au cœur de l'évaluation des moyens de notre coopération. Car ils recouvrent l'essentiel des crédits sur lesquels le

gouvernement a une emprise directe et peut effectuer des arbitrages sectoriel ou géographique.

La mission aide au développement ne représente également que 55 % des dépenses budgétaires comptabilisées dans le document de politique transversale.

Les 45 % des dépenses budgétaires restant sont partagés entre 20 programmes hors « mission APD » dont l'objet principal est autre que l'APD et dont seulement une partie des moyens est destinée à des actions de développement.

Les principaux programmes de la politique transversale hors « mission APD » sont les suivants :

- Pour le ministère des finances :
 - Programme 853 : ressource à conditions spéciales, ressource très concessionnelle mise en œuvre par l'AFD
 - Programme 852 : consolidations de dettes des Etats étrangers
 - Programme 851 : financement de la réserve pays émergents (aide liée)
- Pour le ministère des affaires étrangères :
 - Programme 105 : action de la France en Europe et dans le monde, qui inclut une partie de nos contributions multilatérales statutaires
 - Programme 185 : qui inclut la coopération culturelle et éducative
- Pour le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur (programmes 150, 172, 187, 231), incluant la recherche pour le développement et le coût de la scolarité des étudiants étrangers issus de pays en développement en France.

Votre commission constate l'introduction dans le document de politique transversale de deux nouveaux programmes 781 et 782 relatifs aux comptes d'affectation spéciale en faveur des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce pour mettre en œuvre l'engagement de la France en matière de lutte contre le changement climatique dans le cadre des « financements précoces » de l'Accord de Copenhague.

À l'occasion de la conférence sur le climat tenue à Copenhague en décembre 2009, la France a en effet pris l'engagement d'aider les pays en voie de développement à réduire leurs émissions de CO₂ pour un montant atteignant 1,2 milliard d'euros sur la période 2010-2012, soit 420 millions d'euros par an, qui doivent être additionnels.

Le compte d'affectation spéciale est alimenté par la cession d'une partie des quotas carbone dans un plafond de 150 millions d'euros correspondant aux unités de quantité attribuée (UQA) à la France dans le cadre du protocole de Kyoto. Ces quotas ont été attribués à certains états partis au

protocole de Kyoto pour la période 2008-2012 en fonction des objectifs de réduction des émissions de CO₂ à atteindre.

Grâce aux efforts déjà réalisés et à ses bonnes performances en matière de lutte contre le changement climatique, la France dispose d'un volume excédentaire de quotas.

Les actions de lutte contre la déforestation visent en priorité les grands massifs forestiers mondiaux, à savoir le Bassin du Congo, le massif amazonien et l'Indonésie.

Vos rapporteurs observent que ces financements étant censés être additionnels, et se demandent s'ils devraient être inclus dans les dépenses d'APD annoncées et ainsi contribuer à l'objectif de 0,7 % d'APD.

L'accord prévoit en effet que « *L'engagement collectif des pays développés est de fournir des ressources nouvelles et supplémentaires, y compris la foresterie et des investissements via les institutions internationales, approchant 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012* ».

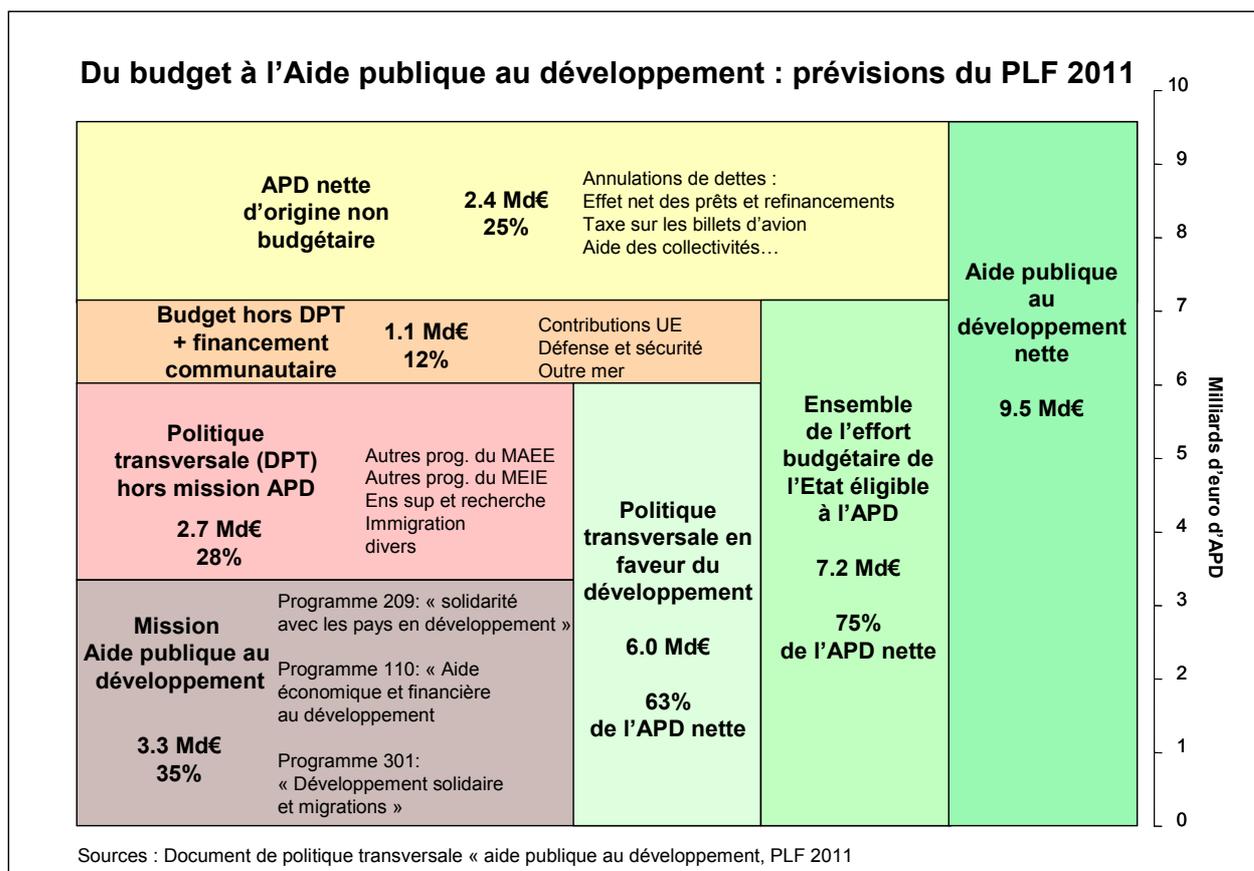
Ils observent que l'Accord de Copenhague risque d'être amoindri si tous les pays se contentent de réorienter leur aide au développement, qui ne serait alors plus additionnelle.

Un ensemble de dépenses du budget général sont également comptabilisables en APD.

Ces dépenses budgétaires « hors politique transversale » sont principalement relatives à l'Outre-mer, et à la problématique Sécurité-Défense dont l'objet est par exemple la formation de gendarmes et de personnels de police au sein des populations des pays en développement (0,3 % du budget du programme 152 « Gendarmerie Nationale » est comptabilisable en APD).

Enfin, un ensemble de dépenses publiques en faveur du développement ne relevant pas du budget de l'Etat est également comptabilisable, au moins en partie, en APD. C'est le cas par exemple des contributions communautaires et des dépenses budgétaires des collectivités en faveur du développement.

Le schéma suivant tente de synthétiser la complexité de la répartition des différents types de crédits en fonction de leur origine.



Ces différents graphiques illustrent combien la mise en œuvre de la politique française de coopération est éclatée dans de nombreux canaux. Si la légitimité de chaque canal n'est pas remise en cause, cette complexité pose le problème du pilotage d'ensemble, des arbitrages dans l'affectation des moyens et du renforcement des synergies entre canaux.

Cette complexité conduit également à une faible lisibilité du budget de l'aide au développement qu'on apprécie généralement à travers deux indicateurs : le montant de l'effort français en faveur du développement et le montant de la mission « aide au développement ».

II. UNE DÉFINITION DE L'EFFORT FRANÇAIS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT QUI PRÉSENTE DES INCONVÉNIENTS DE PLUS EN PLUS VISIBLES

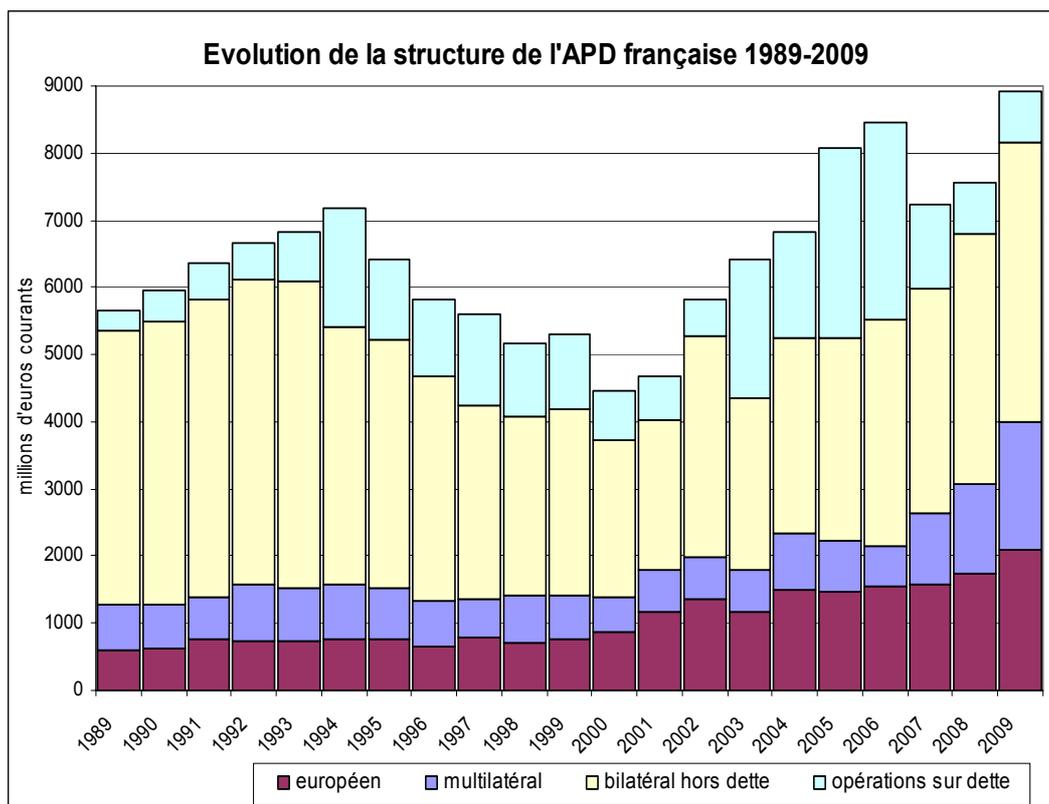
L'ensemble des dépenses contribuant à l'effort français en faveur du développement est comptabilisé par le Comité aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Pour être comptabilisées à ce titre, ces dépenses doivent répondre à quatre critères qui ont été définis au sein de l'OCDE par l'ensemble des pays membres.

Les bénéficiaires doivent être des pays ou des territoires considérés en développement par le CAD, ou une institution multilatérale de développement. Les apports doivent émaner d'organismes publics (États, collectivités locales ou autres organismes publics). Ces apports doivent avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie du pays bénéficiaire. Ces apports peuvent être des dons ou des prêts présentant des conditions plus favorables que celles du marché. La liste des pays bénéficiaires est révisée tous les trois ans et est basée sur les données de revenu national brut par habitant. Les contributions de chaque pays aux organismes internationaux peuvent être comptabilisées au titre de l'APD, en totalité ou seulement en partie, selon la nature de l'organisme.

Cet agrégat constitue le thermomètre de l'engagement de chaque pays en faveur du développement.

Les principales catégories de dépenses de l'APD française peuvent être répertoriées dans quatre catégories : aide bilatérale, aide multilatérale, aide européenne transitant notamment pas le FED et opérations sur dette.



A. ENVIRON 18 % DE L'APD DÉCLARÉE PAR LA FRANCE N'A QU'UN RAPPORT INDIRECT AVEC L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Figurent au sein des dépenses déclarées au titre de l'APD française des crédits qui ont un rapport lointain avec une aide de terrain effective, qui seront analysés plus loin, tels que, par exemple, la prise en charge du coût des réfugiés étrangers en France ou des dépenses pour Mayotte.

Dans le même temps, l'APD au sens de l'OCDE ne prend pas en compte nombre d'efforts qui relèvent clairement d'une aide au développement, comme les garanties apportées par l'Agence Française de Développement, les prises de participation de Proparco, le montant des dotations privées des organisations non gouvernementales (ONG) bénéficiant de déductions fiscales.

En outre, la France a traditionnellement eu une interprétation large des critères lui permettant de gonfler sa déclaration avec des dépenses dont l'objet n'était pas strictement de l'aide au développement.

La France a, depuis deux ans, suite aux observations du CAD, notamment lors de la revue par les pairs de 2008, effectué des efforts de sincérité dans sa déclaration, en particulier, dans l'évaluation des coûts d'accueil des étudiants issus de pays en développement dans les universités françaises, appelé « écolage ».

La France comptabilisait, en effet, dans son APD, le coût que représente la présence dans les universités françaises de tous les étudiants issus de pays en développement, qu'ils retournent ou non dans leur pays à la suite de leurs études, quelles que soient les disciplines étudiées, sans que leur présence ne reflète un accord de coopération avec leur pays d'origine, ainsi que les étudiants étrangers vivant en France et ayant obtenu leur baccalauréat en France.

Depuis 2008, la déclaration française d'APD au CAD exclut notamment les étudiants de nationalité étrangère ayant obtenu un baccalauréat en France dont les probabilités de retour sont notoirement faibles.

L'écolage est ainsi passé de 879 millions d'euros en 2007 à 669 millions d'euros en 2009.

La comptabilisation reste cependant large, puisqu'elle continue à inclure tous les autres étudiants issus de pays en développement, qu'ils retournent dans leur pays ou pas à la suite de leurs études et que leur présence relève ou non d'un accord spécifique.

Montant de l'écolage déclaré en APD

APD en millions d'euros	2007	2008	2009
Ecolage	879	642	669

Dans le même temps, la France continue à déclarer des sommes importantes au titre de l'accueil des réfugiés, comme l'illustre le tableau suivant :

Montant des dépenses liées à l'accueil des réfugiés déclarées en APD

APD en millions d'euros	2007	2008	2009
Dépenses liées à l'accueil des réfugiés	276	258	272

Il en va de même des dépenses, dons et prêts nets, en faveur de Mayotte et de Wallis & Futuna, qui se sont élevés à 474 millions d'euros déclarés au titre de l'aide au développement en 2009.

S'agissant d'un territoire comme Mayotte, collectivité d'outre-mer, qui a vocation à devenir, en mars 2011, un département français, la prise en compte de dépenses sur ce territoire au titre de l'APD, sans doute conforme aux règles de l'OCDE, mérite d'être remarquée.

Vos rapporteurs espèrent qu'en 2011, la France arrêtera de déclarer les dépenses en faveur du département français de Mayotte au titre de la coopération internationale.

**Montant des dépenses en faveur de Mayotte et de Wallis & Futuna
déclarées en APD**

APD nette en millions d'euros (dons et prêts nets)	2007	2008	2009
Mayotte	297	329	390
Wallis & Futuna	85	90	84
Total	382	419	474

D'autres dépenses déclarées à l'OCDE ne sont pas spontanément celles auxquelles on pense en matière d'aide au développement, comme les dépenses liées au franc et à la rémunération des dépôts des avoirs des banques centrales de la Zone franc (BCEAO, BEAC et BCC), comptabilisables en APD, qui se sont élevées, respectivement en 2007, 2008 et 2009, à 83 millions d'euros, 78 millions d'euros et 81 millions d'euros.

Une partie du coût des établissements de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est également comptabilisée dans l'aide publique au développement française.

La fraction retenue correspond au pourcentage des dépenses relatives aux élèves étrangers scolarisés dans les établissements de l'AEFE dans les pays éligibles à l'APD. Elles s'élèvent respectivement à 95,9 millions d'euros en 2007, 88 millions d'euros en 2008 et 105,4 millions d'euros en 2009.

L'ensemble de ces dépenses, qui ont un rapport lointain avec l'aide au développement, représente 1,6 milliard d'euros, soit 18 % de l'APD française déclarée en 2009.

***B. LE POIDS DES ANNULATIONS DE DETTES DANS L'APD EXPLIQUE
LES VARIATIONS ANNUELLES DE L'APD FRANÇAISE.***

L'évolution du volume total de l'APD française depuis 2002 est marquée par le rôle essentiel de la comptabilisation des annulations de dettes.

La France est en effet l'un des principaux contributeurs de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTÉ). Ainsi, après avoir largement contribué à la hausse de l'APD française jusqu'en 2006, la chute de l'APD en 2007 s'expliquait essentiellement par la baisse des allègements de dettes.

La hausse de l'APD annoncée en 2009 s'explique à nouveau par la comptabilisation d'importants allègements de dettes qui s'élèvent en effet à 1,123 milliard d'euros en 2009, soit 12,6 % de l'APD.

Ces annulations de dettes sont, pour une grande partie, négociées dans le cadre du Club de Paris, notamment la contribution de la France à l'initiative PPTE. La France est en effet le premier contributeur à l'initiative PPTE, sous laquelle des montants très importants ont été annulés entre 2002 et 2004.

La comptabilisation de ces annulations est, à certains égards, légitime.

Ces annulations de la dette des pays les plus pauvres sont une condition de leur développement. L'assainissement de leurs finances a d'ailleurs probablement contribué à leur relative résistance à la crise financière. Elles constituent par ailleurs une perte de créance pour l'Etat français et les contribuables français.

Cependant, dans de nombreux cas, ces annulations portent sur des créances impayables, qui n'auraient jamais pu être remboursées. Elles relèvent donc, dans ce cadre, plus d'un jeu d'écriture comptable que d'une véritable contribution au financement du développement.

Le poids relatif des opérations sur dettes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
% des opérations sur dettes	17 %	14 %	9 %	32 %	23 %	35 %	35 %	17 %	10 %
APD	4 454,0	4 687,6	5 821,4	6 419,7	6 819,6	8 067,1	8 445,5	7 220,0	7 562,2

Dans son estimation de l'APD « réelle », Coordination SUD, la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale, déduit 90 % du montant total des allègements de dettes de l'APD officielle. Elle se base sur la recommandation d'une étude réalisée par Daniel Cohen sur les annulations de dettes des PPTE. Estimant que la grande majorité des allègements de dettes constituent un effacement comptable de créances impayables, il recommande en effet que seuls 10 % de ces annulations soient comptabilisés en APD, les 90 % restants devant être inscrits en pertes sur allègements¹.

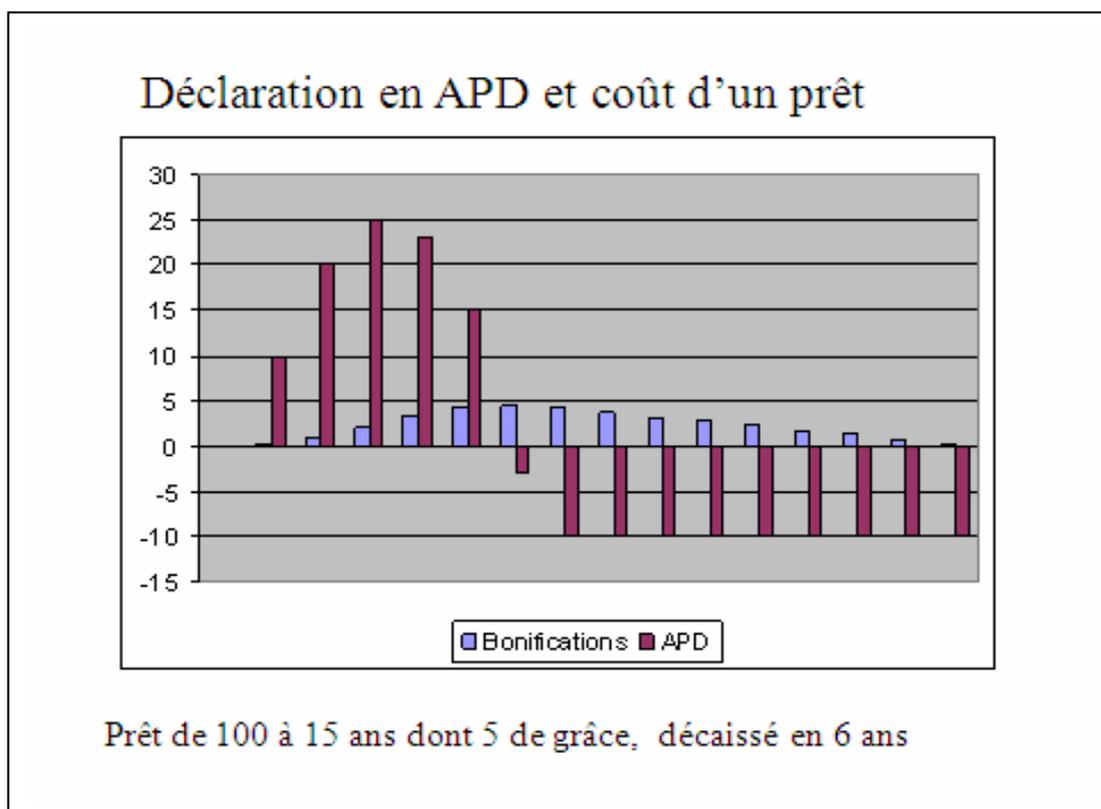
C. LE POIDS CROISSANT DES PRÊTS

L'évolution de l'APD française est enfin marquée par le poids des prêts.

Les prêts en direction des pays en développement sont en effet déclarés comme APD au moment du décaissement et viennent au moment des remboursements en soustraction des dépenses d'APD, de sorte que, sur le long

¹ Coordination SUD - L'aide publique au développement dans le projet de loi de finances 2011 - Octobre 2010

terme, seul le coût brut du prêt pour le prêteur est comptabilisé au titre de l'aide, comme l'illustre le graphique suivant.



Les prêts nets représentent le volume des décaissements réalisés desquels est déduit le volume des remboursements de prêts perçus la même année.

En 2006, le volume des remboursements était supérieur au montant des décaissements, d'où un impact global négatif sur l'APD française. A partir de 2008, cependant, cet impact est redevenu positif, du fait de la très forte augmentation des décaissements des nouveaux prêts.

Montant des prêts bruts et nets comptabilisés dans l'APD française en 2007, 2008, 2009

Prêts bilatéraux (hors rééchelonnements) en M€	2007	2008	2009
Montants bruts	694	1 246	1 276
Remboursements dans la déclaration APD	874	824	1 755
Montants nets	-145	472	-513

Au total, les flux net liés aux prêts représentent 1,1 milliard d'euros dans l'APD nette de la France, soit 12,3 %.

Par ailleurs, ces prêts, qui doivent comporter un degré de bonification pour être notifiés, constituent de l'aide au développement dans la mesure où ils financent des projets développement.

Il y a un débat sur le degré de concessionnalité à partir duquel on considère qu'un prêt relève de l'APD.

L'APD de la France a augmenté de 7,6 milliards d'euros en 2008 (0,39 % du RNB) à 9 milliards d'euros en 2009 (0,47 % de son RNB). Cette augmentation correspond en grande partie à un accroissement des prêts concessionnels.

Or comme l'a souligné la revue à mi-parcours de la France par le CAD : *« Certains de ces prêts ont des taux d'intérêt proches du niveau du marché (en comparaison par exemple avec le taux d'actualisation différencié), même si leur élément de libéralité atteint le minimum requis de 25 %.* »

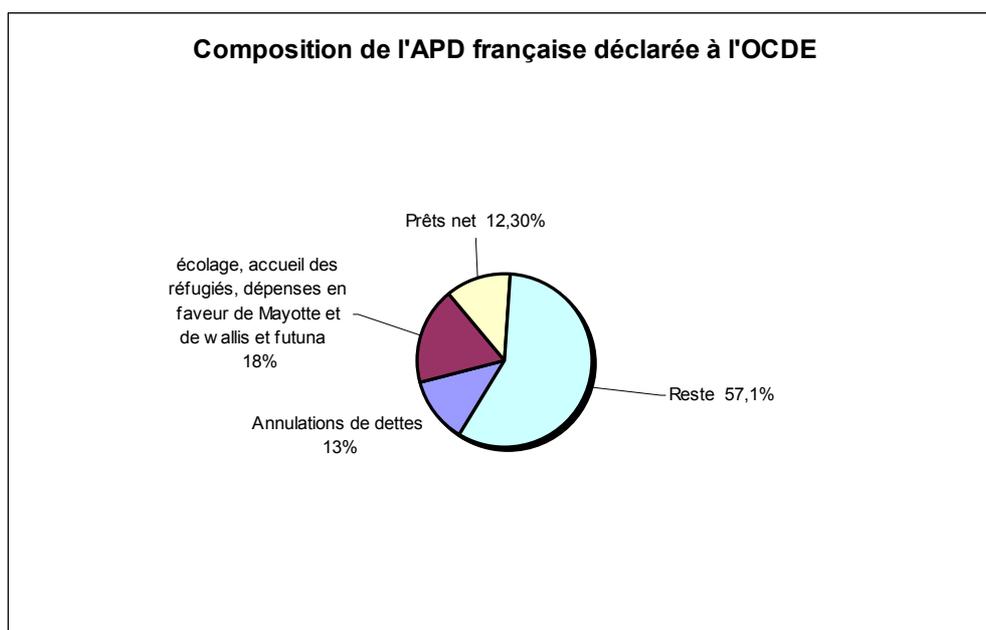
La France a maintenu qu'elle considérait bien ces prêts comme concessionnels en caractère : d'une part, les pays bénéficiaires n'obtiendraient pas ces fonds à de telles conditions sur le marché, et, d'autre part, les risques encourus par le prêteur ne sont pas facturés aux bénéficiaires.

Le Secrétariat de l'OCDE estime que les risques encourus par le prêteur sont déjà couverts dans les statistiques du CAD par la possibilité de notifier en APD, en cas de défaut, les éventuelles annulations de ces prêts. Ceci implique que le niveau de concessionnalité de ces prêts devrait être considéré plutôt du point de vue du donneur (« coût d'opportunité » pour le donneur plutôt qu'« avantage procuré à l'emprunteur »).

La définition de la concessionnalité des prêts devrait donc à nouveau être discutée dans l'enceinte du CAD.

Au-delà de la question de la notification, vos rapporteurs soulignent que les prêts et les dons n'ont évidemment pas, en termes de générosité publique, la même signification, ni la même portée pratique.

Les prêts sont bien adaptés pour intervenir dans les pays et les secteurs les plus dynamiques où leur effet de levier permet d'espérer une influence significative. En revanche, ils ne permettent pas d'intervenir dans les pays les plus pauvres, qui sortent à peine d'un processus de désendettement dans les situations de crises ou dans les secteurs sociaux.



D. L'APD AU SENS DU CAD : UN INDICATEUR QU'IL FAUT COMPLÉTER

Vos rapporteurs ont pu l'observer lors de leurs auditions, la définition de l'aide publique au développement au sens de l'OCDE sert essentiellement à mesurer notre effort pour atteindre les 0,7 % et a perdu beaucoup de sa pertinence pour mesurer les moyens effectivement disponibles sur le terrain pour des projets de coopération.

Dès qu'un interlocuteur veut parler de l'effort réel en faveur d'un pays, ou bien de l'argent effectivement disponible pour financer des projets, il évoque d'autres critères dont l'aide programmable, autrement dit, l'aide dont on a enlevé les annulations de dette, les coûts d'écolage et de prise en charge des réfugiés, et autres éléments moins en rapport avec le développement.

Il y aurait, sur ce critère d'aide programmable au sens du CAD, également beaucoup à redire, puisqu'on y trouve encore l'aide aux TOM, les financements de l'AEFE ou encore la rémunération des dépôts des banques centrales des pays de la Zone franc. Il permet néanmoins de se faire une première idée des financements effectivement disponibles pour l'aide au développement.

Si on se situe au niveau des pays récipiendaires, les études de terrain montrent que les montants vraiment disponibles sont encore plus limités. 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 disponible 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.

Les défauts de cet agrégat ont des conséquences sur la conduite de la politique d'aide au développement et introduisent un biais dans ses orientations.

La pression exercée afin que les Etats remplissent leur engagement en termes de pourcentage d'aide publique au développement dans le revenu national conduit, sur le long terme, les gouvernements à maximiser des dépenses qui rentrent dans l'agrégat, au détriment d'autres types d'interventions qui peuvent s'avérer tout aussi utiles sinon plus.

Il conviendrait d'améliorer et de diversifier les instruments de mesure dans le cadre de l'OCDE.

Le document-cadre prévoit de « promouvoir l'utilisation complémentaire d'un indicateur plus large permettant *de mieux rendre compte de l'ensemble des efforts consentis en faveur du financement du développement.* ».

Votre commission estime qu'il faut également intégrer dans les documents budgétaires un indicateur plus proche de la réalité des montants vraiment disponibles tel que l'aide programmable, sans forcément reprendre la définition du CAD qui se situe du point de vue du récipiendaire. Il convient, en effet, d'isoler dans les crédits notifiés ceux sur lequel le gouvernement a une maîtrise réelle, peut exercer un pilotage, des arbitrages, une programmation.

Elle demande en conséquence que soit intégré dans le DPT un suivi de l'aide programmable française et de son lien avec le budget.

III. DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES PEU LISIBLES QUI REFLÈTENT LA COMPLEXITÉ DE L'ORGANISATION FRANÇAISE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Au regard de l'ensemble de ces dépenses, le gouvernement, lors de l'examen de la loi de finances, ne présente les crédits de l'aide au développement qu'à travers la mission « Aide publique au développement » dont on a vu qu'elle ne représente que 35 % de l'APD.

Ce vote a lieu sur les crédits de la mission, mais au regard des crédits recensés dans le DPT qui retrace l'effort global inscrit au budget de l'Etat.

Les crédits de la mission APD correspondent, avec le programme 853, aux principaux crédits sur lesquels le gouvernement peut avoir un pilotage annuel. Les crédits des programmes 851, 853, 185, 781 et 782 visent plusieurs objectifs simultanément : développement mais aussi influence économique, culturelle, scientifique, changement climatique.

La plupart des autres crédits, enfin, retrace des dépenses constatées après coup, comme les écolages, le coût des réfugiés.

D'autres dépenses comme les annulations de dette répondent à un processus international d'examen des pays endettés sur lequel la France s'est engagée mais dont elle ne maîtrise pas précisément le calendrier.

De ce point de vue, l'organisation du débat budgétaire a sa logique. Le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Aide publique au développement » présente les objectifs quantitatifs à atteindre ainsi qu'une analyse des coûts de notre coopération.

Sa lecture est néanmoins rendue difficile par sa répartition en trois programmes qui ne correspondent ni à des objectifs, ni à des aires géographiques, ni à des instruments d'intervention.

A. UNE LECTURE DU BUDGET RENDUE DIFFICILE PAR SA RÉPARTITION EN TROIS PROGRAMMES QUI NE CORRESPONDENT NI À DES OBJECTIFS, NI À DES AIRES GÉOGRAPHIQUES, NI À DES INSTRUMENTS D'INTERVENTION DISTINCTS.

La mission « Aide publique au développement » est composée de trois programmes :

- le **programme 110** « Aide économique et financière au développement », mis en œuvre par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MINEIE),

- le **programme 209** « Solidarité à l'égard des pays en développement », mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE),

- le **programme 301** « Développement solidaire et migrations », mis en œuvre par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIIDS).

Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » du ministère de l'économie présente la spécificité de concentrer une part prépondérante des crédits destinés à des institutions financières multilatérales de développement ainsi qu'au financement des annulations de dettes bilatérales et multilatérales et de la bonification des prêts.

Le responsable du programme est le directeur général du Trésor et de la politique économique, qui est à la fois gouverneur ou gouverneur suppléant des banques multilatérales de développement, responsable de la cotutelle de l'Agence française de développement (AFD) et –dans le cadre des accords de coopération monétaire– administrateur des banques centrales de la zone franc. Par ailleurs, la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) assure la présidence et le secrétariat du Club de Paris, en charge, au plan international, des annulations de dettes à caractère public.

Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » du ministère des affaires étrangères et européennes comprend :

- la coopération bilatérale, qui inclut l'ensemble des actions bilatérales dans les secteurs prioritaires définis par le CICID du 5 juin 2009 (santé, éducation, agriculture, développement durable et croissance), est mise en œuvre, en partie, par des opérateurs (en premier lieu l'AFD). La coopération bilatérale inclut aussi la gouvernance, seul domaine qui est géré directement par le ministère des affaires étrangères ;

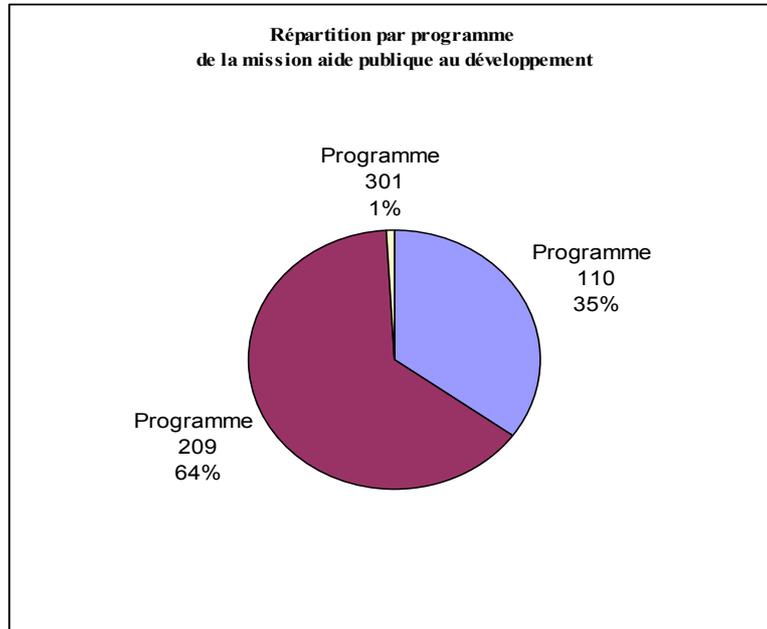
- la coopération multilatérale, en particulier la lutte contre le SIDA à travers le Fonds mondial SIDA ;

- la coopération communautaire mise en œuvre à travers un unique instrument : le Fonds européen de développement.

La direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) met en œuvre ce programme, auquel contribuent aussi la direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'Homme et de la francophonie, le Centre de crise et la direction de la communication et du porte-parolat.

Le programme 301 « Développement solidaire et migrations », mis en œuvre par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, tend à favoriser le développement des pays à l'origine de flux migratoires importants vers la France, en considérant que les migrations peuvent être un facteur clé de développement à partir du moment où elles sont gérées en concertation et dans l'intérêt mutuel du pays d'origine et de la France.

La répartition des crédits entre programmes suit les proportions suivantes :



Les objectifs et les pays d'intervention des programmes 110 et 209 sont les mêmes. Les instruments utilisés diffèrent en ce sens que les crédits de la Banque mondiale relèvent du 110 et ceux du FED du 209, mais l'AFD, principal opérateur français de notre aide bilatérale, voit venir ses subventions du 209 tandis que le 110 fournit les aides budgétaires et les bonifications de prêts.

Ces programmes relèvent de deux ministères différents. C'est ce qui explique leur existence.

On imaginerait cependant avoir, d'un côté, l'activité bancaire (AFD, FMI, Banque mondiale et banques régionales) et, de l'autre, les aspects diplomatiques.

Mais, outre que l'AFD reçoit des crédits des deux programmes, la lutte contre le réchauffement climatique se trouve partiellement dans le programme du ministère de l'économie et dans celui des affaires étrangères.

Cette complexité, qui est à l'image d'un politique qui recouvre aujourd'hui un éventail très large d'interventions publiques, se traduit par une faible lisibilité du budget.

B. UNE RÉPARTITION DU BUDGET PAR PROGRAMMES QUI REFLÈTE LA COMPLEXITÉ DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE.

La répartition du budget de l'APD dans ces différents programmes reflète l'organisation institutionnelle de la coopération française.

A la double tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes et du ministère des finances qu'illustre la présence des programmes 110 et 209, s'ajoute le secrétariat d'Etat à la coopération et surtout l'Agence française de développement qui gère une partie importante des crédits des trois programmes.

Si la réforme de 1998 a conduit à la rationalisation administrative de l'aide autour de deux grands pôles, l'un diplomatique, issu de l'absorption du secrétariat d'Etat à la coopération par le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), et l'autre, financier, centré sur le ministère des finances (MINEFE), elle a surtout conforté le rôle de l'AFD qui est devenue l'« opérateur pivot » de l'aide française.

Depuis lors, les transferts successifs de compétences ont conduit l'AFD à prendre en charge la gestion de près de 80 % des moyens de l'aide programmable mise en œuvre par les canaux bilatéraux.

En dépit des réformes, le dispositif institutionnel est encore composé de nombreuses structures qui appellent nécessairement de multiples mécanismes de coordination.

L'AFD, éditée sur sa culture et son expérience de banque de développement, contrôle plusieurs types d'instruments (projets, aide budgétaire, prêts, subventions) et bénéficie d'une relative autonomie dans le cadre de la triple tutelle des ministères des finances, des affaires étrangères et européennes et de l'immigration et du développement solidaire, d'un conseil d'orientation stratégique et d'un contrat d'objectifs et de moyens sur lequel vos rapporteurs reviendront.

Dans les pays partenaires, les Services de coopération et d'action culturelle (SCAC), dirigés par un conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC), à la fois conseiller de l'ambassadeur sur le pilotage du dispositif de l'aide française au plan local et chef de service, sont les interlocuteurs privilégiés de la direction générale de la mondialisation.

Cette direction gère les actions et programmes de coopération technique dans les domaines de la gouvernance. Le Fonds de solidarité prioritaire (FSP), dont le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) a la maîtrise, lui permet d'intervenir dans différents secteurs.

Au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (MINEFE), la direction générale du Trésor est responsable de la gestion des contributions françaises auprès de la Banque mondiale, du FMI et des banques régionales de

développement (BafD, BAsD, BID) et est en relation directe avec les administrateurs représentant la France auprès de ces institutions.

Les contributions françaises auprès des institutions de l'Union européenne et du système des Nations unies sont gérées par les services du MAEE.

Le MINEFE gère également les financements d'appuis budgétaires (leur instruction est toutefois menée de manière conjointe par la DGTPE, la DGM et avec l'appui de l'AFD), les remises et allègements de dettes (Club de Paris) ainsi que l'instruction et la mise en œuvre des Contrats de développement et de désendettement.

Toutes ces actions sont menées de manière conjointe entre la DGTPE et la DGM avec l'appui technique de l'AFD.

Sur ces différents points, au sein de la DGTPE, les conseillers financiers régionaux entretiennent des relations très suivies avec les SCAC et les agences de l'AFD.

Sur place, les missions économiques, au sein des ambassades, sont peu impliquées dans les problématiques de coopération au développement. Elles le sont davantage dans les pays dits « émergents » en raison de leur fonction de mise en œuvre des instruments spécifiques du MINEFE dans ces pays (instruments financiers FASEP et réserve pays émergents).

L'éclatement de l'action de l'Etat en matière de coopération se traduit par une multiplication des programmes et des lignes budgétaires dont l'architecture ne répond pas toujours à une logique facilement accessible.

C. UNE RÉFORME HEUREUSE DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES PROGRAMMES 209 ET 185

Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » avait vocation à recevoir les crédits afférents aux 151 pays figurant dans la liste des bénéficiaires d'aide publique au développement arrêtée en septembre 2007 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Il se trouvait ainsi dédié aux pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique, dont ceux de la ZSP, et aux pays émergents, qu'il s'agisse d'aide au développement ou pas.

Pour répondre à cette critique, le ministère des affaires étrangères a présenté cette année une modification de l'architecture des programmes 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »

La nouvelle maquette s'articule autour de deux programmes :

- un programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » déclinant des regroupements par secteurs d'activités : « Coopération culturelle

et promotion du français », « Attractivité et recherche », « Enjeux globaux », « subvention à l'AEFE » ;

- un programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », décliné par canal de coopération. Il distingue ainsi la coopération bilatérale, multilatérale et communautaire, selon une logique proche de celle du programme 110 « Aide économique et financière au développement ».

Ainsi, le programme 209 est désormais ventilé en 4 actions :

- action 2 « coopération bilatérale », scindée en deux sous-actions : la première regroupant les interventions dans le domaine de la gouvernance mises en œuvre directement par le MAEE, la seconde incluant tous les autres secteurs définis comme prioritaires par le CICID ;

- action 5 « coopération multilatérale » ;

- action 7 « coopération communautaire » ;

- action 8 « dépenses de personnel » qui regroupe l'ensemble du titre 2 du programme qui était auparavant réparti entre les différentes actions.

Vos rapporteurs se félicitent de cette réforme qui appelle cependant deux remarques.

On constate que le programme 185 contient une action « enjeux globaux et OMD ». La seule fois où il sera fait référence aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), dans les documents budgétaires de la loi de finances, ce sera donc dans un programme qui ne figure pas dans la mission « Aide au développement ».

Il semble, par ailleurs, que la répartition des emplois ETP ait été maintenue selon l'ancienne répartition, ce qui rend moins cohérente la frontière entre les programmes 209 et 185.

Votre commission se félicite néanmoins de cet effort de clarification.

Elle insiste sur la nécessité d'avoir, lors de la présentation du budget, des données rétrospectives qui permettent de mesurer les évolutions sur plusieurs années au-delà des effets de périmètres qu'entraîne toute refonte de la maquette.

IV. UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE QUI DOIT ÊTRE RÉFORMÉ

A. LE DPT NE PERMET PAS DE SUIVRE LA RÉALISATION DES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE DOCUMENT CADRE DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT.

Les pouvoirs publics se sont dotés d'une stratégie. Cette stratégie définit, comme il a été indiqué, des objectifs de répartition géographique de l'aide. Or, le document de politique transversale ne comporte pas de répartition géographique de l'APD dans son ensemble. On retrouve, certes, quelques informations sur les priorités géographiques.

Il est ainsi indiqué la part de l'aide publique européenne allouée à l'Afrique subsaharienne, la part des ressources subventionnées des banques multilatérales affectées à l'Afrique subsaharienne ou au PMA. Figure également un graphique sur la répartition de l'APD dans son ensemble, mais pas d'informations chiffrées permettant le suivi de l'évolution des clefs de répartition de l'aide bilatérale française.

Cibles de répartition de l'effort public aide bilatérale française par partenariats différenciés

		Afrique		Pays Méditerranéens	Pays Émergents	Pays en crise (gestion des crises et post-crise, hors prévention)
		Afrique subsaharienne	14 PPP ^{1 b}			
Subventions	Cibles		> 50%			10%
Effort financier	Cibles	> 60%		20%	<10%	

Votre commission estime que la crédibilité de la stratégie française passe par un suivi annuel des objectifs de concentration fixés par le document-cadre.

Elle demande à ce que des ratios prévus dans ce document fassent l'objet d'un suivi annuel et d'une mise en perspective sur les cinq années précédentes.

Ce suivi suppose un travail de réflexion sur une définition indiscutable des notions de subventions et d'efforts budgétaires afin de partir sur une définition rigoureuse des ratios et en permettre le suivi dans la durée.

¹ Bénin, Burkina Faso, Comores, Tchad, République démocratique du Congo, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, Sénégal, Togo. Cette liste est révisable par décision conjointe des ministres de tutelle, sur proposition du cosecrétariat du CICID.

Le document-cadre prévoyait que les pouvoirs publics « *continueront à rendre compte au Parlement des résultats de l'action publique dans le cadre prévu par la LOLF, en intégrant les priorités définies par ce document-cadre dans la programmation budgétaire, dans le document de politique transversale et dans les analyses de performance* ».

Le calendrier n'ayant pas permis de le faire à temps pour cette année, **il convient dès à présent de mettre sur le chantier une nouvelle maquette du DPT.**

Même si le document-cadre n'a pas fixé des objectifs de répartition par secteur, votre commission observe que le CICID avait défini des secteurs prioritaires qu'il conviendrait de suivre.

La représentation parlementaire souhaite en effet savoir dans quelle mesure la France porte son effort sur, par exemple, l'éducation, la santé ou les infrastructures, pour pouvoir porter une appréciation d'ensemble sur notre coopération.

Elle suggère de reprendre les catégories du CICID qui font l'objet d'un suivi, notamment par l'AFD. Autrement dit, le DPT pourrait assurer un suivi sectoriel de l'aide bilatérale française dans son ensemble, avec un historique de 5 ans. **Dans cette perspective, elle a adopté un amendement visant à compléter le contenu du DPT prévoyant un suivi sectoriel de l'aide.**

B. LE DPT NE PERMET PAS DE SUIVRE L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DE L'APD FRANÇAISE.

L'aide publique au développement de la France peut se répartir en six sous-ensembles.

Il y a, d'une part, l'aide multilatérale, qui elle-même peut se décomposer en aide multilatérale au sens strict et en aide européenne. Il y a, d'autre part, l'aide bilatérale qui peut être décomposée : dons, prêts, annulations de dettes et aides non programmables.

Le suivi de ces six sous-ensembles est essentiel pour comprendre l'évolution de l'APD française. Ils permettent de définir les principaux équilibres stratégiques de notre coopération.

Le premier équilibre que la représentation parlementaire souhaite pouvoir suivre est celui relatif à l'équilibre entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale.

Cette donnée existe dans le DPT actuel, à cette réserve près qu'il faut recalculer le pourcentage et qu'il n'y a pas d'historique concernant les 5 années précédentes le budget.

Le deuxième équilibre essentiel du suivi de notre coopération est celui qui concerne l'aide bilatérale programmable et non programmable.

Comme il a été observé lors de l'analyse de l'APD française pour 2009, il existe un certain nombre de dépenses dans l'aide bilatérale qui ne font pas l'objet d'un pilotage par les pouvoirs publics français. En effet, les dépenses relatives aux écolages, aux réfugiés ou aux opérations de dettes, échappent dans leur répartition et dans leur évolution annuelle, aux pouvoirs publics qui ne peuvent que les constater a posteriori. Il convient de les séparer des dépenses en dons et en prêts, qui font l'objet d'une affectation géographique et sectorielle, qui s'insèrent dans une stratégie des différents opérateurs et constituent de ce fait l'élément central de la politique de coopération.

Si le Parlement ou l'opinion publique veulent avoir une idée du volet crédit sur lequel les responsables politiques ont une marge de manœuvre et donc une responsabilité, et sur lequel des arbitrages peuvent être faits, il faut qu'ils puissent suivre le montant de l'aide bilatérale qui fait l'objet d'une programmation.

Vos rapporteurs estiment important que le DPT intègre cette catégorie et en assure le suivi. Ils constatent que la définition du CAD de l'aide programmable n'est sans doute pas adaptée à ce suivi puisqu'elle se situe du point de vue des pays récipiendaires sans distinguer l'aide multilatérale de l'aide bilatérale.

Il convient donc de rechercher une définition opérationnelle qui permette un suivi rétrospectif et des prévisions.

Ce travail d'élaboration statistique ne semble pas insurmontable et permettrait un progrès considérable dans la compréhension des choix budgétaires opérés.

Le troisième équilibre qui fait l'objet d'une attention particulière de la part des parlementaires comme des ONG est l'équilibre entre les dons et les prêts au sein de l'aide bilatérale.

La répartition entre les dons et les prêts fait l'objet dans cet avis budgétaire d'un chapitre entier tant il apparaît que cet équilibre influence la répartition géographique et sectorielle de notre aide.

Actuellement, le DPT ne permet pas de suivre cet équilibre puisqu'on ne retrouve que la catégorie « prêts AFD » et « missions APD hors prêts AFD » qui regroupe aussi bien l'aide bilatérale que l'aide multilatérale.

Un tableau statistique regroupant la répartition au sein de l'aide bilatérale programmable des dons et des prêts permettrait de se faire une idée plus précise de la politique menée.

S'agissant des dons, il conviendrait de clairement définir le périmètre des subventions au sein de l'effort total dans la mesure où des cibles spécifiques leur sont attachées.

S'agissant des prêts, il conviendrait de suivre les flux bruts et nets afin de bien comprendre l'impact relatif des engagements et des remboursements.

La combinaison de ces différents critères, dons, prêts, aide bilatérale programmable, aide bilatérale, aide multilatérale, répartition géographique et sectorielle, devrait offrir au Parlement et à l'opinion publique une vision d'ensemble de la politique d'aide au développement.

Ces informations devraient être complétées par un suivi des performances comparées de la France et des autres membres du CAD, en termes de niveau d'effort (APD/RNB).

Vos rapporteurs insistent sur la nécessité de produire des données rétrospectives sur 5 ans, pour l'ensemble des données, et de fournir des données en valeur absolue et en pourcentage.

L'ensemble de ces observations a conduit la commission des affaires étrangères à adopter un amendement insérant un article additionnel rattaché aux crédits de la mission « aide publique au développement » précisant le contenu du DTP afin que celui-ci contienne :

- une présentation détaillée de l'évolution à titre rétrospectif sur les cinq dernières années et de façon prévisionnelle pour la durée de la programmation triennale des finances publiques :

- de l'effort français d'aide publique au développement en proportion du revenu national brut avec celui des autres Etats membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique ;

- de la répartition entre les principaux instruments de coopération des crédits consacrés à l'aide au développement tels qu'ils sont présentés dans les documents budgétaires et de l'aide publique au développement qui en résulte, permettant d'identifier les moyens financiers respectivement affectés à l'aide multilatérale, communautaire et bilatérale, à l'aide bilatérale qui fait l'objet d'une programmation, ainsi qu'aux subventions, dons, annulations de dettes et prêts ;

- de la répartition de ces instruments par secteurs, par zones d'intervention de la coopération française et par catégories de pays selon leur revenu ;

- du montant net et brut des prêts.

- un récapitulatif des engagements internationaux de la France en matière d'aide publique au développement et un état des lieux de leur mise en œuvre. »

L'amendement dans son intégralité est annexé au présent rapport.

TROISIÈME PARTIE

LE BUDGET DE LA MISSION APD POUR 2011 ET LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

I. UN BUDGET PRÉSERVÉ MAIS QUI NE PERMETTRA PAS À LA FRANCE DE TENIR SES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

A. LA FRANCE EFFECTUE UN EFFORT D'APD SUPÉRIEURE À LA MOYENNE DES PAYS DU CAD

L'APD totale nette française n'a cessé de croître en valeur entre 2007 et 2009, passant de 7,2 milliards d'euros à 9 milliards d'euros, soit une progression de 25 %.

Cette croissance est plus marquée en ce qui concerne l'aide multilatérale qui passe de 2,6 milliards d'euros à 4 milliards d'euros, soit une progression sur les 3 ans de 51 %, avec une progression très importante entre 2008 et 2009 (+ 30 %).

Cette progression de l'aide multilatérale s'explique par la forte augmentation des prêts concessionnels au FMI, dont la prévisibilité est assez aléatoire : les prêts aux facilités concessionnelles du FMI sont décaissés en fonction de besoins conjoncturels : ils l'ont été de façon importante pour faire face à la crise en 2009.

L'aide bilatérale n'a progressé que de 10 % entre 2007 et 2009, en raison d'un fléchissement entre 2007 et 2008 dû principalement à de moindres opérations de traitements de la dette des pays PPTE et une révision de la comptabilisation des coûts d'écologie.

Ces fortes baisses entre 2007 et 2008 ont été atténuées par une progression importante des prêts concessionnels de l'AFD et des prêts de la Réserve pays émergents.

L'APD 2009 bat son record historique de 8 445 millions d'euros en 2006, année marquée par un pic des annulations de dettes.

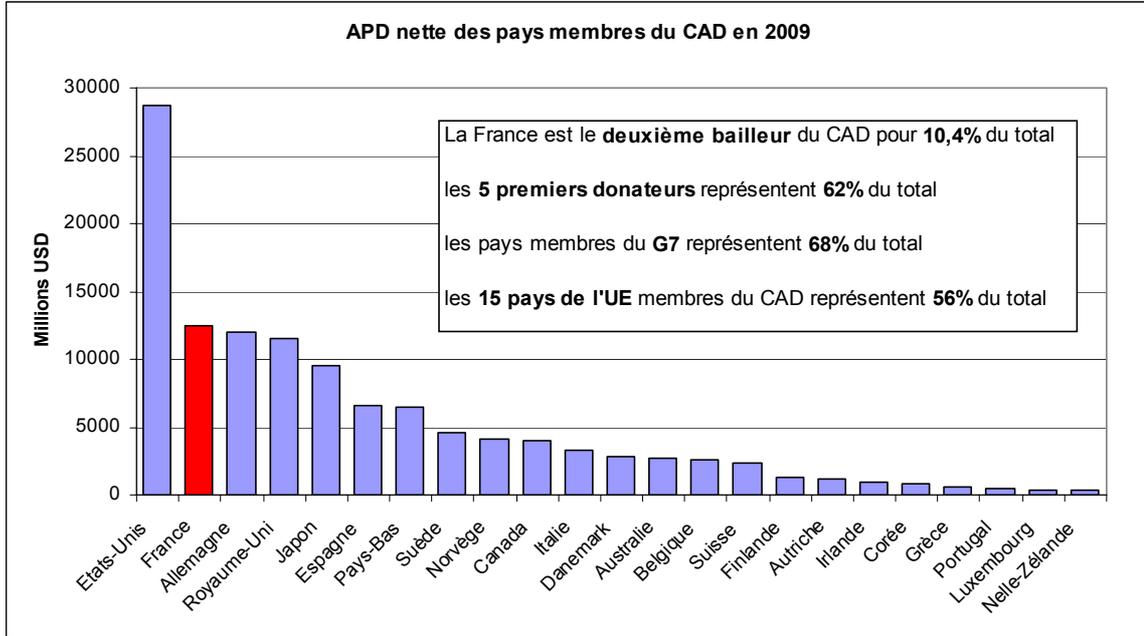
Cette augmentation est due, par ordre d'importance, à l'augmentation des concours multilatéraux (+ 591 millions d'euros), de l'effet net des prêts (+ 503 millions d'euros) et des concours communautaires (+ 329 millions d'euros).

Le ratio APD/RNB progresse de + 20 %, de 0,39 % à 0,46 % du RNB.

Il est supérieur aux prévisions du Document de politique transversale du PLF 2010 (prévision de 0,44 %) et à peine inférieur aux records de la décennie (0,47 % en 2005 et 2006).

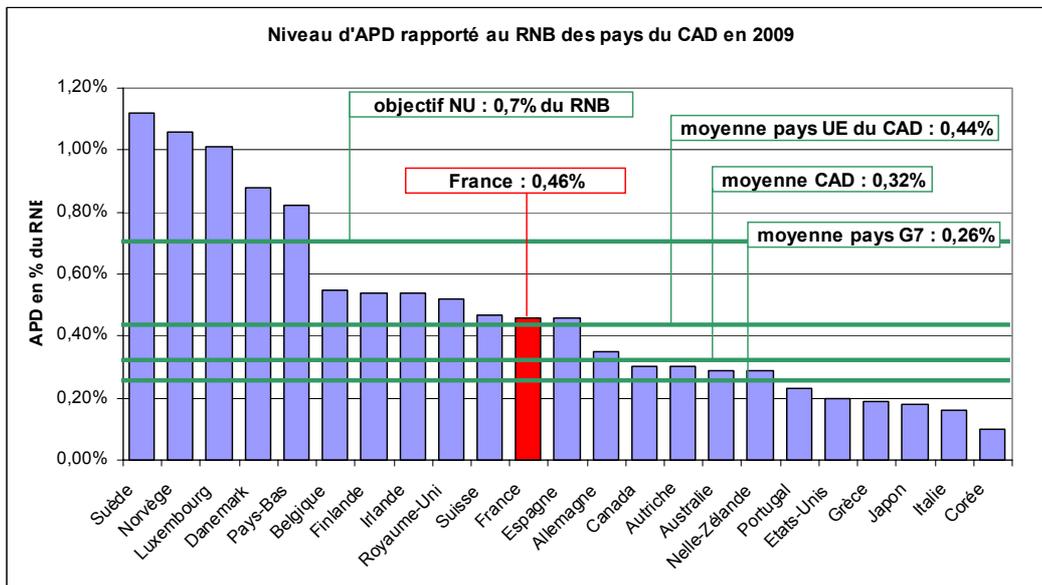
Cette performance de l'APD française est supérieure à la moyenne du CAD.

APD nette des pays membres du CAD en 2009



La France repasse de la 4^e à la 2^e place en volume après les Etats-Unis et devant les Allemands et les Britanniques. Les Etats-Unis représentent 24 % et la France 10,4 % de l'APD totale des membres du CAD. Les 5 premiers donateurs (EU, France, Allemagne, Royaume-Uni et Japon) représentent 62 % du total, les membres du G7 : 68 %, et les 15 pays de l'UE membres du CAD : 56 %.

Niveau d'APD rapporté au PIB en 2009



La France à 0,46 % du RNB est le 11^e des pays membres du CAD en termes de niveau d'effort et en dessous de la moyenne des performances individuelles des membres. Cinq pays sont au-dessus de l'objectif de 0,7 % du RNB, 8 des 15 pays de l'UE membres du CAD sont au-dessus de l'objectif fixé pour 2010 de 0,51 % du RNB.

La France reste deuxième du G8 en termes de niveau d'effort/RNB derrière le Royaume-Uni qui se détache du groupe à 0,52 % ; réciproquement, elle creuse l'écart (0,15 point, soit + 0,06 point) avec la moyenne pondérée du CAD qui progresse lentement (0,31 %, + 0,01 point) et plus encore avec la moyenne du G7 (0,20 point d'écart) qui stagne à 0,26 %). Enfin, elle repasse au-dessus de la moyenne pondérée des 15 pays de l'UE membres du CAD, qui progresse de 0,1 % à 0,44 %.

B. LE TRIENNUM BUDGÉTAIRE PRÉVOIT LE MAINTIEN DES CRÉDITS DE L'APD À LEUR NIVEAU ACTUEL

1. Dans un contexte de restriction budgétaire...

Le projet de loi de finances pour 2011 constitue la première annuité du deuxième budget triennal de l'Etat, étroitement articulé avec le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui prévoit une réduction du déficit de l'ensemble des administrations publiques qui passera de 7,7 % en 2010 à 6,0 % en 2011 et 2,0 % en 2014.

Le projet de loi de finances pour 2011 se caractérise par une réduction du déficit budgétaire, qui passe de 152 milliards d'euros à 92 milliards d'euros. Il s'inscrit dans la stratégie du Gouvernement de retour progressif à l'équilibre des finances publiques.

Les crédits de fonctionnement et d'intervention des ministères font l'objet d'une réduction transversale de 5 % en 2011 avec un objectif de 10% à horizon 2013. En application de ces principes, la majorité des missions du budget général de l'État verront leurs crédits baisser ou rester stables entre la LFI pour 2010 et le PLF pour 2011, à périmètre constant. Précisément 18 missions en baisse ou en stabilisation et 11 missions en très légère progression.

MISSIONS	LFI 2010 (en milliards d'euros)	PLF 2011 (en milliards d'euros)	Variations
Action extérieure de l'État	2,61	2,97	+ 13,8%
Administration générale et territoriale de l'État	2,58	2,45	-5,1%
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	4,04	3,67	-9,2%
Aide publique au développement	3,49	3,34	-4,3%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3,43	3,32	-3,2%
Conseil et contrôle de l'État	0,57	0,59	3,3%
Culture	2,92	2,67	-8,6%
Défense	37,09	37,42	0,9%
Direction de l'action du Gouvernement	0,55	1,11	102,6%
Écologie, développement et aménagement durables	13,63	9,53	-30,1%
Économie	8,56	2,06	-75,9%
Engagements financiers de l'État	44,65	46,93	5,1%
Enseignement scolaire	61,30	61,80	0,8%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,51	11,75	2,1%
Immigration, asile et intégration	0,56	0,56	0,7%
Justice	6,82	7,13	4,6%
Médias	1,13	1,46	29,3%
Outre-mer	2,02	1,98	-2,1%
Plan de relance de l'économie	4,10		
Politique des territoires	0,37	0,33	-10,6%
Pouvoirs publics	1,02	1,02	0,2%
Provisions	0,06	0,26	348,3%
Recherche et enseignement supérieur	46,54	25,19	-45,9%
Régimes sociaux et de retraite	5,73	6,03	5,3%
Relations avec les collectivités territoriales	2,62	2,51	-4,3%
remboursements et dégrèvements	93,01		
Santé	1,19	1,22	3,0%
Sécurité	16,36	16,82	2,8%
Sécurité civile	0,45	0,43	-4,9%
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,23	12,37	1,1%
Sport, jeunesse et vie associative	0,85	0,42	-50,5%
Travail et emploi	11,90	11,46	-3,7%
Ville et logement	8,28	7,61	-8,1%
Total	412,157	286,41	-30,5%

2. Le triennat budgétaire préserve les moyens de l'APD qui restent stables

Avec 3,34 milliards d'euros, les crédits de la mission APD diminuent de 4,3 % en crédits de paiements par rapport à la loi de finances pour 2010. Cette diminution se situe dans la moyenne des évolutions des différents programmes cette année, comme l'illustre le tableau précédent.

Cette évolution masque cependant une mesure de périmètre qui fausse la comparaison du fait de la redéfinition de la frontière entre les programmes 209 et 185 qui a induit un mouvement de crédits important de l'un vers l'autre.

Au total, 162 millions d'euros nets (en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement) ont été transférés du programme n° 209 au programme n° 185 Diplomatie culturelle et d'influence de la mission Action extérieure de l'État.

L'essentiel de ces crédits est exécutés dans le domaine de la culture et du Français, de l'enseignement supérieur, de la recherche et des enjeux globaux destinés aux pays bénéficiaires de l'aide publique au développement, soit environ 159 millions d'euros. De plus, 7,6 millions d'euros sont des crédits de fonctionnement pour « l'animation et l'appui général au réseau ».

À l'inverse, ont été transférés, en 2011, du programme 185 vers le programme 209, les crédits dans le domaine de la gouvernance qui sont destinés aux pays ne bénéficiant pas de l'APD, à hauteur de 2,7 millions d'euros et les crédits de la coopération décentralisée (environ 1,5 million d'euros) et du volontariat (environ 1 million d'euros) qui sont destinés aux pays ne bénéficiant pas de l'APD.

Hors mesure de périmètre, les crédits consacrés au développement restent quasiment stables, passant de 3 341 à 3 336 millions d'euros, soit une diminution moindre de 0,16 %.

Ils représentent 0,9 % des crédits du budget général de l'Etat.

Cette « sanctuarisation » des crédits de la mission APD constitue une exception à la lettre de cadrage du Premier ministre de mai 2010 qui insistait sur la nécessité de réduire les dépenses d'intervention de l'État de 10 % en valeur sur la durée du triennat.

Eu égard à leur importance et à la volonté de l'État de respecter les engagements pris, il a, en effet, été décidé que les dépenses de la mission « aide publique au développement » ne seraient pas impactées par cette règle ; elles resteront ainsi constantes en valeur sur la période.

Les trois programmes contribuent, de manière complémentaire, à la mise en œuvre des objectifs stratégiques de la politique française d'aide

publique au développement, en tenant compte des spécificités de l'action de chacun de ces trois ministères.

**Crédits de la mission « Aide publique au développement »
les chiffres 2010 retraités pour prendre en compte les mesures de périmètres**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	LFI 2010		2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
110 Aide économique et financière au développement	680	1.187	2.494	1.171	628	1.192	581	1.191
209 Solidarité à l'égard des pays en développement	2.176	2.120	2.054	2.135	2.096	2.116	2.071	2.116
301 Développement solidaire et migrations	26	35	30	30	28	28	28	28
Total (plafond pour la mission)	2.882	3.342	4.578	3.336	2.752	3.336	2.680	3.336

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF

3. Une évolution contrastée selon les programmes

a) Le programme 110 « Aide économique et financière de développement »

Le programme « Aide économique et financière au développement » rassemble les crédits destinés à des institutions multilatérales de développement ainsi qu'au financement des annulations de dettes bilatérales et multilatérales.

Le programme 110 représente environ 35 % des crédits de la mission interministérielle « Aide publique au développement ».

Cette année, la stratégie du programme reprend les orientations françaises en matière d'APD telles qu'elles ont été fixées par le CICID du 5 juin 2009 :

- faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux, et en premier lieu la priorité à l'Afrique, réaffirmée par le Président de la République dans son discours du Cap en février 2008 ;

- participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement. En particulier, le programme contribue à la mise en œuvre des décisions du Sommet du G20 du 2 avril 2009 relatives au renforcement de la solidarité internationale en direction des pays en développement affectés par la crise mondiale. Un soutien est également apporté au développement des moyens d'action contracyclique du groupe AFD ;

- assurer la gestion des crédits octroyés à l'aide au développement en s'adaptant à la diversité des situations et des niveaux de développement des

pays pauvres, conformément aux engagements pris en 2008 lors du forum d'Accra à haut niveau sur l'efficacité de l'aide et lors de la conférence de Doha sur le financement du développement ;

- allouer, dans le cadre des cinq priorités sectorielles décidées par le CICID du 5 juin 2009, une aide plus ciblée, mieux coordonnée avec celle des autres donateurs. Une attention toute particulière est portée au développement durable et au soutien à la croissance, notamment au travers de l'assistance technique.

Évolution des crédits de paiements du programme 110

Crédits de paiement		Ouverts en LFI pour 2010	Demandés pour 2011	Variations
110	Aide économique et financière au développement	1 186 809 826	1 171 141 484	-1,32%
1	Aide économique et financière multilatérale	694 253 000	704 858 323	1,53%
2	Aide économique et financière bilatérale	319 548 453	352 934 217	10,45%
3	Traitement de la dette des pays pauvres	173 008 373	113 348 944	-34,48%

Les crédits du programme 110 « Aide économique et financière au développement » sont inscrits dans le présent projet de loi de finances pour 2011 à hauteur de 2,494 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,171 milliard d'euros en crédits de paiement (CP), contre une prévision dans la LFI pour 2010 de 680 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,186 milliard d'euros en crédits de paiement.

Évolution des crédits de paiements du programme 110 pour 2010-2013

	2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Aide économique et financière au développement	2 494	1 171	628	1 192	581	1 192

La forte augmentation des autorisations d'engagement qui sont multipliées par plus de 3,5 se justifie par le début d'un nouveau cycle triennal de reconstitution des fonds concessionnels de la Banque mondiale et des banques régionales de développement. Toutefois, en 2012 et 2013, elles repasseront en dessous de leur niveau de 2010.

b) Un programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » marqué par le poids de la coopération multilatérale

Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » représente environ 65 % des crédits de la mission interministérielle « Aide publique au développement ».

Le ministère des affaires étrangères met en œuvre, au sein du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », l'engagement de la France à contribuer au développement économique et humain, par le biais des instruments gracieux, sur la base des décisions du CICID et selon trois axes majeurs :

- la coopération bilatérale qui inclut l'ensemble des actions bilatérales dans les secteurs que le CICID du 5 juin 2009 a définis comme prioritaires (santé, éducation, agriculture, développement durable et croissance) et mise en œuvre, en partie, par des opérateurs et, en premier lieu, l'AFD. La coopération bilatérale inclut aussi la gouvernance, seul domaine qui relève directement du ministère des affaires étrangères et d'importance stratégique majeure ;

- la coopération multilatérale, dans les mêmes secteurs définis par le CICID, et en particulier la lutte contre le SIDA, à travers le Fonds mondial SIDA ;

- la coopération communautaire mise en œuvre à travers un unique instrument : le Fonds européen de développement.

La nouvelle maquette propose désormais un programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », décliné par instruments.

Il distingue la coopération bilatérale de la coopération multilatérale, miroir de l'actuel programme 110 géré par la Direction générale du Trésor.

Le programme 209 est désormais structuré en 4 actions qui toutes contribuent à la politique française en faveur du développement :

- *Action 2 « coopération bilatérale »*, scindée en deux sous-actions : la première regroupant les interventions dans le domaine de la gouvernance, mises en œuvre directement par le MAEE, la seconde incluant tous les autres secteurs définis comme prioritaires par le CICID.

Les instruments bilatéraux de réponse aux urgences humanitaires (Fonds d'urgence humanitaire et aide alimentaire) ainsi que les aides budgétaires et de sortie de crises accordées aux États fragiles relèvent de cette action. Il en est de même pour les interventions sous la forme de « dons-projets » mises en œuvre majoritairement par l'AFD mais dont il serait utile d'obtenir la ventilation prévisionnelle, des subventions aux ONG françaises ou encore d'autres instruments tels que le volontariat international ou la coopération décentralisée.

Les crédits alloués aux instruments précités sont soit maintenus en valeur en 2011 par rapport à 2010, soit augmentés (dons projets) ;

- *Action 5 « coopération multilatérale »* : les contributions aux fonds multilatéraux de développement visent à exposer et à promouvoir les positions françaises dans les enceintes internationales compétentes pour les questions de développement. Le MAEE apporte ainsi son expertise technique et nourrit les débats au sein de l'ONU, de la Banque mondiale, des banques régionales de développement et du G8. Cette action inclut en particulier le Fonds mondial SIDA, les contributions à la Francophonie ainsi que les contributions volontaires à des Institutions relevant du système des Nations unies ;

- *Action 7 « coopération communautaire »* : le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement. Il est destiné aux pays de la zone Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) et des Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM). Première contributrice au FED, la France a obtenu lors de la négociation du 10^e FED une baisse de son effort contributif de 24,3 % (9^e FED) à 19,55 %, ce qui la place désormais en 2^e position derrière l'Allemagne (20,5 %).

- *Action 8 « ETP et crédits de rémunération »* regroupe l'ensemble des crédits de personnel du programme qui était auparavant réparti entre les différentes actions.

Évolution des crédits du programme 209

Programmes et actions	LFI 2010		PLF 2011*		VARIATION 2010/2011 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 209	2175,60	2119,87	2053,89	2134,97	-5,6%	0,7%
<i>Titre 2</i>	<i>228,33</i>	<i>228,33</i>	<i>221,38</i>	<i>221,38</i>	<i>-3,0%</i>	<i>-3,0%</i>
<i>Hors titre 2</i>	<i>1947,27</i>	<i>1891,55</i>	<i>1832,51</i>	<i>1913,59</i>	<i>-5,9%</i>	<i>1,2%</i>
Action 2 : Coopération Bilatérale	547,30	589,65	615,74	674,94	12,5%	14,5%
<i>sous-action 1 : coopération en matière de gouvernance</i>	<i>22,80</i>	<i>22,80</i>	<i>18,98</i>	<i>18,98</i>	<i>-16,8%</i>	<i>16,8%</i>
<i>sous-action 2 : coopération hors gouvernance</i>	<i>524,50</i>	<i>566,84</i>	<i>596,76</i>	<i>655,96</i>	<i>13,8%</i>	<i>15,7%</i>
Action 5 : Coopération multilatérale	527,97	429,90	412,77	434,65	-21,8%	1,1%
Action 7 : Coopération communautaire	872,00	872,00	804,00	804,00	-7,8%	-7,8%
Action 8 : ETP et crédits de rémunération	228,33	228,33	221,38	221,38	-3,0%	-3,0%

Les crédits du programme 209 sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de 2,053 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,134 milliards d'euros en crédits de paiement, contre une prévision dans la LFI pour 2010 de 2,175 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,119 milliards d'euros en crédits de paiement.

On constate une augmentation des crédits de coopération bilatérale rendue notamment possible à budget constant par une diminution des crédits de la Coopération communautaire.

La coopération bilatérale, en redressement de 31 % à 35 % du total, bénéficiera en effet de 68 millions supplémentaires venus de la réduction de notre participation au FED.

La ligne « dons / projets » progresse : 40 millions d'autorisations d'engagement et 75 millions de crédits de paiement supplémentaires, avec des actions spécifiquement suivies en Afghanistan, au Pakistan et en Haïti.

Ils devraient contribuer à honorer les engagements de la France, notamment ceux pris cette année au G8 de Muskoka pour la santé maternelle et infantile.

Le soutien aux ONG devrait être maintenu avec 45 millions d'autorisations d'engagement sur trois ans.

c) Le programme 301 « Développements solidaires et migrations »

Le programme « Développement solidaire et migrations », mis en œuvre par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, tend à favoriser le développement des pays à l'origine de flux migratoires importants vers la France, en considérant que les migrations peuvent être un facteur clé de développement à partir du moment où elles sont gérées en concertation et dans l'intérêt mutuel du pays d'origine et de la France.

La lettre de mission du Président de la République et du Premier ministre adressée au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire insiste sur le renforcement de la politique française en matière de développement solidaire qui doit permettre d'aboutir à une approche globale de l'immigration associant les pays d'origine. Elle fixe comme objectif d'étendre les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire à un rythme permettant d'atteindre d'ici à 2012 une vingtaine de pays, sources de l'immigration, signataires.

Sous la présidence française de l'Union européenne, l'approche globale a été reprise par le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008. Elle a également été présentée à la deuxième Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement tenue à Paris, le 25 novembre 2008. Le Pacte européen invite les États membres à conclure avec les pays d'origine et de transit des accords qui prennent en considération les différents aspects des migrations. C'est ainsi que la France a proposé aux pays d'origine intéressés par un partenariat, une nouvelle génération d'accords, les accords de gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire.

Dans ce cadre, les objectifs soutenus par le programme « Développement solidaire et migrations » s'inscrivent pleinement dans la politique transversale de l'aide publique au développement (APD), coordonnée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) selon les orientations définies par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Le programme concerne à titre principal une liste de 28 pays et s'y exécute en cohérence avec les actions de l'aide publique au développement en soutenant deux types de projets :

- ceux participant dans les pays concernés à une meilleure maîtrise des flux migratoires, dans le cadre des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire ;

- ceux portés par des migrants en faveur du développement de leurs pays d'origine, quelles que soient la nature et les modalités de leur contribution.

Les crédits du programme 301 sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, contre une prévision dans la LFI pour 2010 de 26,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34,8 millions d'euros en crédits de paiement.

Crédits de paiement		Ouverts en LFI pour 2010	Demandés pour 2011	Variations
301	Développement solidaire et migrations	34 802 030	30 000 000	-13,80%
1	Aides multilatérales de développement solidaire	2 000 000	2 000 000	0,00%
2	Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine	3 500 000	2 500 000	-28,57%
3	Autres actions bilatérales de développement solidaire	29 302 030	25 500 000	-12,98%

C. MALGRÉ CELA LA FRANCE RISQUE DE NE PAS TENIR SES NOMBREUSES PROMESSES.

La France, quelle que soit la majorité au pouvoir, a depuis une décennie multiplié les engagements à l'égard des pays en développement.

L'engagement le plus connu est celui relatif à l'atteinte en 2015 d'un taux d'effort d'APD équivalent à 0,7 % du revenu national brut.

Mais la France a pris de nombreux autres engagements en faveur des Pays les moins avancés, en faveur de l'Afrique subsaharienne, en matière de santé, en général, et de santé maternelle et infantile, en particulier, dans le domaine de l'agriculture ou de l'environnement.

Récemment, la France s'est illustrée par trois nouveaux engagements :

- en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique dans le cadre des accords de Copenhague (420 millions d'euros par ans sur la période 2010-2012) ;

- en faveur de la lutte contre la mortalité maternelle et infantile dans le cadre du G8 de Muskoka (500 millions d'euros sur la période 2011-2015 soient 100 millions d'euros supplémentaire par an) ;

- en faveur de la lutte contre le Sida dans le cadre du Sommet des Nations unies en septembre dernier (60 millions d'euros par ans).

Dans une période de restrictions budgétaires, ces promesses ne sont pas faciles à financer. Elles ne sont pas, d'ailleurs, faciles à retrouver dans le budget pour 2011.

Avant d'étudier le financement de ces nouveaux engagements, vos rapporteurs ont souhaité faire le point sur les engagements précédents.

1. La France n'atteindra pas les 0,7 %

Lors de sa dernière réunion, le 5 juin 2009, le Comité interministériel sur la coopération internationale et le développement (CICID) a rappelé l'engagement de la France de consacrer, d'ici 2015, 0,7 % de son revenu national brut à l'aide publique au développement.

Cet engagement avait déjà été rappelé par le Président de la République, fin 2008, lors de la Conférence sur le financement du développement, à Doha.

En 2010, la France devrait se situer à 0,50 % du RNB.

La France n'atteindra pas 0,51 % en 2010 comme elle s'y était engagée dans le cadre de l'Union européenne.

Prévision de l'évolution de l'effort français en faveur de développement

Principaux types d'activités d'aide au développement	2009 (a)	2010 (b)	2011 (c)	2012 (c)	2013 (c)
Aide bilatérale	5 041	5 961	5 891	6 477	5 556 - 7 356
Aide multilatérale	4 007	3 804	3 664	3 567	3 572
Total	9 048	9 765	9 555	10 044	9 128 – 10 928
Effort français d'APD	0,46	0,50	0,47	0,47 ¹	0,41% et 0,49 ²

let 2 estimation Sénat à partir des donnée du DTP

La trajectoire présentée dans le Document de politique transversale (DPT) attaché au projet de loi de finances (PLF) pour 2011 indique une diminution de l'APD en 2011, qui n'atteindrait plus que 0,47 % du RNB.

Elle devrait d'après nos estimations rester stable en 2012.

En 2013, elle serait située entre 0,41 % et 0,49 % selon les hypothèses retenues pour les annulations de dettes.

En qui concerne l'objectif pour 2015, il faut noter que l'engagement français correspond à une projection de l'APD à plus de 17 milliards d'euros en 2015.

L'APD 2011 étant estimée dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques à 9,2 milliards d'euros, **l'atteinte de cet objectif suppose une croissance annuelle de l'APD de 17 % sur la période 2012-2015**, ce qui est « très ambitieux » au regard de la situation des finances publiques.

Ces estimations présentent cependant une incertitude d'autant plus forte que leur horizon est éloigné. Elles sont soumises à une forte volatilité, en particulier pour ce qui concerne les annulations de dette qui sont fonction des traitements en Club de Paris et, comme telles, conditionnées au calendrier de conclusion d'accords entre les pays concernés et le FMI.

Toutefois, plusieurs facteurs pourraient contribuer à limiter le montant de l'APD française.

D'une part, la fin d'un cycle de désendettement. On l'a vu les opérations de dettes ont représenté entre 10 et 30 % de l'APD ces dernières années. Or nous arrivons à la fin d'un cycle. En 2009-2010, dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative d'allègement de la dette en faveur des PPTTE et l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM), plusieurs pays ont atteint le point d'achèvement (République du Congo, Afghanistan, Libéria et République Démocratique du Congo).

Certes, le Club de Paris a conclu sept accords de restructuration de dette depuis juin 2009, tous avec des pays pauvres très endettés, mais cela n'engage la France qu'à hauteur de 464 millions d'euros.

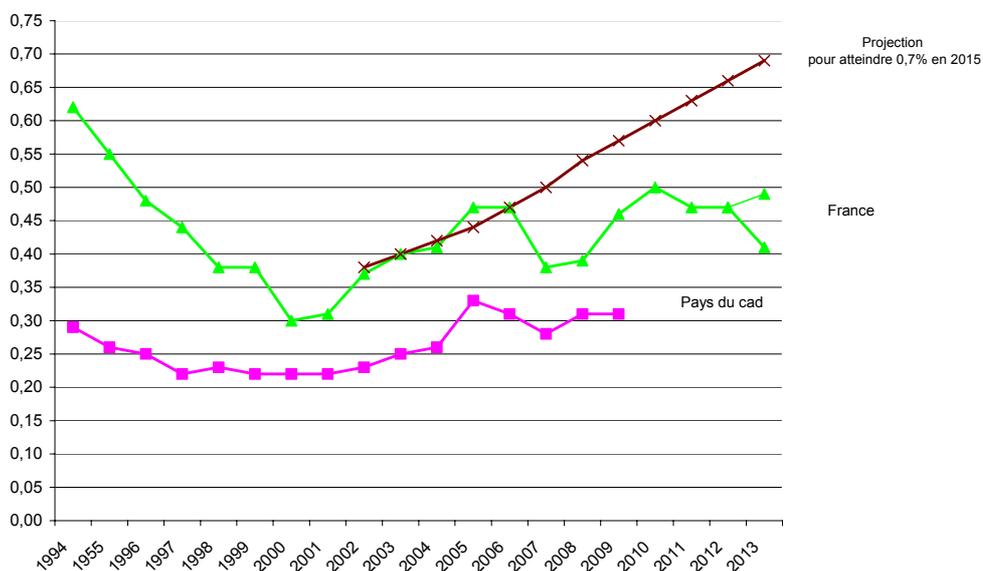
D'autre part, la France va, à terme, rentrer dans un cycle de remboursement des prêts dont les montants ont été croissants depuis quelques années.

Dans ces conditions, il est peu probable que la France soit en mesure de tenir son engagement. Pour cela il aurait fallu établir une stratégie budgétaire adaptée dès 2011.

Comme le souligne la Revue à mi-parcours de l'aide de la France, établie le 16 septembre 2010 par le CAD : « *Contrairement à la recommandation du dernier examen par les pairs, la France n'a pas encore développé une feuille de route pour son APD. N'ayant pas tenu son*

engagement pris à Monterrey en 2002 d'atteindre un ratio d'APD/RNB de 0,5 % en 2007, et ayant reporté son engagement d'atteindre 0,7 % de 2012 à 2015, la France prévoit que le ratio APD/RNB se situera entre 0,47 % et 0,51 % en 2010, le montant réalisé dépendant des hypothèses d'annulations de dette dans l'enceinte du Club de Paris (notamment pour la République démocratique du Congo). Il n'est donc pas assuré que la France atteigne le but européen de 0,51 % en 2010. Pour atteindre 0,7 % en 2015, engagement confirmé par la France, il lui faudra une feuille de route basée sur des apports d'APD budgétisés et donc plus prévisibles ».

Evolution et prévision de l'APD française et des pays du CAD.



Votre commission souligne que les engagements chiffrés sont ceux sur lesquels la crédibilité de notre politique est finalement perçue, tant de la part de nos partenaires du Nord que de la part des bénéficiaires de notre aide sur le terrain.

La France ne peut, dans ces conditions, que redoubler d'effort pour promouvoir des mécanismes de financements innovants.

Ce faisant, elle n'échappe pas à certaines contradictions quand elle évoque cette perspective lointaine pour faire oublier ses engagements passés, tout en s'engageant dans les enceintes internationales à ce que ces financements innovants soient additionnels par rapport à ceux qui ont été pris dans le cadre des OMD.

Si la France veut miser sur une diplomatie d'influence, si la France veut être à l'origine des nouvelles politiques publiques mondiales qui semblent émerger et peser sur les transformations de l'architecture des organisations internationales, il faut qu'elle en paie le prix et qu'elle illustre par ses engagements financiers la crédibilité de sa parole.

Vos rapporteurs estiment que la France aurait dû établir, dès 2007, une feuille de route budgétaire qui nous aurait permis de définir une stratégie crédible pour arriver à notre objectif. C'est ce qu'a fait la Grande-Bretagne qui ne manque pas d'ailleurs de le faire savoir dans les sommets internationaux, comme en septembre à l'ONU.

2. De trop nombreux engagements.

L'engagement de Gleneagles (2005) visant à consacrer 0,7 % de la richesse nationale sous forme d'APD n'est pas le seul engagement que la France risque de ne pas tenir.

Le bilan de ces engagements est très inégal. Il donne parfois le sentiment que la France s'est engagé pour des milliards qu'elle n'a pas.

Alors que les moyens de notre coopération diminuaient, nos promesses se sont faites plus nombreuses.

L'habitude a été prise depuis longtemps d'annoncer dans les grands sommets internationaux des engagements que la France souhaiterait tenir, sans toujours prendre en compte sa capacité à les atteindre.

Cette habitude va finir par nuire à la crédibilité de notre parole.

Quand vos rapporteurs effectuent des missions en Afrique, leurs interlocuteurs africains, qui doivent faire face à des défis colossaux, leur rappellent les engagements de la France et s'étonnent de voir que nos promesses de sont pas tenues.

La France s'est engagée en faveur des Pays les moins avancés (PMA) à leur consacrer 0,15 % du RNB lors de l'adoption du Programme d'action 2001-2010 des Nations unies sur les PMA en 2001.

Le CICID du 18 mai 2005 avait acté l'atteinte de cet objectif d'ici 2012. Or l'aide publique en direction des PMA s'élevait à 0,11 % du RNB en 2008 (année la plus récente pour les données d'aide ventilées par zone géographique).

La France a pris de nombreux autres engagements vis-à-vis de l'Afrique.

Lors de l'adoption du Consensus européen sur le développement en 2005, la France a promis qu'un accroissement de 50 % de l'aide de l'Union européenne d'ici 2010 devrait aller à l'Afrique.

Dans le cadre d'un doublement de l'aide mondiale d'ici 2010, les membres du G8, à l'occasion du sommet de Gleneagles (2005), se sont également engagés à doubler d'ici 2010 leur aide pour l'Afrique, ce qui suppose d'avoir augmenté en 2010 de 25 milliards de dollars l'aide publique au développement à destination de l'Afrique par rapport à 2004.

A ce stade, il est encore prématuré de se prononcer sur l'atteinte ou non de l'objectif de doublement de l'aide vers l'Afrique, ces données d'APD pour 2009 et 2010, ventilées géographiquement, n'étant pas encore disponibles.

Mais en 2008, l'APD totale à l'Afrique s'est élevée à 43 milliards de dollars, soit une hausse de 15 milliards de dollars par rapport à 2004. Les pays du G8 ont participé de manière très significative à cet effort, la « contribution G8 » s'élevant à 30 milliards de dollars en 2008, soit près de 70 % du total.

Cette évolution ne correspond cependant qu'à une hausse de 10 milliards de dollars de l'APD du G8 vers l'Afrique par rapport à 2004, à comparer avec les 25 milliards promis.

Au niveau de l'Union européenne, l'aide à l'Afrique s'élève actuellement à 37 % de l'APD européenne totale. Ce chiffre est en légère baisse depuis 2005, date à laquelle l'aide pour l'Afrique s'élevait à 44 % du total de l'APD européenne.

En valeur absolue, la part de l'Afrique dans l'aide européenne a cependant substantiellement augmenté, passant de 7,2 milliards d'euros en 2005 à 9,7 milliards en 2009, dont 8,4 milliards pour l'Afrique subsaharienne.

Cette différence entre valeurs absolues et part relative de l'aide à l'Afrique s'explique par une progression importante de l'APD consacrée aux autres zones géographiques (Asie et Amérique latine, voisinage de l'Europe) dans le cadre de l'APD européenne.

En termes d'APD nette, la France a consacré en 2005, 5 800 millions d'euros à l'Afrique. Malgré un effort de concentration réaffirmé par le CICID de juin 2009, qui a décidé de concentrer 60 % de l'effort budgétaire français vers l'Afrique subsaharienne, la France éprouve des difficultés à atteindre cet objectif.

Un doublement supposait de passer à 11 600 millions d'euros en 2010. En 2008, l'aide de la France à l'Afrique est retombée à 2 400 millions d'euros.

Lors du discours du Cap en février 2008, le Chef de l'Etat a également indiqué que le **total des engagements financiers français bilatéraux pour l'Afrique subsaharienne s'élèvera à 10 milliards d'euros sur les cinq prochaines années.**

L'engagement dépasse le seul cadre de l'APD pour inclure les 2,5 milliards annoncés dans le cadre du soutien à l'initiative privée, dont des garanties et participations.

Le montant moyen de 2 milliards d'euros par an est à comparer avec la totalité de notre aide bilatérale programmable pour le monde, qui s'élevait, en 2008, à 2,2 milliards d'euros.

D'autres engagements concernent des secteurs en particulier.

Ainsi, à l'occasion du sommet d'Heiligendamm (2007), puis du sommet de Toyako (2008), les pays du G8 se sont engagés à consacrer 60 milliards de dollars, au cours des 5 prochaines années, à **la santé** en Afrique.

Le Président Sarkozy a précisé que **la France y consacrerait pour sa part 1 milliard de dollars par an.**

La France a consacré en 2009 plus de 12 % de son aide publique au développement à la santé dans les pays en développement, ce qui représente 973 millions d'euros, donc un peu plus d'un milliard de dollars dont 72 % sont affectés à un canal multilatéral.

Dans le domaine de **l'éducation**, à l'occasion du sommet France-Royaume-Uni en mars 2008, ces deux pays ont annoncé le lancement d'un partenariat en faveur de l'éducation en Afrique. Chacun de ces deux pays s'est engagé à scolariser 8 millions d'enfants en Afrique subsaharienne, d'ici 2010.

Dans le secteur de **l'agriculture**, la France s'est engagée en 2008 à investir **1 milliard d'euros dans l'agriculture africaine dans les cinq prochaines années.**

Actuellement l'AFD investit 200 millions d'euros par an dans l'agriculture africaine.

Lors du G8 de L'Aquila, les Etats se sont engagés à hauteur de 20 milliards USD sur 3 ans en faveur de **la sécurité alimentaire**, toutes géographies confondues.

Les engagements français à Aquila portent sur **1,5 milliard d'euros sur 2009-2011.**

En juin dernier, le sommet du G8 de Muskoka a prévu un financement additionnel de 7,3 milliards de dollars sur la période 2010-2015 afin de combler le retard dans l'atteinte des OMD n° 4 et n° 5.

Le Président de la République a indiqué à Muskoka que notre pays s'engagerait sur l'Initiative **en matière de santé maternelle et infantile** à hauteur de 500 millions d'euros sur la période 2011-2015, soit **100 millions supplémentaires par an.**

Dans le domaine des **biens publics mondiaux**, l'accord de Copenhague, auquel près de 130 pays se sont associés par la suite, a permis d'annoncer la mise en place de « ressources financières additionnelles, prévisibles et adéquates » pour soutenir les actions d'atténuation, y compris grâce à la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts, l'adaptation, le développement et le transfert des technologies et le renforcement de capacités.

Les pays développés s'y sont ainsi d'ores et déjà engagés sur un financement dit « fast-start » de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012. L'Union européenne s'est engagée à participer à cet effort à hauteur de 2,4 milliards d'euros annuels sur 2010-2012.

La contribution de la France à cet effort est de **420 millions d'euros par an sur la période 2010-2012.**

Si notre pays n'est pas avare en promesses, il éprouve quelques difficultés à les tenir.

Ce bilan invite à user de plus de sobriété dans les effets d'annonce.

Votre commission souhaiterait par ailleurs que le document de politique transversale retrace les engagements de la France en matière d'aide au développement et en assure le suivi. C'est pourquoi, elle a prévu dans l'amendement qu'elle a adopté que le DPT retrace chaque année : « un récapitulatif des engagements internationaux de la France en matière d'aide publique au développement et un état des lieux de leur mise en œuvre. »

II. UNE TENTATIVE DE RÉÉQUILIBRAGE ENTRE AIDE BILATÉRALE ET MULTILATÉRALE DANS UN BUDGET CONTRAINT

A. LA RECHERCHE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE

1. Des années de montée en puissance de l'aide multilatérale

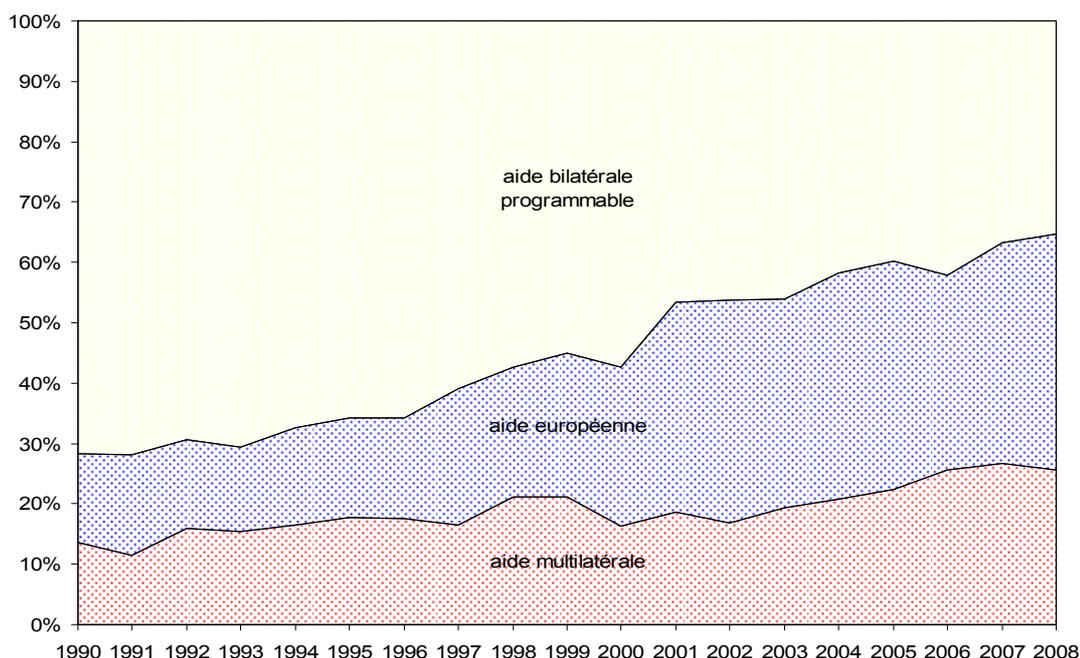
Les institutions multilatérales jouent un rôle déterminant, financier et intellectuel, dans nombre de domaines importants pour le développement : santé, éducation, agriculture, développement des secteurs privés et financiers, changement climatique, aide en cas de crises, Etats fragiles, commerce.

Ce rôle déterminant se vérifie notamment dans toutes les zones géographiques prioritaires de la coopération au développement de la France.

C'est pourquoi la France s'est résolument engagée dans le soutien à l'aide multilatérale et européenne.

La part de l'aide multilatérale et européenne dans l'APD française « programmable » est ainsi passée de moins de 30 % en 1990 à plus de 50 % à partir des années 2000.

Evolution de la part de l'aide multilatérale dans l'aide française



En réunissant les bailleurs autour d'un objectif de développement commun, la coopération multilatérale et européenne offre un cadre complémentaire à l'action bilatérale.

La participation active de la France aux institutions multilatérales lui confère une part d'influence et de responsabilité significative dans l'évolution du système international ainsi que dans les grands débats qui définissent l'aide au développement.

Les avantages comparatifs des institutions financières internationales résident dans leurs capacités opérationnelles et de financement par appel au marché à des conditions très compétitives, dans leur rôle catalyseur de mobilisation de ressources concessionnelles des pays bailleurs, dans leur gouvernance associant pays développés et pays en développement au sein d'un cadre permettant la prise de décisions opérationnelles, mais aussi dans leur capacité d'analyse économique et stratégique.

Ces compétences combinées leur donnent un rôle de premier plan dans le système international. Leurs systèmes de gouvernance en font des lieux de dialogue stratégique avec les pays émergents, dont les contributions et les responsabilités au sein de ces institutions, et plus largement dans la coopération au développement, sont appelées à augmenter.

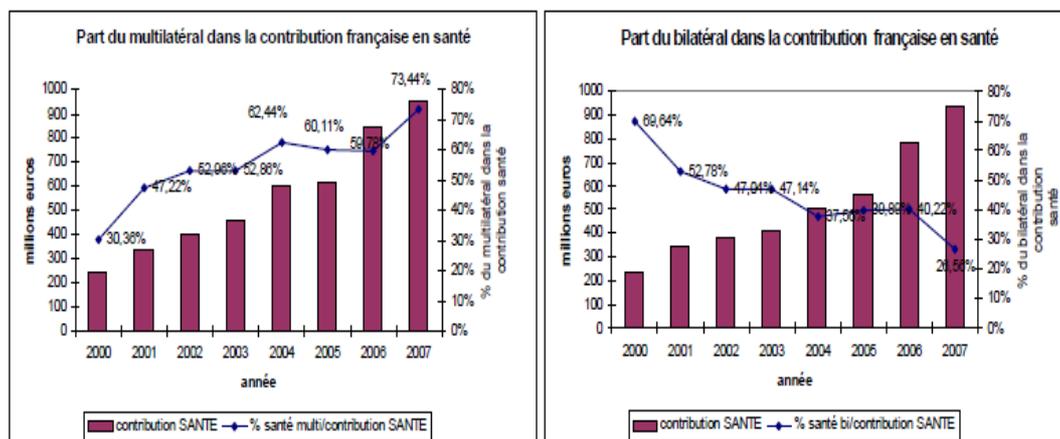
Les fonds verticaux, tel que le Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, l'Initiative mondiale pour la vaccination et l'immunisation, ou le Fonds pour l'environnement mondial, offrent pour leur part la possibilité d'un effet de levier important aux contributions de la France, dans certains secteurs prioritaires pour lesquelles une action à

l'échelle mondiale est nécessaire, en particulier dans le cadre de la santé, de l'éducation, de la sécurité alimentaire et de la lutte contre le changement climatique.

Ces instruments globaux préfigurent la mise en place de politiques publiques globales. Ils constituent aussi un terrain d'expérimentation d'une gouvernance pluri-acteurs particulièrement intéressante.

2. La part croissante de l'aide multilatérale s'est traduite par une diminution importante de l'aide bilatérale

Les crédits de la mission APD ne connaissant pas une croissance particulièrement forte, l'augmentation de la part du multilatéral s'est traduite, dans certains secteurs, par une diminution importante de l'aide bilatérale, comme l'illustre l'évolution des dépenses dans le domaine de la santé.



Source : chiffrage APD MAEE

Même si les canaux bilatéraux, européen et multilatéral se complètent pour renforcer la capacité de la coopération française à intervenir dans des circonstances variées, cette évolution a été critiquée tant par votre commission que par celle de l'Assemblée nationale.

Votre commission estime en effet que l'influence de la France, sa capacité à promouvoir sa vision des priorités du développement passent à la fois par une coopération bilatérale réactive et visible et par un engagement clair dans les institutions européennes et multilatérales.

La France s'est engagée, depuis une dizaine d'années, dans une montée en puissance de notre aide multilatérale afin de peser sur la programmation des grandes institutions que sont la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le Fonds européens de développement ou le Fonds Sida.

Elle n'ignore pas que les actions de la France en tant que membre, actionnaire et partenaire sur le terrain de ces institutions se renforcent mutuellement.

Cette complémentarité se traduit à la fois par la mobilisation de financements conjoints et le montage de partenariats opérationnels et par le partage d'expertises.

Ces institutions multilatérales ont une légitimité, une neutralité politique, des compétences et des capacités financières sans commune mesure avec les nôtres.

Vos rapporteurs estiment que dans une certaine mesure, cette stratégie a été payante. Nous avons infléchi la programmation de ces grands fonds vers l'Afrique, mais ils estiment que ce mouvement est allé trop loin réduisant de façon excessive, dans un budget global limité, les moyens des agences de l'AFD et des ambassades.

Ils regrettent que les marges de manœuvre bilatérale aient été à ce point réduites.

Nombre d'intervenants, lors de la table ronde que la commission des affaires étrangères a organisée en mai dernier, ont effectué le même constat. M. Serge Michailof, consultant international, enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien directeur régional à la Banque mondiale, a estimé que *« nous sommes sans moyens d'action effectifs pour répondre à nos préoccupations propres, 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 le développement rural pour lequel nous avons une expertise ancienne avérée »*.

Il en conclut qu'il est *« indispensable de revenir sur cette ancienne décision, jamais explicitée, qui a sacrifié l'aide programmable bilatérale en subventions au profit des grands multilatéraux (Banques régionales de développement, Banque mondiale), des canaux européens, et des fonds des Nations unies. »*

Le ministre des affaires étrangères lui-même, lors de son audition, a concédé que *« Le canal bilatéral est fragilisé... la répartition actuelle n'est pas efficace face aux situations de crise. Il faut renforcer la coopération bilatérale : c'est l'un des traits de la politique française dont il faut renouveler le sens et l'image sociale. »*

Comme le souligne la Revue à mi-parcours de l'aide, établie le 16 septembre 2010 par le CAD, la France a déséquilibré 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 30 % ».

Votre commission estime que l'aide bilatérale française doit occuper une place essentielle dans la coopération française.

Elle considère que le dispositif bilatéral français dispose d'un avantage comparatif 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 fine connaissance du terrain sont reconnus, tels que le développement urbain, l'eau et l'assainissement, l'agriculture, la santé, l'éducation.

Votre commission a constaté sur le terrain, à plusieurs reprises, que la réduction des moyens d'intervention des agences de l'AFD et des services de coopération des ambassades affaiblissait notre expertise dans de nombreux domaines et ne nous permettait même plus de peser sur la programmation des agences multilatérales.

3. Une tentative de redressement de l'aide bilatérale

Le projet de loi de finances pour 2011 et la préparation du triennum 2011/2013 se traduisent, par rapport aux années précédentes, par un léger renversement de tendance. On observe, en effet, un rééquilibrage limité des crédits en faveur de l'aide bilatérale.

Le document de politique transversale prévoit en effet une évolution de la répartition de notre aide selon les pourcentages suivants :

Répartition entre aide bilatérale et aide multilatérale

	2009	2010	2011	2012
Aide bilatérale	56%	61%	62%	64%
Aide multilatérale	44%	39%	38%	36%

Votre commission se félicite de cette inflexion après des années d'un mouvement inverse.

Compte tenu du contexte budgétaire et du caractère structurel de la montée en puissance des fonds multilatéraux et communautaires, ce redressement est encore limité.

Mais elle veut y voir le signe que ces observations répétées lors des lois de finances précédentes et lors du débat relatif au document-cadre de coopération ont été prises en compte.

Le redressement des crédits de l'aide bilatérale a été rendu possible à budget constant en 2011 par une diminution de nos contributions, d'une part sur le programme 110 à la Banque mondiale et à la Banque africaine de

développement, d'autre part sur le programme 209 au Fonds européen de développement. La diminution de la clef de répartition des contributions au FED a permis de dégager une marge de manœuvre de 68 millions d'euros qui ont été consacrés aux aides-projets.

B. UNE AIDE MULTILATÉRALE MARQUÉE PAR LA RECONSTITUTION DE L'AIDE ET LES ENGAGEMENTS D'AUGMENTATION DE LA CONTRIBUTION AU FONDS SIDA

1. Une diminution des contributions françaises à la Banque mondiale lors de la 16^e reconstitution de l'AID

L'AID constitue le guichet concessionnel de la Banque mondiale, qui octroie des dons et des prêts à très faible taux aux pays en développement les plus pauvres. Elle concentre 35 % des crédits d'aide du programme 110 et plus de 60 % des crédits multilatéraux du programme. Elle est reconstituée tous les trois ans.

Les pays éligibles à ces financements doivent réunir trois critères : un PIB par habitant inférieur à 1 165 dollars par an, un niveau de solvabilité qui ne permet pas de contracter des prêts au taux de marché et une « bonne performance » en matière de politiques publiques. 79 pays sont actuellement éligibles à l'AID (dont la moitié, soit 39, en Afrique), mais certains d'entre eux sont dits « à financement mixte », c'est-à-dire que leur niveau de pauvreté ne dépasse pas le plafond de PIB par habitant, mais leur solvabilité leur permet de contracter des prêts auprès de la BIRD. L'Inde, le Pakistan ou la Bolivie sont dans ce cas et bénéficient donc de financements mixtes de l'AID et de la BIRD.

Suite à l'accord d'avril 2010, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni passeront à rang égal derrière la Chine, désormais 3^e actionnaire de l'AID, après les États-Unis et le Japon.

L'AID octroie des crédits à longue échéance (35-40 ans) ne portant pas intérêt. Les bénéficiaires disposent d'une période de grâce de dix ans pendant laquelle ils ne font aucun versement. Si le pays bénéficiaire est trop endetté, l'association accorde également des dons (mais l'éligibilité aux dons entraîne une réduction forfaitaire du volume des financements afin d'éviter un aléa moral favorable aux pays dont l'endettement n'est pas soutenable).

Du 1^{er} juillet 2008 au 30 juin 2009, les engagements de l'AID ont atteint 14 milliards de dollars (contre 11,2 milliards l'année précédente). La distribution géographique était la suivante : 56 % à l'Afrique subsaharienne, 30 % en Asie du Sud et 9 % en Asie de l'Est et au Pacifique.

L'AID obtient, grâce à des investissements conséquents, des résultats tout à fait importants.

Les programmes de travaux publics qu'elle a financés ont employé plus de 8 millions de personnes. Au moins 22 millions de personnes ont accédé aux services d'approvisionnement en eau entre 2000 et 2006. Au cours des huit dernières années, près de 240 000 km de routes ont été construits. Au Mali, elle a apporté l'électricité dans 40 000 foyers, plus de 1000 écoles, autant d'entreprises et plus de 100 cliniques.

Au Bangladesh, 850 000 filles ont reçu une bourse pour l'année scolaire 2008/09, et 500 000 parmi les plus pauvres ont bénéficié d'une subvention leur permettant de retourner à l'école.

Au Cambodge, un programme de transferts conditionnels a aidé près de 19 000 enfants, dont 64 % de filles, à poursuivre leur scolarité, contribuant ainsi à 14 % des inscriptions des filles dans l'enseignement secondaire.

L'AID a doublé en dix ans son aide aux pays fragiles et affectés par les conflits, celle-ci passant de 772 millions à 1,6 milliard de dollars US par an. Ces dernières années, elle a contribué à démobiliser et à réintégrer 235 300 ex-combattants, à relier plus de 1,5 million de personnes aux principaux réseaux de transport, à donner accès aux soins de première nécessité et à l'eau potable à plus de 6 millions de personnes et à scolariser 2,4 millions d'enfants.

Afin de couvrir le coût de ces ressources très avantageuses, les bailleurs de fonds de l'AID se réunissent tous les trois ans pour décider du montant des ressources additionnelles qui seront nécessaires pour financer le futur programme de prêts (reconstitution du fonds).

La France s'est engagée en décembre 2007 à verser à l'AID un montant global de 1,27 milliard d'euros sur la période 2009-2011 au titre de la 15^e reconstitution assortie d'un instrument fiduciaire bilatéral accompagnant les activités de l'AID, maintenant ainsi son rang de cinquième contributeur.

La France, avec d'autres actionnaires, a obtenu que l'affectation à l'Afrique d'au moins 52 % des ressources figure parmi les objectifs de l'AID 15, contre 49 % sous l'AID 14.

Les crédits de paiement demandés en 2011, 423,6 millions d'euros, correspondent à la troisième et dernière échéance de l'engagement triennal pris en 2008 pour la reconstitution de l'AID 15.

En décembre 2010 sera négociée la contribution à l'AID 16, qui couvrira la période 2012-2014.

La contribution française sera en diminution par rapport à la période précédente, soit 1,20 milliard d'euros, contre 1,27 milliard pour 2008-2011.

Cette diminution de 70 millions d'euros sur 3 ans correspond au souhait dans un budget contraint de limiter nos contributions multilatérales et d'augmenter nos financements bilatéraux.

2. Une augmentation de 20 % de la contribution au fonds SIDA

a) Les performances remarquables du fonds

Depuis sa création en 2002, le Fonds mondial est devenu la principale source de financement des programmes de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, avec 19,3 milliards de dollars US de financements approuvés pour plus de 572 programmes répartis dans 144 pays. Il fournit le quart du financement international de lutte contre le SIDA, les deux tiers du financement mondial de lutte contre la tuberculose et les trois quarts du financement mondial de lutte contre le paludisme. Près de 70 % de ses subventions vont aux pays à bas revenus, et en particulier à l'Afrique subsaharienne (60 % du total). Rapporté au nombre des personnes affectées, l'Afrique francophone bénéficie plus que proportionnellement des financements du Fonds mondial.

Le Fonds mondial a connu une croissance très forte de ses dépenses à mesure que les pays du Sud soumettaient des propositions plus nombreuses et de meilleure qualité. Le total des propositions acceptées en novembre 2009, a atteint ainsi près de 2,5 milliards de dollars.

Le Fonds a adopté un modèle de financement fondé sur l'approche résultats : il approuve en principe le financement pour cinq ans mais n'engage les fonds que pour les deux premières années. Le Secrétariat évalue les progrès des programmes subventionnés et le renouvellement du financement est accordé en fonction des résultats, et d'éléments liés au contexte. Pour s'assurer que les fonds continueront d'arriver là où ils sont gérés et dépensés de manière efficace, seuls les programmes dont la performance est satisfaisante par rapport aux objectifs fixés bénéficient de la prolongation de la subvention pour les années restantes.

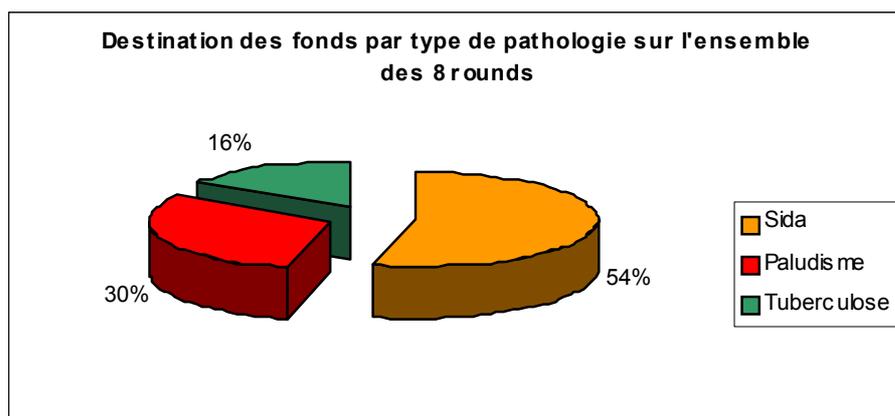
Le Fonds mondial alloue des subventions par l'intermédiaire de séries d'appels à projets élaborés par les pays bénéficiaires, validés par un comité d'experts indépendants et approuvés par le conseil d'administration. ONUSIDA et l'OMS assurent l'harmonisation entre les différents projets des autres partenaires et leur alignement sur les politiques nationales, conformément aux engagements de la Déclaration de Paris.

Entre 2002 et 2007, le fonds a levé 9,5 milliards de dollars. A la conférence de Berlin en septembre 2007, les donateurs se sont engagés à allouer au Fonds près de 10 milliards de dollars pour la période 2008-2010.

Pays donateurs	Contributions au 01-04-10		Promesses totales jusqu'en 2010	
Etats Unis	4.338	27 %	6.578	30 %
France	2.451	12 %	2.451	13 %
Autres européens	5.030	32 %	70447	34 %
Commission européenne.	1.141	7 %	1.141	6 %
Japon et autres	5.326	16%	3.196	17 %
Secteur privé /Fondations	841	6%	842	4 %
Total	15.912	100%	21 930	100%

Lors du sommet du G8 d'Evian de 2004, la France avait annoncé un triplement de sa contribution annuelle pour atteindre 150 millions d'euros en 2004 et en 2005. Cet effort a été poursuivi avec un doublement de sa contribution à hauteur de 225 millions d'euros en 2006 et de 300 millions d'euros en 2007, portant la France au second rang des contributeurs au fonds derrière les Etats-Unis.

Depuis sa création jusqu'en décembre 2009, le Conseil d'administration du fonds a approuvé 19,2 milliards de dollars de propositions et décaissé 10 milliards de dollars, appuyant 144 pays. Le Fonds mondial est devenu le premier bailleur de fonds dans la lutte contre les trois pandémies les plus meurtrières. Les financements du Fonds représentent 60 % du financement international de la lutte contre le paludisme et contre la tuberculose et 20 % du financement de la lutte contre le VIH/SIDA.



Source PAP 2011

b) Un engagement d'augmentation difficile à financer

Le Président de la République a annoncé aux Nations unies, lors du sommet des OMD en septembre dernier, l'augmentation de 20 % de la contribution annuelle de la France au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, pour la porter à un total de 1,4 milliard de dollars sur les trois prochaines années.

L'effort consenti depuis plusieurs années par notre pays au FMSTP est considérable puisque nous en sommes le deuxième contributeur en volume derrière les Etats-Unis et le premier en proportion de notre RNB.

Ce sont 300 millions d'euros qui sont chaque année ainsi consacrés à la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Ce sera donc, à partir de 2011, 360 millions d'euros par an.

Vos rapporteurs se félicitent de l'engagement de la France dans la lutte contre le sida et des résultats obtenus par le fonds.

Aujourd'hui, 2,5 millions de personnes sont sous traitement anti-retro viral grâce au Fonds mondial. 105 millions de sessions de conseil et de test du VIH ont été organisées et 4,5 millions d'orphelins ont bénéficié de services médicaux, d'éducation et de soins communautaires.

Le Fonds a permis de traiter 108 millions de personnes atteintes de paludisme avec un traitement combiné à base d'artemesinine et 104 millions de moustiquaires ont été distribuées grâce au Fonds mondial au 1^{er} janvier 2010. Au 1^{er} janvier 2010, les programmes financés par le Fonds mondial avaient détecté et traité 6 millions de nouveaux cas de tuberculose infectieuse.

Ils s'interrogent en revanche sur la façon dont la France va financer cette nouvelle contribution.

Il n'est en effet prévu pour ce faire que 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le programme 209. Il est indiqué que l'effort total programmé est de 360 millions mais que « *le financement de cet effort, qui traduit une hausse de 60 millions d'euros, pourra faire appel à la taxe sur les billets d'avion.* »¹.

Cet appel à la taxe sur le billet d'avion appelle plusieurs observations.

Il ne semble pas être financé par une augmentation du produit de cette taxe puisque le DPT prévoit un produit stable à hauteur de 163 millions d'euros.

(En millions d'euros)	Estimation APD 2010	Estimation APD 2011	Estimation APD 2012	Estimation APD 2013 (5)
Taxe de solidarité sur les billets d'avion (Unitaid & Iffim)	160	163	163	163
Total APD	9 765	9 555	10 044	9 128 – 10 928

Source DPT

Le produit de la taxe est en baisse constante depuis le début de la crise. Les recettes ont diminué de 12 millions d'euros en 2009 par rapport à 2008 et les prévisions pour 2010 sont mauvaises.

Cette situation suscite des inquiétudes qui ont conduit vos rapporteurs à porter leur attention sur la contribution de solidarité sur les billets d'avion

¹ *Projet annuel de performances, annexe au PLF, aide publique au développement, page 100.*

(CSV), destinée à financer l'accès des populations des pays les plus pauvres aux médicaments et aux moyens de diagnostic, entrée en vigueur sur le territoire français en 2006¹.

Le montant de cette contribution, en France, est de 1 à 10 euros par billet sur les vols intérieurs et de 4 à 40 euros sur les vols internationaux, selon la classe du billet. Elle a rapporté 600,11 millions depuis 2006 (chiffre au 14 juin 2010), dont 161,99 millions en 2009, sans impact visible, ni sur le trafic aérien, ni sur le tourisme.

L'AFD est en charge de gérer ces contributions qui alimentent le Fonds de Solidarité pour le Développement (FSD). En vertu du décret 2006-1139 du 12 septembre 2006, 10 % du FSD au plus, sont consacrés à financer l'accès aux vaccins dans les pays en développement à travers la facilité financière internationale pour les vaccins (IFFIm), tandis qu'au moins 90 % de ces ressources sont affectées à UNITAID.

Situation comptable du Fonds de solidarité pour le développement (FSD)

(en euros)	2007	2008	2009
PRODUITS	174 678 064	174 073 701	162 280 141
- Produit de la contribution de solidarité sur les billets d'avion	164 273 491	172 887 928	161 985 067
- Versement Etat (remboursement avance AFD)	10 000 000		
- Produit financier sur le compte du FSD	404 573	1 185 773	295 074
CHARGES	179 271 829	179 656 000	130 741 000
- Décaissements en faveur d'UNITAID	159 830 000	159 800 000	110 000 000
- Décaissements en faveur de la Facilité de financement international en faveur de la vaccination (IFFIm)	19 200 000	19 776 000	20 661 000
- Rémunération de l'AFD	80 000	80 000	80 000
- Intérêts au titre de l'avance AFD - IFFIm	161 829		
- Frais de virement			
SOLDE CUMULE	5 610 503	28 204	31 539 141

¹ En 2009, 6 pays, (Chili, Corée du Sud, France, Madagascar, Maurice et Niger) ont appliqué la taxe sur les billets d'avion et reversé tout ou partie des produits de cette taxe à UNITAID, six autres pays (Brésil, Chypre, Espagne, Luxembourg, Norvège, et Royaume-Uni) y ont participé à travers une contribution budgétaire. Seize pays, (Bénin, Burkina-Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Libéria, Mali, Maroc, Namibie, République Centrafricaine, République de Guinée, Sénégal, Sao Tome et Principe, Afrique du Sud, Togo) sont membres d'UNITAID et pourraient y contribuer, dans le futur, à travers une taxe sur les billets d'avion tandis que neuf autres pays non membres (Allemagne, Belgique, Cambodge, Japon, Jordanie, Kenya, Nicaragua, Portugal, et Roumanie) ont exprimé un intérêt à l'instauration d'une taxe sur les billets d'avion.

La baisse des revenus d'environ 12 millions d'euros entre 2008 et 2009 est imputable à la crise financière et économique qui a eu un effet significatif sur l'activité du secteur aérien avec la baisse du trafic et le report des passagers des classes « avant » vers les classes économiques.

Pour 2010, malgré une prévision initiale des revenus de la Direction générale de l'aviation civile à 163 millions d'euros, les incertitudes économiques ainsi que les pertes liées à l'interruption du trafic aérien suite à l'éruption du volcan islandais devraient entraîner un nouveau tassement des produits de la taxe.

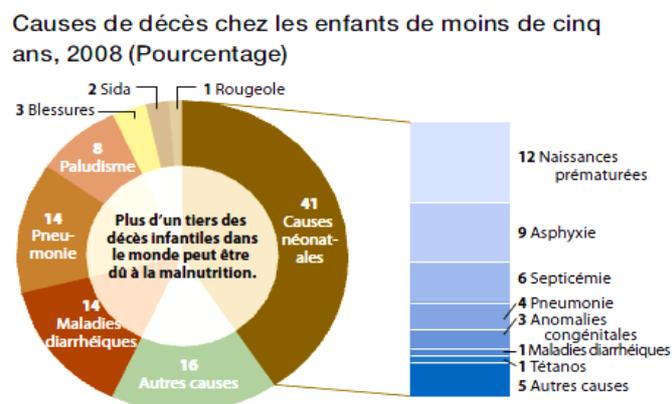
A ce jour, la totalité des recettes de la contribution de solidarité sur les billets d'avions a été exclusivement affectée à UNITAID qui finance des programmes durables d'accès aux produits de santé contre le VIH/Sida, le paludisme et la tuberculose et au remboursement de la première tranche de l'IFFIm, destinée à la vaccination.

La mise à contribution de la taxe sur les billets d'avion, pour permettre à la France d'augmenter ses versements au fonds mondial de 60 millions d'euros par an sur les trois prochaines années, apparaît, en l'état actuel, problématique.

c) Une stratégie en matière de santé doit prendre en compte toutes les maladies

La nécessaire lutte contre le fléau du Sida ne doit pas faire oublier les autres maladies et en particulier les maladies qui sont à l'origine du niveau de mortalité infantile particulièrement élevé de nombreux pays en développement.

Une stratégie d'aide au développement dans le domaine de la santé doit nécessairement être une stratégie globale.



Source : ONU/ PNUD

Comme le soulignent les documents des Nations- unies relatifs à la mortalité infantile, quatre maladies (la pneumonie, la diarrhée, le paludisme et le sida) expliquent 43 % de tous les décès des enfants de moins de cinq ans dans le monde survenus en 2008.

La majorité de ces vies auraient pu être sauvées avec des mesures de prévention et de traitement peu coûteuses, notamment des antibiotiques pour les infections respiratoires aiguës, la réhydratation orale pour la diarrhée, la vaccination, ainsi que l'utilisation de moustiquaires traitées à l'insecticide et de médicaments appropriés pour le paludisme.

Des progrès substantiels ont été faits pour réduire la mortalité infantile. Depuis 1990, le taux de mortalité des moins de cinq ans dans les pays en développement a baissé de 28 %, passant de 100 décès pour 1 000 naissances vivantes à 72 en 2008.

Au plan mondial, le nombre total de décès d'enfants de moins de cinq ans est passé de 12,5 millions en 1990 à 8,8 millions en 2008. Cela signifie qu'en 2008, il y a eu chaque jour 10 000 décès d'enfants de moins qu'en 1990. Les progrès se sont accélérés après l'an 2000 : le taux annuel moyen de décroissance a augmenté de 2,3 % pour la période 2000-2008, contre 1,4 % dans les années 1990.

En dépit de tels succès, et bien que la plupart des décès infantiles soient évitables ou traitables, beaucoup de pays ont encore un taux scandaleusement élevé de mortalité infantile.

En 2008, un enfant sur sept mourait avant son cinquième anniversaire. L'Afrique centrale et de l'Ouest accusaient les niveaux les plus élevés, un enfant sur six y décédant avant l'âge de cinq ans (169 décès pour 1 000 naissances vivantes). Les 34 pays où le taux de mortalité des moins de cinq ans dépassait 100 pour 1 000 naissances vivantes, en 2008, se trouvent tous en Afrique subsaharienne.

Comme le souligne le document stratégique des Nations unies relatif à l'objectif 4 des OMD (mortalité infantile)¹ : *« Il est urgent de recentrer l'attention sur la pneumonie et la diarrhée, deux des principaux facteurs de décès chez les enfants. Le recours à de nouveaux outils comme les vaccins contre la pneumonie à pneumocoques ou la diarrhée à rotavirus pourraient donner un nouvel élan à la lutte contre ces maladies très communes et fournir un point d'entrée pour la relance d'une programmation globale. Une nutrition correcte est un des aspects cruciaux de la prévention, car la malnutrition augmente les risques de décès. »*

I. ¹ **OBJECTIF 4 : Réduire la mortalité infantile et post-infantile :**
http://www.un.org/fr/millenniumgoals/pdf/report2010_goal4.pdf

3. Une diminution des contributions au FED avant une éventuelle budgétisation

La diminution de notre quote-part au Fonds européen de développement a fait passer la part de notre apport de 24,3 % dans le 9^e FED à 19,55 % dans le 10^e, contre 15,9 % retenus pour le budget général.

En conséquence, il est prévu que la contribution française passe de 909 millions d'euros en 2010 à une contribution en 2011 de moins de 805 millions d'euros, soit 20,6 % des contributions, taux qui résulte de la transition en 2011 de l'ancienne à la nouvelle clef.

Cette diminution permettra une réduction d'environ 100 millions d'euros avant de s'aligner à nouveau sur le rythme régulier de progression de l'aide européenne.

Échéancier des contributions au FED

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
Contribution totale	3 565	3 740	3 900	4 210	4 300
Contribution française	852	909	804	823	841

Cette baisse a permis, selon les informations communiquées à vos rapporteurs, une augmentation à hauteur de 68 millions des dons projets, via l'AFD, le FSP et les ONG, qui s'élève cette année à 389,3 millions d'euros en crédits de paiement en augmentation de 18,8 %.

Parallèlement la France poursuit l'objectif d'obtenir la budgétisation du FED à l'occasion de la négociation des prochaines perspectives financières, en 2012.

La budgétisation du FED renforcerait la transparence et la visibilité, en satisfaisant aux principes d'unicité budgétaire et en présentant dans le budget la totalité des financements de l'UE destinés au développement.

La budgétisation du FED permettrait également de contourner les blocages auxquels ont donné lieu les négociations quinquennales des FED successifs, d'éviter les longues procédures de ratification des protocoles financiers, et enfin d'harmoniser les procédures de mise en œuvre de l'aide communautaire, et ainsi de réduire les coûts de gestion pour la Commission et les Etats bénéficiaires.

L'existence d'un fonds intergouvernemental dédié aux Etats ACP en dehors du budget général de l'Union puise sa justification dans l'histoire et dans un engagement différencié des Etats membres vis-à-vis de ces Etats.

Le premier argument en faveur de la budgétisation est lié à la nature de l'engagement européen vis-à-vis de l'Afrique fondé aujourd'hui sur la géographie et sur nos intérêts partagés, au-delà des legs de l'histoire.

Il n'est, en second lieu, plus admissible que le Parlement européen ne soit pas pleinement associé à la relation UE-ACP, comme il l'est pour les autres instruments et régions du monde.

Cette budgétisation se traduira néanmoins, il faut en prendre conscience, par une diminution du contrôle du Parlement français qui n'aura plus à se prononcer sur la contribution française au FED.

Celle-ci, lorsque le FED sera budgétisé, sera en effet intégrée dans le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, qui ne distingue pas les recettes selon leur affectation. Il reviendra, dès lors, au seul Parlement européen de voter et de contrôler les crédits du FED.

Vos rapporteurs estiment qu'il s'agit là d'un processus cohérent avec la construction européenne qui sera bénéfique si l'ensemble de la politique européenne arrive à se restructurer afin de définir des priorités plus lisibles et des procédures plus souples.

4. La diminution de nos contributions aux agences des Nations unies

Parallèlement à nos contributions obligatoires à l'ONU, la France verse aux différents fonds et programmes des Nations unies des contributions volontaires sur le programme 209 du ministère des affaires étrangères et européennes.

Ces contributions concernent les activités opérationnelles de développement, humanitaires et d'urgence, conduites par les Fonds et Programmes des Nations unies (PNUD, HCR, UNICEF, UNRWA...) qui ne bénéficient pas de contributions obligatoires. La France verse également des contributions volontaires, pour des montants moindres, à des institutions spécialisées de l'Organisation des Nations unies, dont le fonctionnement courant est assuré par les contributions obligatoires des Etats membres.

En 2010, les contributions françaises représentent moins de 1 % du total des fonds levés par le système onusien. Rapportées à la part de la France dans le revenu mondial d'environ 4,6 %, notre contribution au fonctionnement de ces organisations est extrêmement limitée.

La faiblesse de nos contributions volontaires constitue un handicap à la diffusion de nos idées dans les fonds et programmes de l'ONU, qui dépendent exclusivement de ce type de financement, et à la création de synergies avec les priorités de notre coopération bilatérale.

La très forte diminution des crédits ONU prévue entre 2010 et 2011 de — 7,3 millions d'euros, soit une baisse de 13 %, accentuera ce handicap.

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution des contributions volontaires de la France gérées par la direction des Nations unies aux principales organisations internationales depuis 2002 ;

Évolution des contributions volontaires de la France aux fonds et programmes des Nations unies

<i>en millions d'euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010
PNUD	24,10	28,00	28,50	26,00	18,00
HCR	14,60	15,55	15,70	16,00	14,00
UNICEF	14,30	13,80	12,70	10,00	7,00
UNRWA	5,63	6,20	6,00	5,50	5,00
FNUAP	1,85	2,50	2,50	2,20	1,90
HCDH	1,65	1,90	1,80	1,70	1,70
ONUSDC	1,30	1,60	1,65	1,60	1,60
CERF	1,00	1,00	1,49	0,00	0,50
ONUSIDA	0,90	1,20	1,20	0,90	0,70
BCAH	0,70	1,00	1,00	1,00	0,80

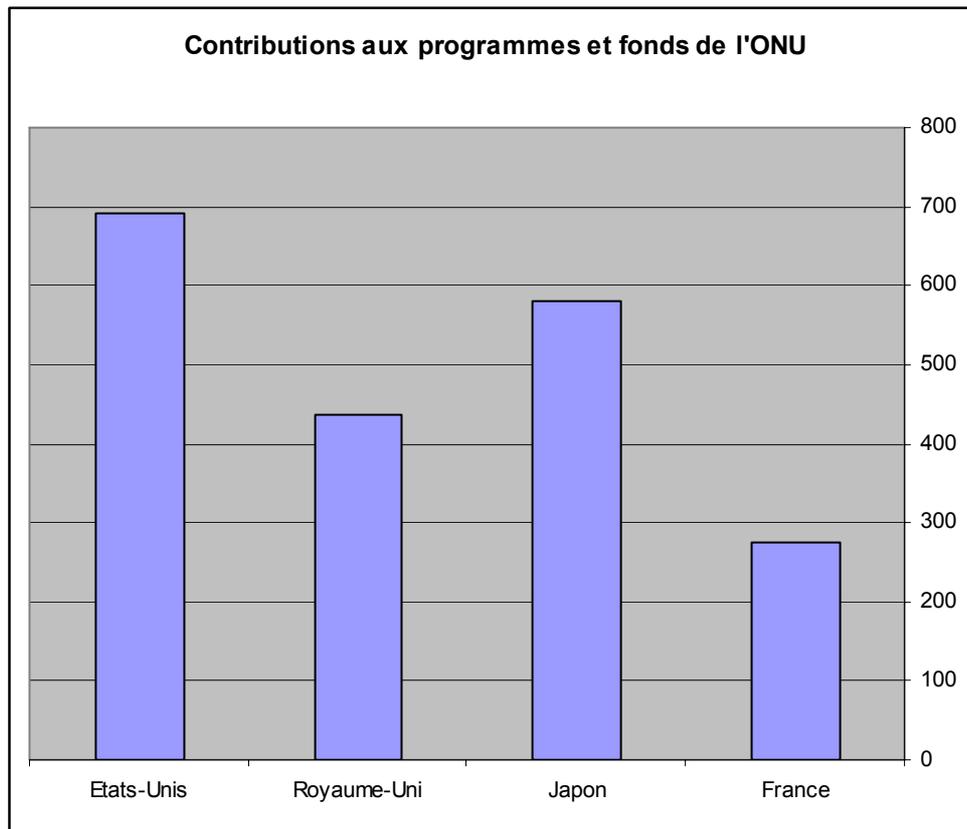
Source : MAEE

Vos rapporteurs constatent que les **contributions volontaires aux fonds et programmes des Nations unies ont diminué de 38 % depuis 2008**.

Si l'on se limite à quelques-unes des principales organisations, en 2009, la France n'était plus que le 12^e contributeur du PNUD, loin derrière la Norvège et les Pays-Bas (120 millions de dollars), les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la Suède.

Cette même année, la France se classait au 17^e rang des contributeurs de l'UNICEF, derrière les Etats-Unis (300 millions de dollars), la Norvège (200 millions de dollars), les Pays-Bas (190 millions de dollars), le Royaume-Uni (180 millions de dollars) et la Suède (170 millions de dollars). Alors même que notre pays est de nouveau membre du conseil d'administration pour la période de 2009-2011 et que notre capacité d'influence y est notamment fonction de l'importance de nos contributions volontaires.

La France est également le 17^e principal contributeur du HCR, derrière les Etats-Unis, le Japon, la Suède, les Pays-Bas et la Norvège.



Source : données OCDE CAD

La diminution des contributions volontaires est, certes, largement subie par le ministère des affaires étrangères. Ces contributions sont en effet considérées avec l'aide bilatérale comme les seules variables d'ajustement dans un budget dominé par des contributions obligatoires à la Banque Mondiale, au FMI, au Fonds européen de développement ou par des engagements internationaux comme ceux pris dans le cadre du Fonds mondial de lutte contre le Sida. Les contributions à ces 4 derniers organismes et fonds dans le PLF 2011 représentent plus de 53 % des dépenses hors personnel de la mission aide au développement.

Mais cette diminution s'inscrit également dans un contexte où l'efficacité et la cohérence des 25 agences de développement l'ONU à laquelle la France contribue fait l'objet de critiques récurrentes. S'il est indéniable que l'ONU joue un rôle considérable dans la prise en compte des besoins des pays en développement et que sa neutralité lui permet de conduire des actions dans les situations les plus difficiles, il n'en demeure pas moins que la structure des fonds et organismes rattachés à l'ONU n'est pas toujours satisfaisante. Une réforme de la répartition des rôles entre chaque organisme des Nations unies serait sans doute nécessaire pour éviter les activités redondantes, clarifier les objectifs stratégiques et accroître la transparence en matière de résultats.

Il faut en outre observer que 75 % du montant total est attribué à 4 agences, c'est-à-dire le PNUD, l'UNICEF, le HCR et l'UNRWA, ce qui

signifie que les 25 % restant sont repartis, pour ne pas dire saupoudrés, entre les 21 autres agences selon des priorités dont plusieurs rapports ont souligné le manque de cohérence et de suivi.

Il convient enfin de relativiser la diminution de nos contributions à des organismes comme le PNUD en prenant en compte les contributions versées indirectement par la France au PNUD par le biais de l'Union européenne. En 2001 la France contribuait au PNUD à hauteur de 16 millions d'euros directement et de 2 millions par le canal européen. En 2009, cette contribution s'élevait à 25 millions par le budget national et 50 millions à travers notre participation au budget de l'Union. 65 % de notre contribution au PNUD passe aujourd'hui par l'Union européenne."

Cela étant dit, votre commission estime que nos contributions sont arrivées à un niveau inquiétant pour la place de la France dans les enceintes des Nations unies.

Les contributions aux Nations unies sont aujourd'hui à des niveaux équivalents à la moitié de celles pour le Fonds mondial contre le Sida et au 10^e de celles affectées aux canaux européens.

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit une nouvelle baisse de 12,9 % des contributions aux Nations unies qui passe de 56,1 millions d'euros en 2010 à 48,9 millions d'euros.

III. UNE PRIORITÉ ACCORDÉE À L'AFRIQUE QU'IL CONVIENT DE CONFORTER

Votre commission se félicite que le gouvernement se soit engagé à travers le document-cadre à consacrer 60 % de l'effort budgétaire à l'Afrique subsaharienne et 50 % des subventions aux 14 pays prioritaires.

Elle invite les administrations en charge de ces crédits à préciser les critères définissant l'effort budgétaire et les subventions en question.

Mais, elle ne peut que se réjouir de constater une réelle volonté concentrer nos efforts sur ce continent. Elle avait dénoncé à plusieurs reprises le fait que cette priorité affichée depuis de nombreuses années ne s'était pas traduite dans les faits.

**Part de l'Afrique subsaharienne et des PMA
dans l'aide bilatérale française**

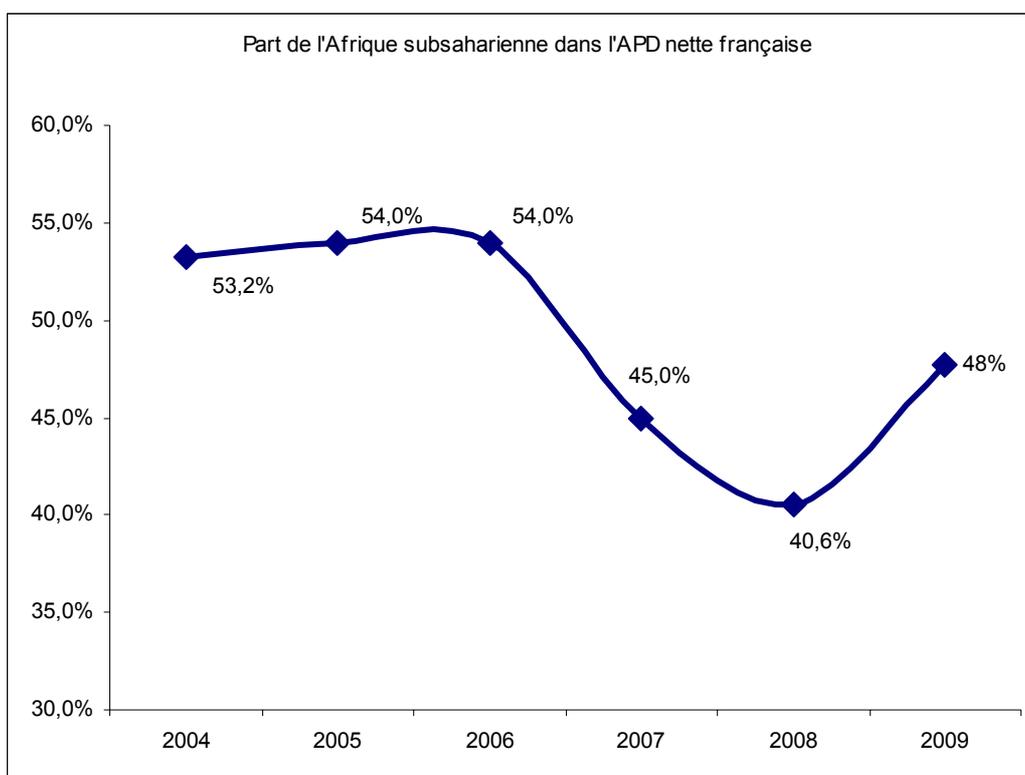
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Afrique subsaharienne	2963,65	3905,9	4274,3	2814,2	2620,2	3271,7
PMA	2264,64	999,8	1237,6	1409,8	1307,8	1161,3
Total aide bilatérale	5566,84	7239,1	7919,4	6258,5	6461,2	6854,5
Part de l'Afrique subsaharienne	53,2%	54,0%	54,0%	45,0%	40,6%	47,7%
Part des PMA	41%	14%	16%	23%	20%	17%

Source : OCDE, serveur CAD

***A. LA PRIORITÉ À L'AFRIQUE NE S'EST JUSQU'À PRÉSENT PAS
TRADUITE PAR UNE CONCENTRATION SUFFISANTE DES CRÉDITS
BUDGÉTAIRES SUR L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE.***

Si on se réfère à l'ensemble de l'aide publique au développement française, on observe que la concentration des crédits sur l'Afrique subsaharienne ne se reflète pas dans la part de celle-ci dans notre APD.

En 2009, 48 % de l'aide bilatérale a été consacrée à l'Afrique subsaharienne contre 54 % en 2005.



Source : OCDE, serveur CAD

Cette appréciation mérite cependant d'être tempérée. En effet, quand on observe uniquement l'effort budgétaire, l'évolution semble plus cohérente avec les objectifs affichés.

Effort budgétaire total en Afrique

	2004	2005	2006	2007	2008
I. Subventions	415	443	538	519	331
dt: Subventions projets	197	247	327	314	222
dt: FSP	177	120	129	119	85
dt: Aides budgétaires globales	41	76	82	86	24
II. C2D	40	21	388	86	133
II. Coût Etat des prêts	195	323	329	427	410
Effort financier total¹⁶	650	787	1 255	1 032	874
Effort financier Afrique subsaharienne	360	439	876	613	489
<i>En % du total</i>	55%	56%	70%	59%	56%
Effort financier Pays émergents¹⁷	11	65	38	46	90
<i>En % du total</i>	2%	8%	3%	4%	10%

Source des données : AFD (engagements sur subventions projets, aides budgétaires globales, C2D et coût Etat des prêts), MAEE (FSP).

Sur la période l'effort budgétaire en Afrique subsaharienne passe de 360 millions d'euros en 2005 à 489 millions d'euros en 2009, la part relative par rapport à l'effort budgétaire total étant stable entre 55 et 56 % à un niveau en dessous de l'objectif des 60 % fixé par le CICID en 2009, qui doit donc se traduire par une concentration accrue de l'effort financier sur l'Afrique.

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX 14 PAYS PRIORITAIRES DE LA COOPÉRATION FRANÇAIS ET AUX PMA ONT DIMINUÉ DE 2005 A 2009

1. Les crédits consacrés aux 14 pays prioritaires de la coopération française ont diminué de 2005 à 2009

Le CICID de juin 2009 avait défini la priorité géographique de la coopération française à travers une liste de 14 pays pauvres prioritaires, 14 pays d'Afrique subsaharienne : le Bénin, le Burkina Faso, les Comores, le Ghana, la Guinée Conakry, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République Démocratique du Congo, la République Centrafricaine, le Sénégal, le Tchad, le Togo.

¹⁶ L'effort budgétaire est ici défini comme la somme du coût Etat des prêts, des subventions, et des montants des contrats de désendettement et de développement (C2D) octroyés à titre bilatéral ; relatifs aux programmes 209, 110 et 853.

¹⁷ Chine, Indonésie, Inde, Pakistan et Thaïlande, Brésil

Vos rapporteurs ont été surpris de constater que, dans les faits, les crédits avaient baissé depuis 2004 dans ces pays plus qu'ailleurs, constat qui justifie pleinement les mesures visant à concentrer notre effort sur ces pays.

Si on considère l'aide bilatérale sous forme de subventions issues des programmes 209 et 110, celle-ci passe de 219 millions en 2005 à 158 millions en 2009.

Évolution de l'aide bilatérale française consacrée aux 14 pays pauvres prioritaires et octroyée sous formes de subventions sur la période 2005-2009¹⁸

	2005	2006	2007	2008	2009
Subventions projets	161	176	145	71	112
FSP	29	23	31	25	9
Aide budgétaire globale	29	57	24	10	37
TOTAL 14 pays pauvres prioritaires	219	256	200	106	158
En % du total des subventions	49%	48%	39%	32%	52%
<i>Pour rappel : total subventions</i>	<i>443</i>	<i>538</i>	<i>519</i>	<i>331</i>	<i>306</i>

Source : MAEE

Si l'on considère l'aide bilatérale nette déclarée à l'OCDE destinée à ces pays : elle passe de 1 490 millions d'euros en 2004 à 708 millions d'euros en 2008. L'évolution est cependant moins défavorable si on considère l'aide programmable qui évolue favorablement.

Évolution de l'aide bilatérale consacrée aux 14 pays pauvres prioritaires sur la période 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Aide bilatérale nette	1 490	697	814	787	708
Aide bilatérale programmable¹⁹	334	375	289	313	418

Source : MAEE

¹⁸ Subventions projets de l'AFD, fonds de solidarité prioritaires (instrument d'aide-projet du MAEE) et aides budgétaires globales. Les montants sont exprimés en engagements, en millions d'euros et couvrent les programmes 209 et 110. Les montants octroyés sous forme de C2D (contrats de désendettement et développement) ne sont pas pris en compte dans les subventions. Les montants FSP n'incluent pas les engagements de FSP mobilisateurs dont bénéficient en partie certains des 14 pays pauvres prioritaires ; ces montants sont respectivement de 40 ; 62 ; 48 ; 33 et 9 millions d'euros en 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009.

¹⁹ L'aide bilatérale programmable sur dons est définie par exclusion des éléments d'aide imprévisibles par nature, c'est-à-dire qui n'entraînent aucun flux transfrontalier, qui n'entrent pas dans les accords de coopération entre les gouvernements et qui ne sont pas programmables par le donneur. L'aide non programmable comprend les remises de dettes et autres opérations sur la dette, les dépenses consacrées à la recherche au développement, le coût imputé des étudiants, l'aide humanitaire, l'aide alimentaire, l'aide aux réfugiés dans les pays donateurs, les frais administratifs, l'aide allouée par les collectivités locales, et le soutien (de caractère général) aux ONG. L'aide bilatérale sur dons programmables comprend, outre les subventions, la coopération technique (assistance technique, établissements culturels, langue et culture française, échanges scientifiques et universitaires, dépenses de l'AEFE), les dépenses d'autres ministères (MIIINDS, Outre Mer, Défense, ...) ; les C2D.

Si on regarde l'évolution des dons programmables, notion qui sans doute se rapproche le plus des sommes effectivement disponibles pour financer des projets de développement dans ces pays, on constate également, sur les cinq dernières années disponibles, une diminution.

Évolution des dons programmables consacrés aux 14 pays pauvres prioritaires sur la période 2004-2008²⁰

	2004	2005	2006	2007	2008
I. Dons bilatéraux	1 600	790	920	857	722
II. Remises de dettes	941	47	126	181	122
III. Dépenses consacrées à la recherche au développement	67	67	234	123	37
IV. Coût imputé des étudiants	116	122	150	150	108
V. Aide humanitaire	2	2	3	6	3
VI. Aide alimentaire	5	12	11	14	19
VII. Aide aux réfugiés dans les pays donateurs	27	70	1	0	1
TOTAL Dons programmables bilatéraux I – (II + III + IV + V + VI + VII)	442	470	395	383	432

Source : MAEE

L'AFD a consacré ainsi 39 % de ses engagements à l'Afrique subsaharienne mais que 10 % de ses engagements aux pays pauvres prioritaires contre 16 % dans les pays émergents²¹.

Engagements de l'AFD réalisés en 2009 dans les 14 pays pauvres prioritaires

	Total engagement	%	Coût Etat des prêts	%	Effort financier total	%
Afrique	1 671	39	254	53	478	57
dont pays pauvres	415	10	55	11	235	28
Pays émergents mandat BPM	704	16	76	16	77	9
Total	4 329		476		835	100

Source : DPT 2011

Cette situation s'explique, d'une part, par le fait que l'AFD intervient majoritairement sous forme de prêts. Quand on regarde en termes d'effort financier total, les 14 pays pauvres représentent 28 % de l'effort budgétaire, alors que les émergents ne représentent plus que 9 %. Cette situation s'explique, d'autre part, par le fait que, sous forme de prêt, l'AFD intervient plus massivement dans la zone Afrique subsaharienne, dans des pays qui ne

²⁰ Les données tirées des déclarations d'APD française au CAD de l'OCDE sont exprimées en décaissement, et en millions d'euros.

²¹ Liste des pays émergents où l'AFD est autorisée à opérer avec un mandat de préservation des biens publics mondiaux (BPM), définie par le CICID de 2006 : Chine, Thaïlande, Inde, Indonésie, Pakistan, Brésil

sont pas sur la liste des pays prioritaires, comme l’Afrique du Sud ou le Kenya.

La commission constate que notre aide, quel que soit l’agrégat retenu, diminue dans ces pays prioritaires. Elle en déduit que la décision de 2009 de se fixer un objectif quantitatif est nécessaire pour orienter les décisions d’attribution des subventions et l’action de nos opérateurs.

Elle observe en revanche que l’objectif retenu par le CICID de juin 2009 de 50 % des subventions consacrées aux OMD, hors interventions en sortie de crise et dépenses non ventilées consacrées aux 14 pays, se fondait sur un agrégat trop limité qui ne représente pour ces pays, en 2008, que 12 % des dons bilatéraux, 20 % des dons programmables.

Subventions consacrées aux OMD, hors interventions en sortie de crise et dépenses non ventilées, octroyées aux 14 pays pauvres prioritaires²²

	2005	2006	2007	2008	2009
Subventions projets (OMD)	161	176	145	71	112
FSP (OMD) a	17	10	23	14	9
TOTAL	178	186	168	85	121

Source : MAEE

Le choix de cet agrégat permet d’atteindre facilement l’objectif des 50 % et d’afficher que 76 % des subventions consacrées aux OMD, hors interventions en sortie de crise et dépenses non ventilées, sont consacrées aux 14 pays pauvres prioritaires.

Le choix du document-cadre de fixer un objectif au regard de l’ensemble des subventions paraît de ce fait plus pertinent.

Tout dépendra cependant de la définition des subventions retenue. Si on s’en tient aux subventions projets de l’AFD, du fonds de solidarité prioritaire et des aides budgétaires globales des programmes 209 et 110 sans les montants octroyés sous forme de C2D (contrats de désendettement et développement) et les engagements de FSP mobilisateurs, l’objectif, comme l’illustre le tableau ci-dessous est déjà atteint en 2009.

Évolution des subventions consacrées aux 14 pays pauvres prioritaires

	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL 14 pays pauvres prioritaires	219	256	200	106	158
En % du total des subventions	49 %	48 %	39 %	32 %	52 %

Source : MAEE

Le dernier tableau montre que la concentration n’est pas incompatible avec la baisse des moyens si l’enveloppe générale de dons

²² Subventions projets AFD hors pays en crise, et fonds de solidarité prioritaire (FSP) hors secteur gouvernance et action culturelle. Les montants sont exprimés en engagements et en millions d’euros.

baisse encore plus. C'est pourquoi le document-cadre avait introduit la notion de montant-plancher de moyens budgétaires consacrés à l'aide bilatérale qui mériterait d'être suivi.

2. Les crédits consacrés aux PMA ont diminué de 2005 à 2009

Notre pays s'est engagé en faveur des Pays les moins avancés (PMA) à leur consacrer **0,15 % du RNB** lors de l'adoption du Programme d'action 2001-2010 des Nations unies sur les PMA en 2001. Le CICID du 18 mai 2005 avait acté l'atteinte de cet objectif d'ici 2012.

Or l'aide publique en direction des PMA s'élevait à 0,11 % du RNB en 2007 et 2008.

En 2008, la France consacre 28 % de son APD totale aux PMA représentant 0,11 % du RNB français et 17 % de son APD bilatérale.

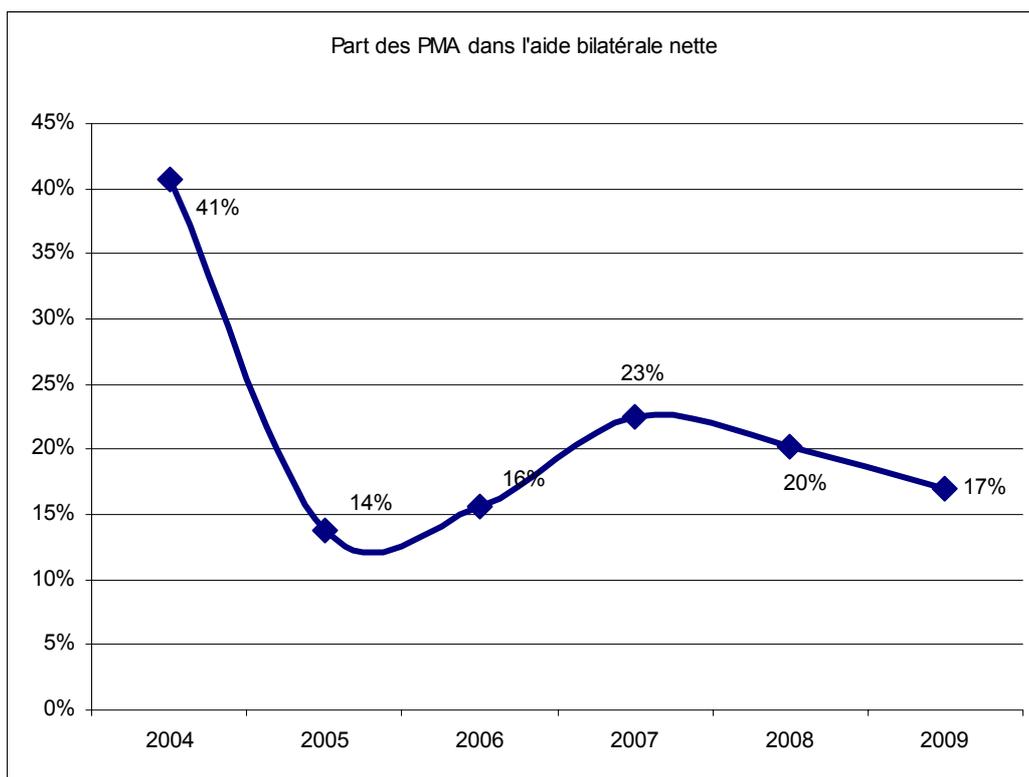
en millions d'euros	APD bilatérale 2007	APD bilatérale 2008	APD bilatérale 2009
PMA (pays les moins avancés)	1 034,24	905,08	791,06
PFR (pays à faible revenu)	701,86	238,04	1 055,04
PRITI (pays à revenu intermédiaire – tranche inférieure)	1 395,79	1 445,95	1 306,47
PRITS (pays à revenu intermédiaire – tranche supérieure)	671,30	914,35	736,98
Aide non ventilée	768,63	971,90	1 150,89
Total	4 571,83	4 475,33	5 040,45

Source : MINEFI

Cette aide est acheminée pour 41 % par le canal bilatéral de l'aide française (905 millions d'euros), pour 31 % par le canal européen (681 millions d'euros) et 29 % par le canal multilatéral (635 millions d'euros).

La France entend jouer un rôle important dans les positions qui seront adoptées lors de la quatrième conférence intergouvernementale sur les PMA qui se tiendra à Istanbul du 30 mai au 4 juin 2011.

Cette conférence sera notamment l'occasion de faire un bilan de la mise en œuvre du programme d'action mondiale 2001-2010 pour les PMA, qui avait été défini lors de la précédente conférence, et formuler de nouvelles recommandations.



Source : OCDE

C. LA FRANCE CONTINUE À PESER POUR QU'UNE PART CROISSANTE DES RESSOURCES DES BANQUES MULTILATÉRALES SOIT AFFECTÉE À L'AFRIQUE

La participation active de la France aux institutions multilatérales lui confère une part d'influence et de responsabilité significatives dans l'évolution du système international ainsi que dans la programmation de ces institutions.

L'influence de la France, sa capacité à promouvoir sa vision des priorités du développement passent à la fois par une coopération bilatérale réactive et visible et par un engagement clair dans les institutions européennes et multilatérales.

A la Banque mondiale, la dernière évaluation de la dotation de la France à l'AID 13 et 14 a montré que « *la présence accrue de la France dans les discussions et débats autour des AID 13 et 14 lui ont permis de faire avancer des priorités géographiques et sectorielles significatives. L'atteinte de l'objectif de 50 % des financements attribués à l'Afrique doit figurer parmi les résultats tangibles.* »

En s'impliquant financièrement et techniquement, la coopération française dans son ensemble a pu récolter les fruits de ses efforts dans des secteurs aussi divers que les infrastructures, l'éducation et les projets régionaux.

La Banque mondiale s'est avérée un instrument performant et transparent de livraison des aides qu'offre la France aux pays pauvres. Elle a fait preuve depuis une décennie, d'une capacité à s'adapter et à répondre aux attentes de ses clients au moins autant sinon plus que d'autres canaux.

On observe globalement que le degré de concentration des interventions des banques multilatérales sur l'Afrique est aussi fort, sinon plus, que l'aide bilatérale. L'étude sur les subventions montre, par ailleurs, que la France a, en quelque sorte, délégué une grande partie de son aide sous forme de dons aux instances multilatérales.

Part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision actualisée	2011 Prévision	2013 Cible
Afrique subsaharienne	%	54,5	57,1	52	52	53	54
PMA	%	56,2	52,3	53	52	52	54

Source : DG Trésor/Banques multilatérales de développement.

La répartition géographique des interventions des principales banques multilatérales de développement

Institution	Année	Afrique subsaharienne		Pays les moins avancés	
		Montant en millions d'euros	%	Montant en millions d'euros	%
Agence internationale de développement (Banque mondiale)	2008	2 795,0	51,69	2 888,8	53,42
	2009	4 195,5	57,81	3 582,5	49,36
Fonds africain de développement (Banque africaine de développement)	2008	978,79	100,00	806,48	82,40
	2009	1 064,97	100,00	797,58	74,89
Fonds international de développement agricole	2008	129,31	51,97%	120,22	48,32%
	2009	161,22	54,35%	207,83	70,06%

Source : DPT 2011

Cette stratégie visant à faire partager les priorités françaises aux principaux bailleurs de fonds multilatéraux repose sur des contributions multilatérales élevées mais aussi sur la force et la pertinence de notre coopération bilatérale.

Comme le souligne le dernier rapport d'évaluation rétrospective de la dotation de la France à l'AID de la Banque mondiale²³ : « l'existence d'un secteur bilatéral cohérent et dynamique amplifie l'influence de la France à l'AID en alimentant son expérience de terrain et en enrichissant ses bases de

²³ Évaluation rétrospective de la dotation de la France à l'AID 13 et 14 de la Banque mondiale. DGTPE

connaissance. Des interventions crédibles, fondées sur des analyses pertinentes, émergent des réseaux que procure l'aide bilatérale. Une contribution à l'AID15 réduisant les budgets du secteur bilatéral aurait des effets négatifs sur l'ensemble du dispositif d'aide français, il serait donc judicieux de maintenir ces budgets bilatéraux ou, à tout le moins, une proportionnalité entre les deux secteurs »

IV. UNE AIDE BILATÉRALE DÉSÉQUILLIBRÉE PAR LA FAIBLESSE DES DONS

La politique bilatérale française dispose d'une panoplie large d'instruments au service du financement du développement : assistance technique et apports d'expertise et de formation (aide au commerce, aide à la mobilisation fiscale), mesures de politique générale (renforcement de la coopération fiscale internationale, réforme de la représentation des pays en développement dans les institutions financières internationales), instruments de garantie qui n'entraînent en principe pas de transferts financiers et, évidemment, des financements directs : dons, cofinancements en dons, prêts à moyen et long terme.

Le débat sur les instruments de la politique de coopération s'est récemment concentré sur l'équilibre entre les prêts et les dons. Si cette opposition peut apparaître quelque peu réductrice, et cela d'autant plus qu'il existe un continuum entre les dons et les prêts selon le degré de concessionnalité, ces deux instruments offrent bien des possibilités d'intervention dans des zones géographiques et des secteurs différents.

Ces dernières années, la diminution des dons a, comme nous l'avons constaté aux chapitres précédents, diminué la capacité de la coopération française à orienter son aide vers l'Afrique subsaharienne. A l'inverse, l'augmentation des prêts a accru les possibilités d'intervention dans les pays émergents pour un coût budgétaire limité.

De ce point de vue, le projet de loi de finances pour 2011 ne semble pas modifier les tendances de moyen terme observées ces dernières années.

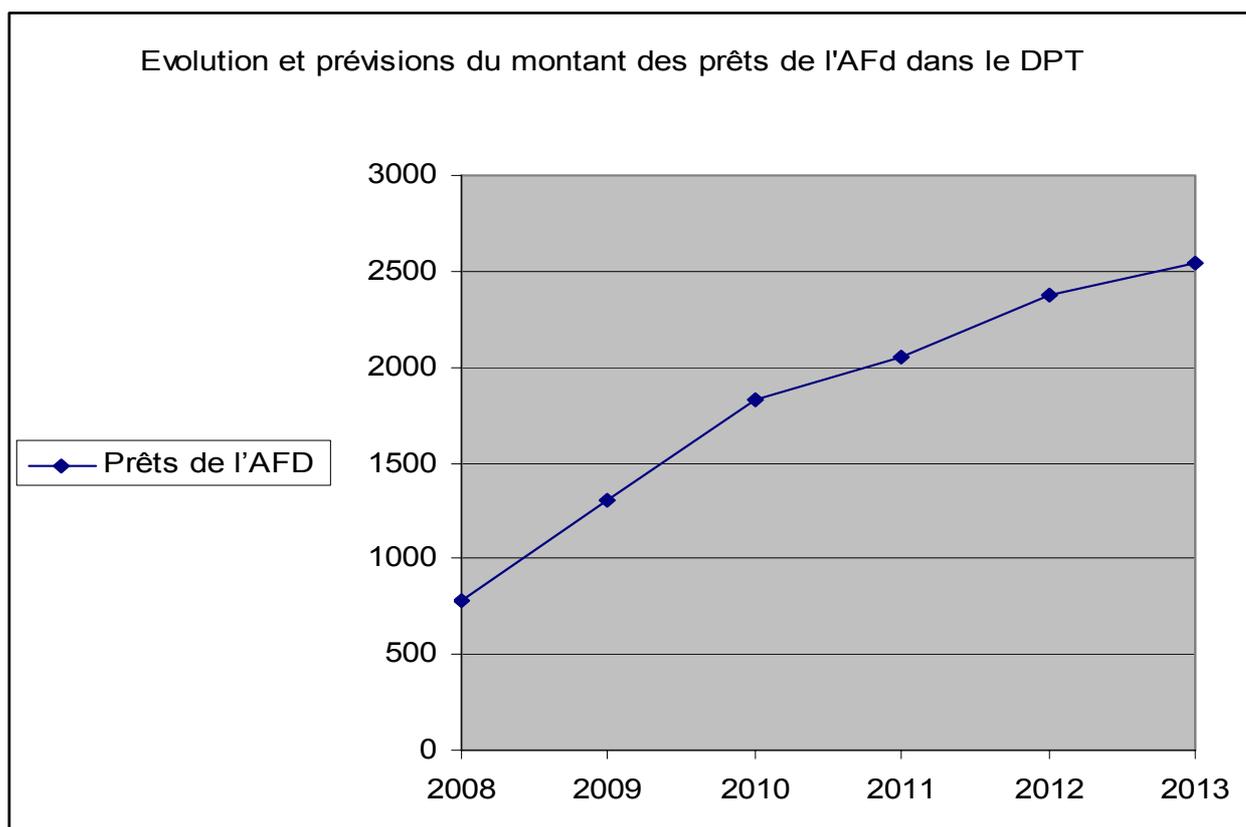
A. UNE AUGMENTATION RESPONSABLE DES INTERVENTIONS SOUS FORME DE PRÊTS PEUT SERVIR UNE POLITIQUE D'INFLUENCE

Le prêt est un outil de financement permettant, avec des ressources budgétaires limitées, d'appuyer des projets de grande dimension, au service de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté, dans des pays ou auprès d'acteurs économiques solvables qui ont une capacité d'emprunt.

En prêtant à des pays en développement sur de longues périodes, l'AFD fait bénéficier ces pays de financements qu'ils ne trouveraient pas à ce prix sur le marché parce qu'elle s'inscrit dans une maturité plus

longue, leur fait bénéficiaire de sa notation AAA et intègre éventuellement un certain degré de concessionnalité.

La part prise par cet instrument s'est sensiblement accrue ces dernières années sous l'impulsion de l'AFD, comme l'illustre le graphique suivant.



Source Sénat/données DPT pour 2011

Le développement de cet instrument suppose que la France applique une politique de prêts responsables, dans le respect des règles adoptées par les pays industrialisés en matière de ré-endettement prudent et soutenable, en particulier en Afrique subsaharienne.

En règle générale, les prêts souverains sont réservés aux pays dont le risque de surendettement est jugé faible par les analyses effectuées par le FMI et la Banque mondiale et ils ne peuvent en aucun cas être octroyés à des pays n'ayant pas encore franchi toutes les étapes de l'initiative relative aux pays pauvres très endettés (PPTE).

Les conditions financières sont généralement concessionnelles et intègrent, si possible, une dimension contracyclique pour accommoder les chocs susceptibles d'altérer temporairement la capacité de paiement de ces pays. Les prêts au secteur non souverain (notamment aux entreprises

publiques) peuvent être autorisés, au cas par cas, y compris dans des pays où le risque de surendettement est jugé moyen, voire élevé, lorsque la rentabilité du projet financé le justifie et lorsque la dette de l'entreprise publique concernée est disjointe de celle de l'État.

Etant donné l'ampleur des besoins et la rareté relative des ressources publiques, l'AFD a donné la priorité aux mécanismes tels que les prêts permettant aux fonds publics d'exercer un effet de levier dans les pays à revenus intermédiaires et émergents ainsi que pour certains secteurs économiques, en particulier pour l'appui au secteur privé.

Comme le souligne le dernier contrôle de la Cour des comptes sur l'AFD d'octobre 2010, « *il existe en réalité une interaction étroite entre les trois paramètres que sont les instruments, les cibles géographiques et les secteurs d'intervention. C'est autant par contrainte (réduction des crédits budgétaires) que par choix (recherche d'un effet de levier) que les prêts sont devenus le principal instrument de l'agence, représentant aujourd'hui 87 % de ses engagements. Ayant pour objectif de minimiser le coût-Etat par projet, c'est-à-dire de limiter autant que possible la concessionnalité, l'AFD est conduite à rechercher des emprunteurs solvables, qu'elle trouve plutôt parmi les moins pauvres des pays en développement* »

Le développement des prêts a permis, à un moindre coût budgétaire, à l'AFD de s'affirmer comme un véritable outil de présence et d'influence, au service des intérêts français, au-delà de leurs zones traditionnelles.

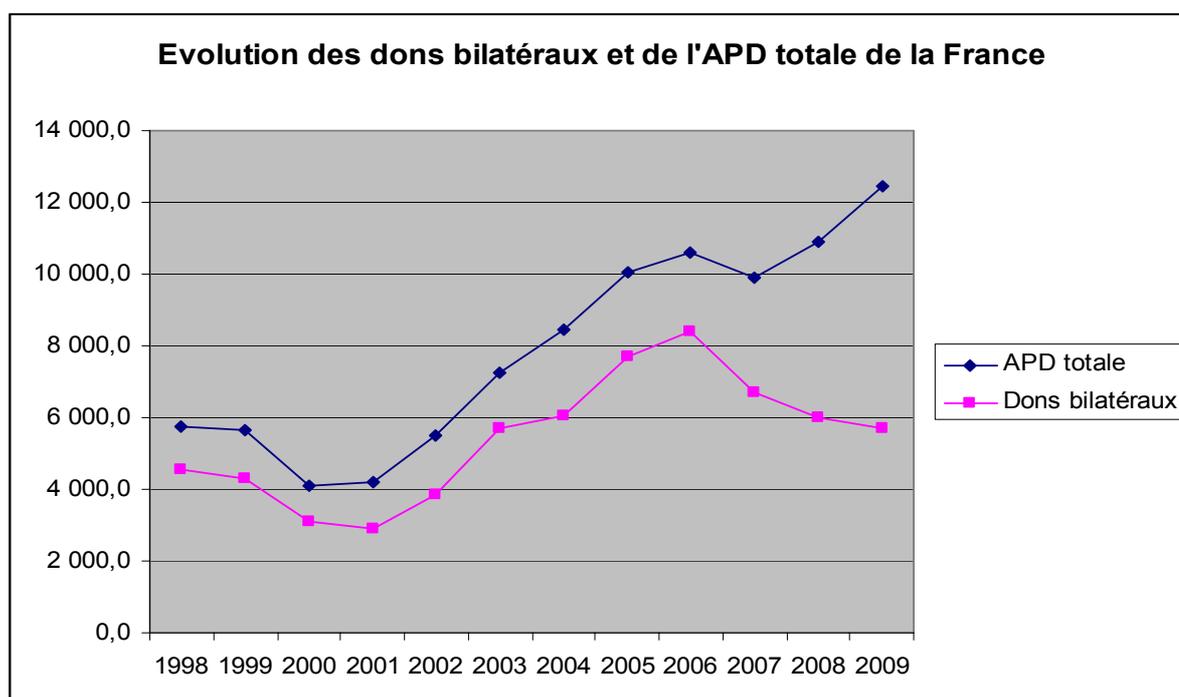
Au sein d'une communauté des pays en développement de plus en plus différenciée, il a permis de limiter l'effort public dans ses concours au strict minimum nécessaire pour asseoir leur pertinence, notamment dans les pays à revenus intermédiaires.

L'AFD, grâce à ces interventions sous forme de prêts, entretient des liens étroits avec de nombreuses institutions nationales et multilatérales, qui accroissent sa visibilité et ses possibilités d'action en partenariat.

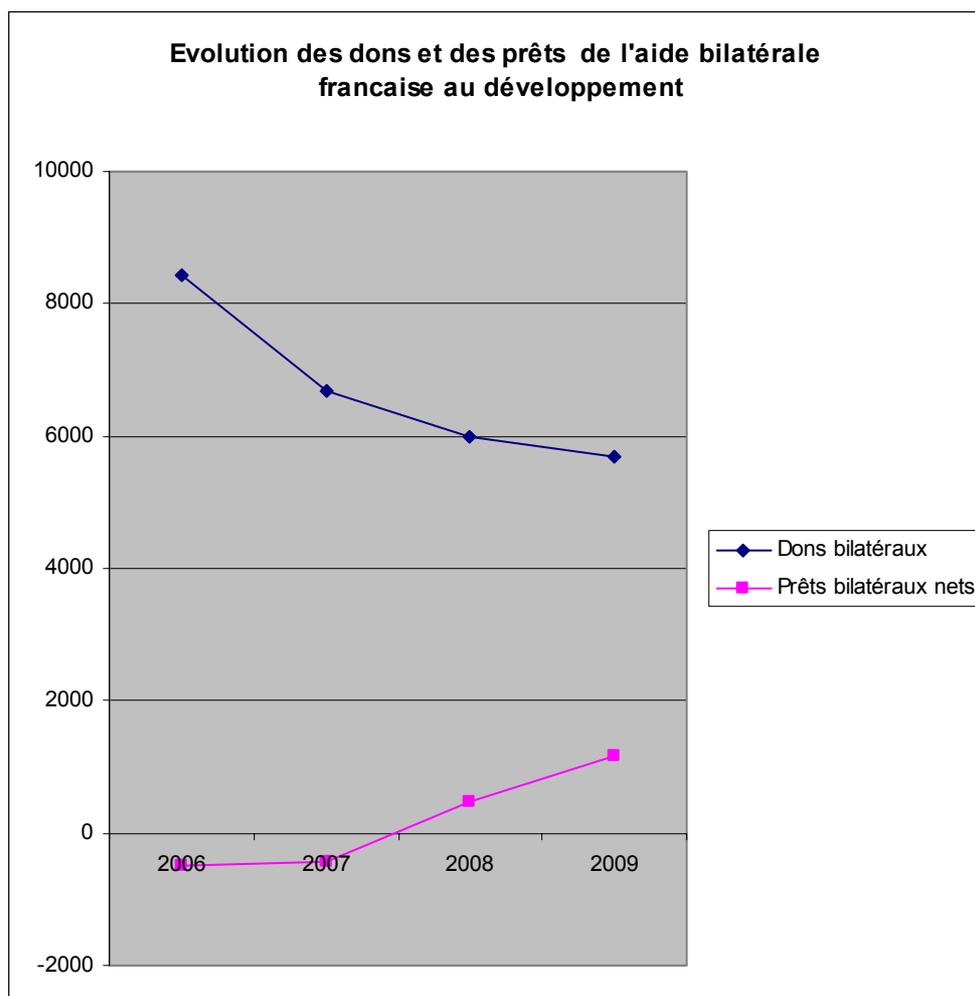
Par ailleurs, l'augmentation de ces prêts génère une croissance de l'APD déclarée au CAD. Ces dernières années, les prêts ont ainsi largement participé, avec les annulations de dettes, à la croissance de l'APD française, comme il a été indiqué précédemment. Ce processus risque néanmoins de s'atténuer au fur et à mesure que les remboursements augmenteront.

B. LA DIMINUTION DES DONS BILATÉRAUX AFFECTE L'ORIENTATION DE NOTRE COOPÉRATION

Depuis plusieurs années, la France tend à diminuer sensiblement la part des dons dans son aide publique sous l'effet de la diminution des crédits destinés aux subventions.



Source : OCDE



Source : OCDE

Cette diminution des subventions affecte particulièrement les pays qui n'ont pas accès aux prêts et qui de ce fait ont le plus besoin de l'aide internationale.

La réduction des moyens de notre aide bilatérale a déjà diminué l'ancrage de la France dans certains pays d'Afrique saharienne.

Cette évolution se traduit dans les engagements de l'AFD par une diminution des subventions et une augmentation très importante des prêts.

Engagements AFD pays étrangers

<i>Source DPT 2011</i>	2007	2008	2009	2010 Plan d'affaires
Subventions, aides budgétaires C2D et autres fonds	486	378	271	307
Prêts souverains et non souverains	1 419	2 005	3 505	4104

Ainsi les actions en faveur de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) au bénéfice des pays les plus pauvres, notamment africains, occupent une place de plus en plus réduite dans l'activité de l'AFD.

Cette évolution découle d'abord de la réduction des moyens budgétaires consacrés par l'Etat aux dons et subventions de caractère bilatéral à ces pays.

Effort budgétaire de l'Etat dans les ressources de l'AFD

<i>en millions d'euros</i>	2006	2007	2008	2009	Plan d'affaires 2010
Dons (Subventions, C2D, ABG) ¹	797	486	421	348	377
Coût Etat	329	427	410	476	494
Effort budgétaire de l'Etat	1 126	912	830	825	871

¹ y.c. ONG, développement solidaire, mésofinance, crédits délégués

Source : SIS 2009 présenté au CA du 30/09/2009

Source : AFD

Ce déséquilibre ne va pas se résorber dans les prochaines années puisque le DPT pour 2011 prévoit, dans la synthèse des prévisions, une augmentation de l'APD essentiellement fondée sur des prêts, malgré des efforts ponctuels pour redresser l'aide bilatérale sous forme de dons.

Comme le montre le tableau ci-après, les prêts comptabilisés augmentent à un rythme très soutenu. Ils devraient avoir plus que triplé en 2013 par rapport à 2008.

Evolution des prêts pris en compte dans les dépenses d'APD

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prêts de l'AFD ⁽¹⁾	779	1 306	1 833	2 047	2 374	2 543
Autres opérations de prêts ⁽²⁾	- 316	- 280	-136	-57	-30	12
Total	463	1 026	1 697	1 990	2 344	2 555

(1) hors impact des refinancements, y compris prêts d'ajustement structurel.

(2) y compris remboursements de prêts bancaires monoblocs.

En résumé, comme le souligne la revue à mi-parcours de l'aide au développement française par le CAD, il ya une contradiction entre les objectifs de la coopération française et l'évolution des dons de plus en plus préoccupante : « *Les cinq secteurs sur lesquels la France veut se concentrer, d'après la décision du CICID, sont des secteurs dont la plupart sont susceptibles d'être appuyés par des dons, et ne se prêtent pas facilement aux prêts, puisqu'ils ne sont pas des secteurs productifs. Pourtant, la France a réduit ses dons. Ceci pose un défi pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de la France et le ciblage sur les PMA qu'elle a proposé.* »

C. UNE AIDE BILATÉRALE POUR 2011 EN LÉGÈRE CROISSANCE

1. Une augmentation des crédits sur les programmes 110 et 209

L'aide bilatérale française gérée par le ministère des affaires étrangères est désormais regroupée dans l'action n° 2 du programme 209.

Elle bénéficie pour 2011 d'une augmentation de 12,5 %, passant de 547,3 millions d'euros à 615,7 millions d'euros, à maquette constante.

Rubriques	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dons projets AFD, FSP, ONG	311 834 450	389 334 450
AFPAK	20 000 000	15 000 000
Haïti	30 000 000	20 000 000
Contrats de désendettement	78 320 000	78 320 000
Fonds de coopération pacifique (crédits de paiement)	2 000 000	2 000 000
Aide budgétaire post-conflit et transferts sorties de crises	25 000 000	25 000 000
Coopération décentralisée	9 835 586	9 835 586
Volontariat	21 589 191	21 589 191
Canal France international (CFI)	15 390 000	15 390 000
Aide alimentaire	37 122 950	37 122 950
Fonds d'urgence humanitaire (FUH)	8 900 000	8 900 000
Total sous-action	559 992 177	622 492 177

Source : PLF 2011

Cette action regroupe désormais l'ensemble de la coopération bilatérale mise en œuvre par le ministère des affaires étrangères en matière de développement telle que définie par le CICID en juin 2009 : en santé, éducation, infrastructures de base, accès aux ressources naturelles, formation professionnelle.

Un axe fort porte sur les mesures en faveur de la gouvernance, priorité de la coopération française, qui constitue la première des deux sous-actions.

Ce sont les « transferts aux autres collectivités » qui mobilisent l'essentiel des crédits de cette action.

L'ensemble des dons projets, via l'AFD, le FSP et les ONG, se voit gratifié de 311,8 millions d'euros en autorisations de paiement et de 389,3 millions d'euros en crédits de paiement.

Si l'on compare avec le PLF pour 2010, dans lequel les autorisations de paiement et crédits de paiement en dons projets représentaient

respectivement 289 millions d'euros et 327,7 millions d'euros, ces augmentations sont de 7,9 % et de 18,8 %.

Elles confirment donc la tendance qui se dessinait l'an dernier, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

Vos rapporteurs se félicitent de cette progression, de nature à améliorer la capacité de notre aide sur le terrain à poursuivre les OMD et l'action dans les pays en crise et sortie de crise.

Évolution des crédits en dons depuis 2008

en millions d'euros

	PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011
Autorisations de paiement	418,4	233,4	289,0	311,8
Crédits de paiement	319,2	299,1	327,7	389,3

L'aide projet (dons) intervient dans la zone de solidarité prioritaire (ZSP) à travers trois canaux :

– le fonds de solidarité prioritaire (**FSP**) dans les domaines de la gouvernance (justice, sécurité, droits de l'Homme), de la coopération universitaire, de la culture et de l'audiovisuel ; au sein du FSP, on distingue une enveloppe pour les projets « CD/FSD » (crédits déconcentrés / fonds social de développement) : ils se rattachent à la catégorie des projets pays et correspondent à des enveloppes budgétaires d'utilisation rapide, dont la mise en œuvre est confiée aux ambassades et qui ont pour objet de permettre le financement de microprojets locaux pour lutter contre la pauvreté et renforcer la société civile ;

– les subventions de l'**AFD** pour les autres secteurs (éducation, santé, eau, environnement, développement rural) ;

– les subventions déléguées par l'**AFD** aux **ONG**.

Vos rapporteurs regrettent en revanche que les informations communiquées dans les documents budgétaires ne distinguent pas ces dépenses.

Le projet annuel de performances de 2011 agrège ces trois types de dépenses dans une seule ligne budgétaire de plus de 300 millions d'euros, alors que, parallèlement, il distingue les dépenses pour Haïti, pour l'Afghanistan et le Pakistan ou pour l'aide humanitaire dont aucune ne dépasse 20 millions d'euros.

Le projet annuel de performances relatif au PLF de 2008 distinguait les dons projets de l'**AFD**, le **FSP** et les **ONG** ; celui pour 2009 ne distinguait déjà plus que les « dons projets **AFD** + **FSP** » d'une part et les **ONG** d'autre part ; l'année dernière, les informations relatives aux **ONG** avaient disparu ; le

PLF 2011 se contente d'une ligne « Dons projets AFD, FSP, ONG » sans plus de détail ni d'explication ultérieure.

Des arbitrages en amont du PLF seraient utiles pour comprendre la répartition de cette ligne stratégique, tout comme elle serait utile aux acteurs concernés (AFD, ONG...) pour planifier leurs projets avec suffisamment d'anticipation.

Sur le programme 110 l'« aide économique et financière bilatérale » regroupée dans l'action n° 2 connaît également une augmentation

Les crédits, tant en autorisations de paiement qu'en crédits de paiement, prévus à cette action sont en hausse sensible par rapport à 2010. 343,9 millions d'euros étaient demandés en autorisations de paiement en 2010 contre 470,2 millions d'euros cette année et 319,5 millions d'euros en crédits de paiement contre 352,9 millions d'euros pour 2011.

Une grande partie des montants affectés à l'aide économique et financière bilatérale est mise en œuvre par l'AFD.

A ce titre, les crédits de paiement sont en hausse sensible, de 272 millions d'euros à 302,2 millions d'euros et les autorisations de paiement de 345 millions d'euros à 437,1 millions d'euros.

167 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus au titre de diverses bonifications d'intérêts des prêts de l'AFD dans les pays étrangers qui permettent d'abaisser les taux d'intérêt de la ressources financière proposé par l'AFD aux bénéficiaires publics.

Ces montants permettront de mettre en œuvre des engagements de l'AFD antérieurs à 2009 et les autorisations de paiement prévues à ce titre (225 millions d'euros) serviront à honorer les engagements contenus dans le plan d'affaires 2010-2011 de l'AFD.

Les bonifications pour l'initiative de lutte contre le changement climatique répondent à un engagement de la France à participer à un fonds d'investissement pour le climat, administré par la Banque mondiale. Les crédits de paiement demandés pour 2011 sont de 8 millions d'euros.

La reconstitution du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), instrument bilatéral majeur de coopération pour lutter contre le changement climatique, couvrant la période 2011-2014 s'élève à 95 millions d'euros, il est donc demandé 50 millions d'euros en autorisations de paiement et 16,6 millions d'euros en crédits de paiement.

Enfin, les aides budgétaires globales (ABG) permettent d'apporter un soutien aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et/ou à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques et sont destinées, conformément aux priorités françaises, aux pays d'Afrique subsaharienne et, en particulier, aux pays de la zone franc.

L'augmentation très importante des demandes en autorisations de paiement, qui passent de 66 millions d'euros à 162,1 millions d'euros s'explique par la concentration des ABG sur le programme 110, les crédits de paiement augmentent de 19,5 millions d'euros, passant de 66 millions d'euros à 85,5 millions d'euros. Il est à noter que cette demande intègre les 20 millions d'euros à destination de Haïti, conformément aux engagements du Président de la République.

2. L'AFD : une forte augmentation des engagements fondée sur une diversification sectorielle et géographique

La période récente se caractérise par une forte hausse des engagements globaux de l'AFD dans les Etats étrangers, qui ont plus que triplé de 2005 à 2009, avec un saut marqué au cours de l'exercice 2009.

L'objectif de 6,7 milliards a été retenu pour 2010.

Alors que les prévisions d'engagements dans le POS-II n'étaient que 3,4 milliards d'euros en 2009, elles ont été largement dépassées.

a) La hausse des engagements résulte d'abord de l'augmentation des prêts

La hausse des engagements résulte d'abord de l'augmentation des prêts, comme le montre la répartition par instruments. Les prêts représentent désormais 87 % des engagements dans les Etats étrangers contre 74 % en 2005.

La croissance des prêts est due autant à l'augmentation des prêts souverains qu'à celle des prêts non souverains. La stabilité de la répartition des engagements entre les prêts souverains et non souverains recouvre une évolution entre 2007 et 2009 à l'intérieur de chacune des catégories : apparition des prêts souverains à concessionnalité indirecte qui, inexistantes en 2007, passent à 600 millions d'euros en 2009 et des prêts non souverains non concessionnels. De 10,8 % des prêts non souverains et 4,3 % du total des prêts en 2007, ces pourcentages s'élèvent respectivement à 64,5 % et 30,8 % en 2009.

b) L'augmentation de l'activité de l'AFD s'est accompagnée d'un recul relatif des pays pauvres d'Afrique

L'activité de l'AFD s'est répartie en 2009 à raison de 31 % dans les PMA et de 69 % pour les pays à revenu intermédiaire.

Sur les 11 pays pour lesquels les engagements ont dépassé 500 millions d'euros sur la période 2005-2009, seuls quatre sont africains (Afrique du Sud, Cameroun –dont une annulation de dette de 500 millions d'euros–, Kenya et Sénégal), les autres, essentiellement des pays à revenu intermédiaire ou émergents, se situent en Méditerranée (Liban, Maroc, Tunisie et Turquie) et en Asie (Chine, Indonésie et Vietnam).

La stratégie de montée en puissance des activités de l'AFD s'est néanmoins accompagnée du maintien d'une plus grande concentration de l'effort budgétaire sur l'Afrique, conformément aux décisions du CICID du 5 juin 2009 qui avait adopté un indicateur de concentration géographique des dons aux 14 pays pauvres prioritaires en retenant le taux de 50 % des subventions consacrées aux OMD dans ces pays.

	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
(en M€)	Engag	Effort budg.	Engag	Effort budg.	Eng.	Effort budg.	Eng.	Effort budg.	Engag.	Effort budg.	Engag.	Effort budg.
Afrique subsaharienne	724	395	1202	836	1209	575	1299	450	2074	466	6508	2722
Méditerranée et M.O	383	98	585	150	777	199	820	178	1152	161	3717	786
Asie Pacifique	533	167	400	130	352	95	771	133	1061	146	3117	671
Amérique latine Caraïbes	16	7	26	9	84	26	248	59	622	29	996	130
Multipays ou excep.	22	0	89	1	422	18	290	9	343	23	1166	51
TOTAL	1678	667	2302	1126	2844	913	3428	829	5252	825	15504	4360

Source : AFD – SIS 2009.

Le tableau ci-dessus illustre cependant les limites de la priorité « africaine pauvre » avancée par l'Agence. Les émergents d'Asie et de la Méditerranée mobilisent des ressources importantes non seulement en termes d'engagement mais aussi d'effort budgétaire de l'Etat (subvention et bonification de prêt).

Les engagements à destination des pays méditerranéens ont triplé et l'effort budgétaire qui leur est alloué a presque doublé. Les engagements à destination de l'Asie et du Pacifique sont multipliés par deux pour un effort budgétaire qui reste constant. L'Amérique latine et les Caraïbes ne bénéficient quasiment d'aucun effort budgétaire pour des engagements qui sont multipliés par 40.

L'Afrique est, certes, mieux servie pour l'effort budgétaire de l'Etat puisque, sur les 13 pays pour lesquels l'effort budgétaire dépasse 100 millions d'euros sur la période, huit sont africains (Cameroun, Sénégal, Kenya, Afrique du sud, Burkina, Ghana, Mali et Madagascar), dont quatre PMA. Les autres bénéficiaires sont méditerranéens (Maroc, Tunisie, Turquie) et asiatiques (Chine et Vietnam).

De fait, le respect de la priorité africaine apparaît problématique. **Alors que la proportion de l'effort financier de l'Etat consacré à l'Afrique subsaharienne avait atteint 74 % en 2006 (en hausse par rapport à 2005 où elle était de 59 %), elle a été ramenée à 62 % en 2007, à 53 % en 2008 et à 55 % en 2009, soit sensiblement en dessous des 60 % demandés par le CICID du 5 juin.**

Pour vos rapporteurs ce constat valide le choix effectué en 2009 de fixer des cibles de concentration des moyens budgétaires sur l'Afrique subsaharienne.

INDICATEURS DE SUIVI DU POS2 (bilan provisoire)

Indicateurs Groupe (AFD + Proparco)	2005	2006	2007	2008	2009	Cible 2011
Part du non-souverain sur le total des engagements dans les pays étrangers (périmètre : activités courantes)	46%	54%	58%	54%	58%	50%
Montant des engagements non concessionnels dans les pays étrangers et dans l'Outre-mer (M€)	445	563	724	1129	2262	1 200
Part des engagements non concessionnels sur le total des activités courantes dans les pays étrangers et l'Outre-mer	22%	25%	27%	31%	41%	29%
Indicateurs AFD	2005	2006	2007	2008	2009	Cible 2011
APD						
APD nette générée par l'AFD (M€)	445	707	900	1366	1455	1500
Indicateurs de résultats et d'impacts						
Part des nouveaux engagements contribuant directement aux OMD	48%	61%	65%	63%	72%	40%
Part des nouveaux engagements ayant une contribution directe à la croissance	67%	42%	42%	40%	41%	40%
Part des nouveaux engagements ayant une contribution directe aux BPM	27%	33%	36%	44%	63%	40%
Priorités géographiques						
Part des subventions (pg 209) consacrées à l'Afrique subsaharienne	74%	83%	72%	59%	64%	80%
Part de l'effort budgétaire de l'Etat consacré à l'Afrique subsaharienne	64%	74%	65%	55%	57%	> 60%
Part du coût Etat affecté aux pays émergents	18%	12%	7%	22%	16%	-
Montant des frais généraux opérationnels affectés à l'Afrique subsaharienne (M€)	39,2	40,5	36,5	42,5	48,5	-

c) Des interventions croissantes dans les pays émergents au titre de la préservation des biens publics mondiaux

Au niveau des secteurs d'intervention, l'augmentation globale de son activité a conduit à une diversification de ses interventions.

Le groupe AFD intervient selon trois axes : le soutien aux secteurs « sociaux », puis, plus récemment, la promotion de la croissance économique et la préservation des biens publics mondiaux.

Les projets liés aux OMD demeurent la priorité affichée, mais ces deux nouveaux objectifs tendent à devenir prédominants.

Ainsi, si la concentration sectorielle des engagements de l'AFD sur les infrastructures et le secteur productif est une conséquence de la diminution des ressources en subvention, elle résulte aussi de la conviction de l'AFD que la réduction de la pauvreté et le développement passent avant tout par la croissance économique qui doit être stimulée par une gamme large d'interventions.

L'Agence rattache donc son action à un pari sur la croissance, notamment sur l'accompagnement de la transition urbaine.

L'intervention dans le domaine des biens publics mondiaux résulte à la fois de la conviction qu'il s'agit d'enjeux majeurs et de la recherche de nouveaux débouchés pour ses prêts afin d'assurer la croissance de l'Agence.

Au début des années 2000, l'AFD s'est trouvée confrontée au paradoxe d'avoir la possibilité financière de consentir davantage de prêts grâce à un ratio favorable d'engagements sur fonds propres mais d'être dans l'impossibilité opérationnelle de le faire compte tenu du caractère alors limitatif de son portefeuille de clients. La question de son extension géographique s'est donc posée et l'Agence a été autorisée à s'engager dans des pays émergents pour mandat circonscrit à la défense des « biens publics mondiaux ».

La finalité affichée de la démarche est de promouvoir surtout l'influence et l'exemplarité. En finançant tel ou tel projet d'énergie propre en Chine ou au Brésil, en démontrant son expertise dans les domaines du climat et de la biodiversité, l'AFD affiche l'objectif de faciliter des partenariats avec ces pays, de peser au sein de la communauté des bailleurs ou d'influer les politiques publiques et les comportements des Etats aidés.

Il est encore tôt pour porter un jugement sur le degré de réussite de ces objectifs. Mais vos rapporteurs souhaiteraient approfondir cet aspect de la stratégie de l'AFD pour comprendre dans quelle mesure ses engagements dans les pays émergents ont des retombées.

La commission des affaires étrangères avait déjà eu l'occasion de souligner combien il lui paraissait nécessaire de réserver, dans le contexte budgétaire actuel, les moyens budgétaires, aux pays en développement les plus vulnérables et de réduire en conséquence le degré de bonification des prêts utilisés dans les pays émergents. Elle observe d'ailleurs que, grâce uniquement à la maturité et le taux des prêts qu'elle peut offrir par sa simple intermédiation financière, l'AFD peut, sans bonification, présenter des conditions susceptibles d'intéresser ces pays.

Il semble qu'elle ait été entendue sur ce point.

Poursuivant sa réflexion, la commission des affaires étrangères souhaite s'interroger sur les retombées des engagements de l'AFD dans les pays émergents et leur influence. La faiblesse relative des moyens engagés par l'AFD par rapport aux besoins de pays comme l'Inde ou la Chine laisse penser que cette influence est réduite. Mais il convient de bien mesurer si, au-delà de l'aspect quantitatif, le caractère exemplaire des projets soutenus permet d'avoir ou non une influence dans le sens d'une croissance plus sobre en carbone.

d) La négociation du prochain contrat d'objectif entre l'AFD et l'Etat

La réforme de l'organisation administrative de la coopération, engagée depuis 2004, a été complétée depuis par la mise en place d'un nouveau mode d'exercice de la tutelle de l'AFD.

En vue d'obtenir une meilleure répartition des rôles entre, d'une part, des administrations centrales stratégiques et, d'autre part, un opérateur disposant d'une véritable autonomie opérationnelle, il a été décidé la poursuite du transfert des compétences sectorielles du ministère des affaires étrangères et européennes à l'AFD et la création, en son sein, d'un Conseil d'orientation stratégique (COS), présidé par le ministre en charge de la coopération.

La réaffirmation de l'insertion de l'activité des agences locales de l'AFD « *dans le cadre de la mission de coordination et d'animation des ambassadeurs* » a été confirmée par le décret n°2009-618 du 5 juin 2009, qui précise que l'action des représentations de l'AFD dans les pays d'intervention s'exerce dans le cadre de la mission de coordination et d'animation assurée par le chef de mission diplomatique.

La loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat a confirmé cette organisation tout en modifiant quelques aspects de la gouvernance interne de l'AFD.

La loi prévoit notamment que l'action des établissements contribuant à l'action extérieure de la France dont l'AFD et l'Institut Français « *s'exerce sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, dans le cadre de la mission de coordination et d'animation de ces derniers et sans préjudice des particularités de leur action relevant des dispositions du code monétaire et financier* ». Cette dernière précision a été introduite pour prendre en compte la spécificité des activités bancaires de l'AFD.

La loi modifie également la composition du conseil d'administration et devrait permettre à votre commission d'être mieux représentée au sein du conseil d'administration.

Quel bilan dresser de ces réformes ?

S'il est trop tôt pour évaluer les conséquences de la loi qui devraient être mineures pour ce qui concerne l'AFD, courant septembre dernier, le CAD a procédé à l'évaluation à mi-parcours de la politique française d'APD pour évaluer la manière dont le gouvernement français avait pris en compte les recommandations qu'il avait formulées en 2008.

Le CAD a constaté que la France avait entrepris de réelles réformes sur la base des conclusions formulées en 2008. Il souligne que notre pays s'est effectivement doté d'une orientation stratégique, et il y a désormais une structure pour la détermination de la politique, comme cela avait été demandé en 2008. Le CAD a également relevé une meilleure implication des différentes parties prenantes dans la définition de cette stratégie et une meilleure coordination entre les ministères et l'AFD.

Vos rapporteurs se félicitent de ce succès qui correspond aux efforts réels poursuivis par l'ensemble des acteurs pour rendre cette politique plus efficace.

Ils ont néanmoins encore des interrogations sur certains des aspects touchant au pilotage stratégique de l'APD tel qu'il est organisé.

Vos rapporteurs constatent en effet que la Cour des comptes a une appréciation plus critique de la gouvernance de l'AFD et de ses relations avec l'Etat.

Dans son dernier rapport sur l'AFD, la Cour rappelle que « *l'action de l'AFD doit s'exercer dans le cadre stratégique fixé par l'Etat, dont la tutelle exercée sur l'établissement permet de vérifier le respect* », soulignant que « *ce cadrage est tributaire d'une coordination interministérielle complexe qui n'a pas encore trouvé son équilibre* »

La Cour souligne que le comité interministériel pour la coopération internationale et le développement ne s'est pas réuni depuis juin 2009 et que le co-secrétariat, assuré à l'échelon administratif par les ministères des affaires étrangères et de l'économie, ne semble pas jouer pleinement son rôle.

Le comité d'orientation stratégique (COS), instance ministérielle créée en 2009 pour encadrer plus spécialement l'activité de l'AFD, n'a, d'après la Cour des comptes, « *encore pleinement trouvé sa place* ». La COSP (conférence d'orientation stratégique et de programmation), qui aurait dû permettre de déterminer les ressources budgétaires disponibles pour l'ensemble de la coopération, et notamment pour l'agence, est tombée en désuétude.

Soumise jusqu'en 2008 à deux contrats d'objectifs et de moyens (COM) distincts, signés séparément avec ses deux principaux ministères de tutelle, l'AFD ne bénéficie toujours pas du contrat unique avec l'Etat dont le principe a été arrêté par le Premier ministre en 2009. Ainsi, depuis bientôt deux ans, la relation entre l'AFD et l'Etat n'est-elle encadrée par aucun document contractuel précis.

La Cour des comptes de conclure : « *Ces défauts aboutissent à une certaine confusion des rôles entre les tutelles et l'AFD. Il serait souhaitable de ce point de vue que les tutelles se concentrent davantage sur la détermination précise des orientations stratégiques et l'AFD sur la conduite de ses opérations* »

Dans ces conditions, votre commission souhaite qu'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'AFD et l'Etat soit établi au plus vite pour clarifier la situation.

La signature de ce contrat devrait permettre de rationaliser et de clarifier les relations entre l'Etat et l'AFD, en fixant à l'Agence un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques, assortis d'indicateurs de suivi, tout en précisant, de manière homogène entre les différentes tutelles, les moyens alloués à l'Agence à cette fin ainsi que les modalités techniques des relations financières entre l'Etat et son opérateur.

S'agissant des relations fonctionnelles entre l'Etat et l'AFD, ce contrat d'objectifs et de moyens devrait permettre, en outre, de développer les synergies, aussi bien à Paris que sur le terrain, et contribuer ainsi à une coopération plus étroite de tous les acteurs de la politique française d'aide publique au développement.

En matière de transferts de compétence, vos rapporteurs s'interrogent sur l'équilibre actuel entre les différents acteurs. Les transferts de compétences sont-ils achevés ? La compétence en matière de gouvernance financière n'a-t-elle pas vocation à être transférée à l'AFD ? Quel sera, à terme, le rôle en matière d'aide au développement des conseillers de coopération et d'action culturelle une fois la réorganisation de l'action extérieure de l'Etat achevée ? Quels sont les objectifs fixés aux agences de l'AFD, aux SCAC et aux conseillers financiers en matière de suivi des projets, des aides programmes et des aides budgétaires et, plus généralement, en matière de collecte de données et de remontée d'informations nécessaires au pilotage de l'aide, aussi bien dans nos relations avec les pays partenaires qu'avec les institutions multilatérales à laquelle la France contribue ? N'y a-t-il pas des redondances dans ce domaine ?

L'arrivée d'un nouveau directeur général et le début du triennium budgétaire constituent un moment propice pour redéfinir les objectifs que le gouvernement entend fixer à l'AFD.

Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, ce contrat d'objectifs et de moyens prend la forme d'une convention dont le projet est soumis aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat : *« Une convention pluriannuelle conclue entre l'Etat, représenté par les ministres concernés, et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France, représenté par le président de son conseil d'administration, définit, au regard des stratégies fixées, les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses missions. Le projet de convention est transmis par le Gouvernement, avant sa signature, aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces commissions peuvent formuler un avis sur ce projet de convention dans un délai de six semaines. »*²⁴.

Le Directeur général de l'AFD, lors de son audition, a fait part à la commission des propositions formulées par l'AFD à ses tutelles et notamment son souhait de concentrer 80 % des subventions vers les quatorze pays les plus pauvres de l'Afrique subsaharienne, principalement dans deux secteurs prioritaires, la santé et l'éducation, et de recentrer les prêts dans trois secteurs : l'agriculture, l'industrie agroalimentaire et les infrastructures.

Il a indiqué qu'il proposerait une réorganisation de la géographie des implantations de l'AFD avec le développement d'agences régionales

²⁴ Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, article 1^{er}

intervenant dans plusieurs pays. Il a suggéré que les financements de l'AFD offrent plus d'opportunités aux entreprises françaises.

Votre commission attend d'avoir une vue d'ensemble du projet de contrat d'objectifs et de moyens pour se prononcer sur son contenu.

Estimant, en tout état de cause, que les dispositions de la loi relative à l'action extérieure s'appliquent pleinement aux négociations en cours, elle sera donc attentive à la rédaction du projet de convention et entend s'en saisir.

3. Les ONG

Alors que la France a longtemps peiné à concevoir sa politique de coopération autrement qu'au niveau interétatique, la reconnaissance de la contribution des ONG à l'efficacité de l'aide progresse au niveau national parmi les acteurs de la coopération et du développement.

Alors que cette situation se traduisait au niveau budgétaire par le peu de crédits publics transitant par les ONG, la coopération non gouvernementale restant le parent pauvre de la coopération française, **l'engagement de 2005 du Président Jacques Chirac, repris par le Président Nicolas Sarkozy, de doubler la part d'APD transitant par les ONG françaises entre 2004 et 2009** (de 1 % à 2,18 % en 2009) permet progressivement de rattraper le retard français dans ce domaine.

En effet, avec 1,14 % de l'APD transitant par les ONG françaises en 2004, la France était alors très loin de la moyenne des pays de l'OCDE qui se situait déjà à un peu plus de 5 %.

Vos rapporteurs souhaitent que ce mouvement se poursuive.

Les ONG sont en effet des acteurs assurant une véritable complémentarité par rapport aux actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération publique.

Une particularité essentielle des ONG est de s'appuyer sur des démarches, participatives et partenariales dans leurs actions de renforcement des sociétés civiles du Sud. Les ONG agissent, en effet, le plus souvent, avec des partenaires locaux (ONG des pays du Sud, organisations sociales locales).

Les premiers critères de qualité de l'action des ONG sont ainsi la qualité et la pérennité du partenariat et leur capacité à contribuer au renforcement de la responsabilité et de l'efficacité de leurs partenaires. Leurs atouts résident également dans la mise en œuvre d'une coopération de proximité, dans leur rapidité d'intervention, et dans leur capacité d'innovation qui leur permet de faire évoluer rapidement leurs interventions et de les adapter aux contextes changeants.

Les crédits transitant par les ONG dans le projet de loi de finances se répartissent entre quatre actions de trois programmes LOLF : le 209, le 301 et

le 185. Ces crédits couvrent quatre catégories principales de projets portés par les ONG françaises :

- les crédits pour le cofinancement des projets et programmes des ONG françaises sur leur droit d'initiative relèvent de l'action 2 du programme 209, au sein des crédits « Aide projet FSP et AFD ». Le Projet Annuel de Performance agglomère sous l'appellation « aide projet (FSP et AFD) » des crédits fondamentalement différents dans leur objet et leur forme juridique : des crédits dédiés aux projets des ONG françaises mais également et surtout, des crédits pour les projets AFD ;

- les crédits pour le financement des différentes formes de Volontariat International relèvent de l'action 2 du programme 209 et dans une moindre mesure du programme 185 ;

- les crédits pour le financement des interventions d'urgence humanitaires des ONG relèvent du Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH), au sein de l'action 2 du programme 209 ;

- les crédits pour le cofinancement de projets d'ONG relevant des priorités du MIIIDS.

Si on agrège ces crédits, le volume d'APD transitant par les OSI (organisation de solidarité internationale) est en progression constante depuis 2004.

	2006	2007	2008
Montant de l'APD française totale	8 445	7 219	7 566
Montant de l'APD française bilatérale	6 309	4 571	4 483,5
Montant de l'APD versé aux OSI françaises	97	100	102
% de l'APD totale versé aux OSI françaises	1,15	1,38	1,35
% de l'APD bilatérale versé aux OSI françaises	1,54	2,18	2,28

Sur la même période, le montant de l'APD transitant par les ONG locales (principalement) et internationales est passé de 28 à 50 millions d'euros, ce qui témoigne du succès de notre politique d'appui aux sociétés civiles du sud, via notamment le FSD.

Globalement, le montant de l'APD transitant par les OSI (françaises, locales, internationales) est passé de 117 millions d'euros en 2005 à 152 millions d'euros en 2008, montant qui représente 2 % de l'APD française totale, chiffre qui reste, il est vrai, encore éloigné de la moyenne des pays de l'Union Européenne, du Canada ou des Etats-Unis, proche de 5 %²⁵.

²⁵ A noter que les statistiques du CAD de l'OCDE ne distinguent pas la nationalité des ONG bénéficiaires.

Cette comparaison peut toutefois être relativisée. La structure de l'APD française est particulière, compte tenu notamment de la part des annulations de dette.

Aussi le niveau d'effort réel en direction des OSI est-il mieux reflété par le montant de l'APD versée aux ONG rapporté à l'APD bilatérale programmable.

Cet agrégat présente en effet l'avantage d'exclure les éléments de l'APD qui, par définition, ne peuvent pas transiter par les ONG. Ainsi, rapportée à l'APD bilatérale programmable, la part d'APD transitant par les ONG françaises s'élève à 4,70 % en 2008 tandis que celle transitant par les ONG françaises, locales et internationales s'élève à 7 %.

	2006	2007	2008
Montant de l'APD française totale	8 445	7 219	7 566
Montant de l'APD française bilatérale	6 309	4 571	4 483.5
Montant de l'APD française bilatérale programmable	2 262	1 847	2 183
Montant de l'APD versé aux OSI françaises	97	100	101
% de l'APD totale versé aux OSI françaises	1,15%	1,38%	1,35%
% de l'APD bilatérale versé aux OSI françaises	1,54%	2,18%	2,28%
% de l'APD bilatérale programmable versé aux OSI françaises	4,29%	5,38 %	4,70%

	2006	2007	2008
Montant de l'APD versé aux OSI françaises, locales et internationales	126	142	151
% de l'APD totale versé aux OSI	1.50%	1.96%	2.02%
% de l'APD bilatérale versé aux OSI	2%	3.10%	3.40%
% de l'APD bilatérale programmable versé aux OSI	5.59%	7.7%	6.99%

en millions d'euros

A l'occasion de la dernière réunion du CICID, le 5 juin 2009, le Premier ministre a renouvelé l'engagement de porter à 2 % la part de notre aide publique au développement transitant par les OSI.

D'après le directeur de la mondialisation, entendu par la commission, il est prévu, pour le triennum, 45 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour le cofinancement des projets et programmes des ONG françaises, comme en 2010.

Même si la lisibilité des crédits réellement affectés aux ONG n'est pas assurée au niveau de la loi de finances, on peut espérer et se féliciter que, dans le contexte budgétaire actuel, ces crédits soient préservés.

Vos rapporteurs souhaitent que les engagements pris à l'égard des ONG soient tenus, car il importe, pour l'efficacité même de notre politique, de renforcer les opérateurs associatifs français qui mènent sur le terrain des actions souvent remarquables.

4. Les collectivités territoriales

Autre acteur infra-étatique, les collectivités territoriales sont en passe de devenir des acteurs majeurs de la coopération.

Les 26 régions, plus des trois quarts des départements, la quasi-totalité des grandes villes et des communautés urbaines, de très nombreuses communes moyennes ou petites et un nombre croissant de structures intercommunales sont en effet impliquées dans des projets de coopération à l'international.

4 776 collectivités françaises ou groupements engagés à l'international dans 141 pays, 9 870 collectivités locales étrangères partenaires, 12 150 projets de coopération décentralisée et 490 projets dans le cadre d'autres actions extérieures ont été répertoriés dans l'Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures.

L'enquête annuelle en ligne sur l'Aide publique au développement réalisée chaque année par la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales du ministère des affaires étrangères a montré que **les collectivités territoriales ont consacré en 2009, 72 millions d'euros à des projets menés dans des pays en développement ou au bénéfice d'associations agissant pour elles à l'international.**

Les zones choisies par les collectivités territoriales françaises sont : d'abord l'Afrique francophone, ensuite la Chine et l'Asie du Sud-Est, une présence encore limitée mais en progression en Amérique du Sud, des percées intéressantes dans l'Afrique lusophone et anglophone, enfin une forte présence dans les pays d'Europe médiane (Pologne, Roumanie, Hongrie...).

Les priorités géographiques constatées correspondent dans l'ensemble aux données de l'histoire et à nos intérêts, ainsi qu'aux grandes tendances économiques du monde contemporain. Au cours des derniers mois, une tendance s'est faite jour vers une plus grande cohérence des actions menées à la lumière de stratégies géographiques (actions vers la Russie, la Chine, le Maghreb...), de logiques thématiques (gouvernance de proximité, aménagement du territoire, services publics locaux, eau, développement durable) dans la suite des engagements de Johannesburg et de Kyoto, avec un développement des réflexions à l'échelle des régions en liaison avec l'ensemble des acteurs du territoire.

La coopération décentralisée française est financée d'abord par les collectivités territoriales sur leurs fonds propres. Le reste provient des cofinancements du ministère des affaires étrangères et européennes qui peut, en fonction d'un certain nombre de critères, apporter un soutien financier aux collectivités territoriales ou aux réseaux nationaux et aux dispositifs de coordination ou de concertation régionale.

Les cofinancements accordés par le ministère des affaires étrangères et européennes se sont élevés dans le cadre des appels à projet annuels 2007-

2009 à 12,5 millions d'euros et à 4,22 millions d'euros dans le cadre des appels à projet 2008.

Dans le cadre du projet de loi de finances 2011, suite à un changement d'architecture budgétaire, les crédits consacrés à la coopération décentralisée précédemment répartis entre le programme 185 et le programme 209 selon des critères géographiques, seront intégralement regroupés sur le programme 209. Il est prévu de maintenir les crédits ouverts en 2011 à leur niveau 2010, soit 9,836 millions d'euros.

Suite aux comités de sélection qui se sont réunis en 2010, 173 projets au titre du programme 209 bénéficieront d'un cofinancement au titre de la coopération décentralisée pour la période 2010-2012 pour un total de cofinancement de 16 millions d'euros.

Le cofinancement étant au maximum de 35 % du montant des dossiers (25 % s'il n'y a pas de mutualisation), l'effet de levier est donc très important et a été encore amélioré par rapport aux années précédentes. A noter que les collectivités territoriales qui bénéficieront d'un cofinancement font état de financements dans le cadre de programmes européens à hauteur de 1 633 045 euros.

La répartition par priorités géographiques et/ou thématiques, qui avaient été fixées dans l'appel à projets, montre que, sur 173 projets retenus, 96 sont des projets de soutien au développement économique et à la gouvernance locale en Afrique.

La loi « Oudin »²⁶ relative à la coopération internationale des collectivités territoriales a, par ailleurs, joué un rôle incitatif accru. Celle-ci permet aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale de financer, sur le budget des services publics de l'eau et de l'assainissement, des actions de coopération décentralisée, d'aide d'urgence ou de solidarité dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Le plafond des dépenses est fixé à 1 % des ressources affectées jusqu'ici à ces services.

Depuis trois ans, le ministère des affaires étrangères et européennes, en collaboration avec les préfetures de région, conduit une politique de partenariat avec les collectivités territoriales, fondée sur des appels à projet triennaux et annuels. Ce dispositif transparent et respectueux de l'autonomie des collectivités territoriales tient compte des grandes orientations de notre politique de coopération et des domaines d'excellence des collectivités territoriales.

L'objectif reste en effet la mobilisation des collectivités territoriales, d'abord sur leur savoir-faire en matière de développement de territoires et celles des acteurs locaux, en leur proposant un partenariat qui puisse donner plus de cohérence et d'efficacité à leurs actions.

²⁶ Loi relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement (n° 2005-95 du 9 février 2005)

Vos rapporteurs souhaitent que l'Etat puisse, dans le respect de leur autonomie, aider les collectivités à structurer leurs efforts dans ce domaine.

V. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX BIENS PUBLICS MONDIAUX

L'Accord politique obtenu à l'arraché lors de la phase finale de la conférence de Copenhague en décembre 2009 a constitué un progrès substantiel en ce qui concerne le financement de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement.

Lors du sommet de l'Aquila en juillet 2009, les pays membres du G8 avaient déjà soutenu une meilleure prédictibilité de l'aide internationale, affirmant leur intention de contribuer de manière juste à l'effort global pour la lutte contre le changement climatique, dans le cadre d'un accord ambitieux à Copenhague.

L'accord de Copenhague, auquel près de 130 pays se sont associés par la suite, a permis d'annoncer la mise en place de « *ressources financières additionnelles, prévisibles et adéquates* » pour soutenir les actions d'atténuation, y compris grâce à la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts, l'adaptation, le développement et le transfert des technologies et le renforcement de capacités.

Les pays développés s'y sont ainsi d'ores et déjà engagés sur un financement dit « fast-start » de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012, notamment pour les pays les plus vulnérables.

L'objectif de ces financements est de faire face aux besoins de court terme en matière d'adaptation, d'atténuation, y compris sur la forêt, mais aussi de renforcer les capacités des pays récipiendaires dans ce domaine.

Cet engagement, d'un montant global de 30 milliards de dollars, représentera, pour l'Union européenne et ses États membres, selon les conclusions du Conseil ECOFIN du 18 mai 2010, un effort sur la période de 7,2 milliards d'euros.

Pour la France, l'engagement pris s'élève à 1,26 milliard d'euros, dont 20 % consacrés à la gestion durable de la forêt et à la lutte contre la déforestation (dans le cadre de l'initiative des Nations unies dite « REDD + »).

La contribution volontaire de la France à cet effort devrait donc s'établir à hauteur de 420 millions d'euros par an sur la période 2010-2012, soit un effort comparable à celui fourni par l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Il devrait s'agir d'activités nouvelles répondant aux priorités de l'Accord de Copenhague, c'est-à-dire permettant de mettre en place des stratégies de moyen et long terme, d'une part, de parer aux besoins urgents,

d'autre part, en s'appuyant sur l'expérience acquise dans le passé dans le domaine de la lutte contre le changement climatique.

Plusieurs exemples de projets représentatifs de l'action menée par la France au titre du « fast-start » 2010 (forêt et adaptation au changement climatique en Afrique de l'Ouest, aides budgétaires sectorielles permettant à des pays tels que l'Indonésie de mettre en œuvre des programmes nationaux de lutte contre le changement climatique) ont été présentés en juin lors de la session de négociation de Bonn.

Afin de répondre aux besoins les plus urgents, les pays signataires se sont engagés « à fournir des ressources nouvelles et additionnelles ». Ainsi le Président de la République et le Premier ministre du Royaume-Uni, le 11 décembre 2009, ont déclaré dans une position commune : « *Nous sommes convenus de travailler ensemble aux objectifs suivants : permettre une mise en œuvre immédiate de l'accord de Copenhague. À cette fin, nous soutenons la mise en place d'un fonds de financement précoce pour 2010-2012. [...] La France et le Royaume-Uni contribueront à la hauteur de leur juste poids parmi les pays industrialisés, soit environ 400 millions d'euros chacun par an* ».

Depuis Copenhague, les prises de position sur la signification de « nouveaux et additionnels » divergent, et si certains pays se sont clairement prononcés sur la question, d'autres ne se sont pas encore officiellement engagés à ce jour. Au sein de l'Union européenne, alors que le Danemark et les Pays-Bas définissent les fonds précoces comme additionnels au pourcentage de leur RNB promis pour l'APD, l'Allemagne précise que pour elle, seuls 70 millions d'euros seront nouveaux en 2010, le reste faisant partie de l'aide déjà planifiée dans le budget. Pour l'Allemagne et le Royaume-Uni, les fonds précoces participeront à l'effort fait pour atteindre la cible de 0,7 % du RNB en 2015.

Dans un souci d'harmonisation et de coordination, la Commission européenne a proposé en juin 2010 à ses États-membres de s'accorder sur ce que signifie « nouveau et additionnel ». Un accord sur cette définition crédibiliserait l'Union européenne à Cancún et permettrait de vérifier si les promesses faites à Copenhague ont effectivement été tenues.

Votre commission a cherché à retracer ces 420 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2011.

S'agissant de la déforestation, ce dernier engagement nécessite un effort particulier de 150 millions d'euros en faveur de la forêt sur la période 2011-2012.

Cet effort est prévu dans le budget à hauteur de 150 millions, qui seront financés par la cession d'une partie des quotas carbone correspondant aux unités de quantité attribuée (UQA) à la France dans le cadre du protocole de Kyoto, et sera réparti en deux ans de la manière suivante :

1) à hauteur de 60 millions d'euros à partir du programme 781, pour financer des dons-projets mis en œuvre par l'Agence française de développement (AFD).

L'action de la France prendra la forme d'une subvention versée à l'Agence française de développement, qui pourra notamment mettre en œuvre les projets suivants, dans le cadre de l'initiative REDD+ au titre du mécanisme de démarrage précoce :

- imagerie satellite pour les pays d'Afrique centrale : mise à disposition d'équipement, d'assistance technique, d'imagerie satellite d'archives et de nouvelles images pour la période 2010-2015, à tous les acteurs publics et associatifs de REDD+ dans le bassin du Congo afin d'assurer le suivi de la déforestation ;

- gestion forestière durable dans la province du Kalimantan (Indonésie) : appui à l'aménagement durable des concessions forestières et préparation à l'écocertification, dans le cadre d'une approche pilote intégrée de protection des forêts à l'échelle d'un district ;

- coopération régionale sur le plateau des Guyanes : création et animation d'une plateforme régionale de coopération pour la protection des forêts entre la Guyane française et ses voisins (Suriname, Guyana, État d'Amapa au Brésil et Venezuela) pour la mutualisation des connaissances, du savoir-faire et des équipements nécessaires au suivi de l'état des forêts et à la lutte contre la déforestation.

2) pour un montant de 90 millions d'euros à partir du programme 782, pour contribuer à des fonds environnementaux bilatéraux (Fonds français pour l'environnement mondial [FFEM]) et multilatéraux (Fonds pour l'environnement mondial [FEM]).

Pour ce qui concerne plus spécifiquement le programme 782, un montant de 75 millions d'euros est prévu en 2011. Il se décompose en une contribution au FEM de 60 millions d'euros ainsi qu'en une participation au FFEM à hauteur de 15 millions d'euros de crédits de paiement.

En ce qui concerne ce Fonds pour l'environnement mondial, qui a été créé en 1991 à l'initiative de la France et de l'Allemagne, afin d'apporter des ressources financières aux pays en développement et en transition, dans le but de financer les coûts additionnels induits par la mise en œuvre de programmes, de projets et d'activités de protection de l'environnement mondial, la France apporte la cinquième contribution, à hauteur de 215,5 millions d'euros. Les autorisations d'engagement correspondantes ont été engagées en 2010.

Aussi, pour 2011, il est demandé 35 millions d'euros de crédits de paiement correspondant au versement de la première échéance.

Ce fonds agit dans six domaines principaux : la perte de biodiversité, les changements climatiques, la préservation des terres, la dégradation de la

couche d'ozone, la lutte contre les polluants et la prévention de la dégradation des eaux internationales.

Ce soutien au FEM est largement partagé au niveau international comme l'a montré le succès de la reconstitution intervenue en mai 2010 pour la période 2011-2014, qui a atteint 4,25 Md\$. Cette reconstitution s'est inscrite dans le contexte des négociations entre les Etats parties à la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques afin de trouver un accord pour succéder au protocole de Kyoto à compter de 2012.

S'agissant du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), créé en 1994, il est un instrument de la coopération bilatérale française en matière d'environnement global. Il contribue, sous forme de subventions, au financement de projets innovants, ayant une finalité de développement économique et social ainsi qu'un impact significatif et durable sur l'une ou l'autre des grandes composantes de l'environnement mondial (lutte contre le changement climatique, protection de la biodiversité, lutte contre la dégradation des terres et la désertification, lutte contre la dégradation des eaux terrestres et marines, etc.).

Il permet à la France de souligner ses priorités géographiques (Afrique subsaharienne et la Méditerranée), tout en inscrivant son action dans le cadre des objectifs plus globaux assignés au Fonds pour l'environnement mondial et, plus généralement, des engagements souscrits dans le cadre des conventions internationales dans le domaine de l'environnement.

Les discussions sur la reconstitution du FFEM, prévue en 2011 pour la période 2011-2014, se sont engagées en 2010 et une étude rétrospective a été lancée dans ce cadre pour évaluer le FFEM.

Aussi, est-il demandé, pour 2011, 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement nouvelles et 16,6 millions d'euros de crédits de paiement, qui, avec les dépenses du programme 782 « Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce » allouées au FFEM, permettront de financer sur 2011-2014 des projets pour un montant de 95 millions d'euros de projets.

Le développement durable comporte cependant une double dimension. Il y a une dimension « verticale », qui correspond à de nouveaux objets de financement tels que des incitations financières à réduire le rythme de la déforestation –aujourd'hui responsable de 20 % des émissions mondiales de CO₂.

Il a une dimension plus transversale qui modifie l'approche de la coopération dans chaque secteur d'intervention. Ainsi, l'aide au développement en matière d'infrastructures peut, par des actions ciblées et peu onéreuses, encourager les pays à faire les choix technologiques adaptés. Choix qui permettront, demain, de réduire la facture écologique mondiale, tout en assurant leur propre développement.

C'est pourquoi, il est difficile d'isoler dans les actions de l'AFD, les dépenses qui contribuent à la lutte contre le réchauffement climatique, cette dimension étant aujourd'hui intégrée dans tous les projets.

Le conseil de surveillance de l'AFD a adopté en 2005 une stratégie climat qui a conduit à une forte progression des engagements « climat ».

Les engagements non pondérés du groupe de l'AFD (y compris sa filiale PROPARCO) en matière de lutte contre le changement climatique représenteraient en 2009 un montant cumulé de 2,4 milliards d'euros, soit un quasi doublement en un an, ces engagements représentant désormais 40 % des octrois du groupe.

L'essentiel des engagements de l'AFD en matière de lutte contre le changement climatique concerne la réduction des émissions et se fait dans le secteur de l'énergie à 70 % (dont 29 % pour efficacité énergétique et les énergies renouvelables) à part égale entre des projets directs et en intermédiation financière. L'Afrique représente 35 % des engagements en matière d'atténuation, dont la moitié en Afrique subsaharienne, de même que l'Asie.

En matière d'adaptation, le volume de financement engagé serait de 430 millions d'euros, majoritairement dans le domaine de la préservation de la ressource en eau. 90 % de ces actions concernent le continent africain.

Au total, 51 projets climat ont été financés en 2009 par l'AFD en matière d'atténuation et 27 en matière d'adaptation. L'outil d'évaluation de l'impact carbone des projets, mis en place en 2007, a permis de quantifier la réduction d'émissions de ces projets à 4,9 millions de tonnes équivalents CO₂ par an pendant 20 ans.

Par ailleurs, lors du sommet du G8 de juillet 2008, les chefs d'État et de gouvernement ont approuvé la création des Fonds d'investissement pour le climat, dont le Fonds pour les technologies propres, qui seront administrés par la Banque mondiale. Suivant les termes de cet engagement, la France contribuera à hauteur de 500 millions de dollars au fonds « technologies propres », cette contribution prenant pour partie la forme d'un prêt concessionnel mis en place par l'AFD et pour partie la forme d'apports de projets.

Un montant de 135 millions d'euros a été engagé (exécution 2009) afin de permettre à la France de bonifier le prêt de 203 millions d'euros de l'AFD à la Banque mondiale (le prêt a une maturité de 20 ans, une période de grâce de dix ans et un taux d'intérêt de 0,75 %). Le PLF 2011 prévoit des décaissements à hauteur de 8 millions d'euros en 2011.

Enfin, la France finance des prestations de services destinées à des bénéficiaires étrangers et réalisées par des entreprises ou des consultants français via le FASEP-étude. Les montants des concours financiers sont de 450 000 € en moyenne. 7,4 millions d'euros ont été engagés (exécution 2009) pour la réalisation d'études en amont de projets (transports, énergie

principalement) ayant un impact positif dans la lutte contre le changement climatique. Le FASEP « Innovation Verte » a par ailleurs été mis en place en 2009, visant à démontrer l'efficacité de technologies « vertes » innovantes développées par des éco-entreprises intéressées par l'international.

A ce titre, cinq projets ont d'ores et déjà été labellisés, pour un montant total de 2,4 millions d'euros (2009 et 2010).

Le lien entre ces projets et les crédits de paiement inscrits en loi de finances est cependant difficile à établir dans la mesure où le coût pour l'État est étalé sur la durée de vie des projets.

Cependant, au total, selon le document de politique transversale consacré au réchauffement climatique, il y aurait en 2011 : 154 millions d'euros sur les programmes 209, 110, 781 et 782 consacrés à des projets de coopération internationale dont les objectifs participent à la lutte contre le réchauffement climatique.

Votre commission se demande si nous respectons notre engagement. Elle observe que les financements « précoces » français issus des engagements pris à Copenhague seront intégralement comptabilisés comme contribuant à l'atteinte de l'objectif français en matière d'APD.

En ce sens, « nouveau et additionnel » semble interprété par le gouvernement comme des financements pour le climat « additionnels par rapport aux années pré-Copenhague », et non comme des engagements « supplémentaires par rapport à l'APD déjà promise ».

A budget constant, aucune possibilité d'augmenter certains fonds sans en diminuer d'autres n'est possible. Dans la mesure où les crédits de la mission Aide publique au développement resteront stables sur la période 2011-2013, seule une réallocation des crédits au sein de la mission « APD » permettra une augmentation des fonds décaissés pour le changement climatique.

Vos rapporteurs observent que l'introduction de la préservation des biens publics mondiaux parmi les objectifs prioritaires de notre politique d'aide au développement commence à avoir des conséquences budgétaires.

L'une des leçons de la **conférence de Copenhague** est qu'on ne peut séparer la gestion des questions de développement de celle des biens publics mondiaux.

La commission des affaires étrangères estime que le ralliement des pays en développement à l'agenda environnemental et énergétique passe par un engagement renouvelé sur les questions de développement.

Elle observe cependant que ce nouvel objectif, par son ambition, est de nature à capter à terme une partie très significative des financements aujourd'hui consacrés à l'aide au développement.

C'est pourquoi il conviendra dans les arbitrages budgétaires à venir de bien prendre en compte cette extension des objectifs de l'APD qui correspondent en partie à de nouvelles missions et à de nouvelles dépenses.

Dans un contexte de rareté des finances publiques, il ne faut pas que les financements des biens publics mondiaux se fassent au détriment du financement des objectifs du millénaire pour le développement.

QUATRIÈME PARTIE AU-DELÀ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES, LA POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EXIGE UNE AMBITION POLITIQUE

I. L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EXIGE UN PILOTAGE POLITIQUE

Comme il a été souligné dans le premier chapitre, le dispositif institutionnel français d'aide au développement est éclaté en plusieurs administrations.

La réforme de la coopération, initiée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 20 juillet 2004, poursuivie et complétée depuis, avait pour objectif le recentrage du ministère des affaires étrangères et européennes sur la stratégie, la programmation et le pilotage de la mission « aide publique au développement ».

Elle visait également à renforcer l'autorité du ministre en charge de la coopération, chef de file, au sein du Gouvernement, pour l'aide au développement, tout comme le rôle des ambassadeurs, chargés d'assurer la cohérence et la coordination de l'ensemble des actions menées par la France dans leur pays de résidence.

Le fonctionnement du co-secrétariat du CICID, assuré conjointement avec le ministère chargé de l'économie et le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS) avait vocation à donner une cohérence à notre dispositif d'aide publique au développement.

Ce dispositif semble ne pouvoir fonctionner sans l'implication d'un responsable politique assurant le portage de cette politique auprès de l'opinion publique, du parlement et de nos partenaires du Nord et du Sud, comme les arbitrages quotidiens entre les administrations, et préparant pour le compte du ministre des affaires étrangères et du Président de la République, les échéances internationales touchant au développement.

La dispersion des intervenants administratifs doit être compensée par un pilotage politique de notre coopération.

Votre commission se félicite qu'un nouveau ministre chargé de la coopération ait été nommé.

La multiplicité des intervenants, la nécessité d'effectuer dans une période de restrictions budgétaires des choix politiques délicats, la complexité des enjeux, la richesse de l'agenda international rendent nécessaire l'existence d'un ministre ou d'un secrétariat d'Etat à la coopération.

La commission attend notamment du ministre qu'il explique aux Français les enjeux de l'aide au développement pour leur pays. Elle attend également de lui qu'il s'engage au niveau européen pour une rénovation de la politique européenne de coopération au développement.

Elle souhaite engager avec lui un dialogue constructif sur les priorités de notre coopération.

II. POUR UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT RÉNOVÉE

Parce qu'elle est convaincue de l'opportunité et de la valeur ajoutée d'une action européenne en matière de développement, la France a fait le choix d'inscrire sa politique d'aide au développement dans un cadre européen et a toujours œuvré pour l'affirmation de cette compétence de l'Union.

Le quart de son aide publique au développement transite par le canal européen et la Commission européenne met aujourd'hui en œuvre près de la moitié de ses dons programmables.

L'importance de cet engagement financier suscite toutefois aujourd'hui certaines interrogations.

Vos rapporteurs constatent qu'à Paris nombre d'interlocuteurs se plaignent de la rigidité des opérateurs européens dont les programmations semblent nous échapper.

Ils ont pu constater que, dans les pays partenaires, la représentation de la commission se comporte parfois comme un 28^e bailleur de fonds sans lien avec les Etats membres qui forment l'Union.

La situation est inégale selon les pays et les organismes. Vos rapporteurs ont constaté au Mali qu'une programmation conjointe entre les principaux Etats européens et la Commission se mettait en place.

Votre commission a la conviction que l'action de l'Union doit permettre de catalyser les actions bilatérales des Etats membres.

A. L'UNION DOIT ÊTRE LE CADRE D'UNE COMPLÉMENTARITÉ ET D'UNE SYNERGIE DES POLITIQUES DE COOPÉRATION

La politique européenne de développement est une compétence partagée entre la Commission et les Etats membres. Cela signifie que les Etats membres continuent d'intervenir à titre bilatéral parallèlement à leur action commune mise en œuvre par la Commission européenne.

Si l'Europe, entendue comme l'addition des Etats membres et de l'Union européenne, est le premier bailleur au monde, représentant près de 60% de l'aide publique au développement, son aide est loin de former un tout cohérent.

Le défi est aujourd'hui, dans une période où les budgets sont comptés, de conjuguer les actions bilatérales des 27 Etats membres avec celle de l'Union afin de répondre aux défis du développement le plus efficacement possible.

Vos rapporteurs souhaitent que le gouvernement saisisse l'opportunité offerte par la mise en œuvre du traité de Lisbonne et de la négociation des prochaines perspectives financières pour convaincre ses partenaires européens de revoir l'organisation et la stratégie européenne de développement dans le sens d'une plus grande synergie.

Ils soulignent que le traité consacre pour la première fois l'objectif de réduire la pauvreté et inscrit cet objectif au cœur de l'action étrangère de l'Union.

Le traité précise que l'Union et ses Etats membres « *coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales* ». Il confie enfin à la Commission le soin de prendre toute initiative utile pour promouvoir cette coordination.

Le traité de Lisbonne doit permettre un pilotage plus stratégique de la politique européenne de développement tout en préservant le rôle du Commissaire au développement.

La France, qui est particulièrement impliquée à titre bilatéral en Afrique subsaharienne, doit être attentive à ce que le dialogue politique mené par l'UE couvre aussi les questions de développement, dans une approche plus incitative et plus différenciée.

La nouvelle ambition portée par le traité de Lisbonne en matière de relations extérieures implique d'actualiser le Consensus européen sur le développement, au service d'une action commune efficace et visible sur la scène internationale.

Les cinq dernières années ont permis de progresser dans la constitution d'une politique européenne de développement plus intégrée. Deux textes fondamentaux ont été adoptés : le Consensus européen (2005) et le Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail (2007). Le Consensus constitue une avancée majeure dans l'affirmation d'une stratégie européenne en s'adressant pour la première fois aux politiques bilatérales et à la politique de l'Union en matière de coopération au développement.

Ce texte fondateur ne fixe toutefois que des principes généraux peu opérationnels et ne comporte pas de véritable dispositif de suivi.

Le Consensus européen demande à être précisé et élargi dans son contenu. De portée très générale, il ne définit pas réellement de secteurs de concentration pour l'aide de l'Union et ne prend pas en compte un certain nombre de défis globaux tels que le climat.

Le nouveau Consensus pourrait se décliner en stratégies sectorielles et régionales partagées pour répondre aux défis qui peuvent dépasser l'échelle des politiques bilatérales et nécessitent une action consolidée et coordonnée.

Pour être efficaces, ces stratégies devraient pouvoir faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation régulière.

Dans le Consensus européen pour le développement, les Etats membres ont fait le choix de spécialiser l'action de l'Union dans six secteurs. Pourtant, la programmation du 10^e FED a largement démontré que l'aide de l'UE était encore trop dispersée.

Il est essentiel que les Etats membres identifient plus clairement les secteurs dans lesquels la Commission possède de véritables avantages comparatifs ainsi que des instruments et de l'expertise dont elle dispose. Des spécialisations fortes existent s'agissant de l'aide budgétaire, de la gouvernance ou des infrastructures.

Des domaines d'avantages comparatifs comme le soutien à l'intégration régionale ne demandent qu'à être exploités. Mais la Commission intervient dans bien d'autres secteurs. Une plus grande spécialisation et une identification plus claire de ses « métiers d'excellence » permettront une division plus optimale des tâches, adaptée aux besoins identifiés par les partenaires dans le cadre de leurs stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

Plus généralement, cette réflexion sur les avantages comparatifs devrait être engagée, de manière systématique dans le cadre d'une programmation conjointe, et de manière systématique, par tous les bailleurs européens comme gage de pertinence des efforts en matière de division du travail.

Le processus actuel de division sectorielle du travail, mené notamment dans le cadre de l'Initiative Fast-Track, devrait être systématisé pour aboutir à des stratégies communes des bailleurs européens et s'acheminer vers une programmation conjointe dans les pays en développement.

B. L'UNION DOIT RENFORCER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

Votre commission a la conviction qu'il faut restituer l'aide publique au développement dans un cadre plus global des politiques et initiatives qui ont un impact sur le développement : négociations commerciales, politiques agricoles, flux de migrants, flux de capitaux, évolution des prix sur les marchés internationaux, etc.

Les traités européens définissent la cohérence comme une obligation de garantir que les politiques domestiques et extérieures de l'Union

européenne et des Etats membres ne nuisent pas à l'objectif d'éradication de la pauvreté dans les pays en développement.

Une communication de la Commission européenne publiée en 2005 identifie douze politiques devant répondre à cette obligation. Il s'agit notamment de la coordination des politiques économiques, monétaires et budgétaires, des règles et régulations commerciales, des normes sociales et environnementales, des politiques sectorielles (énergétiques, agricoles,...) et des questions de migration, de sécurité, et de lutte contre les trafics, autant de sujets sur lesquels une approche non coopérative entraîne davantage de précarité et de vulnérabilité au Nord comme au Sud.

On ne peut que souscrire à cette volonté tant ces autres politiques ont un impact parfois beaucoup plus important sur le développement des pays du Sud que l'aide elle-même.

Vos rapporteurs l'ont souligné maintes fois : il est paradoxal de financer des millions d'euros de projets agricoles en Afrique et de contribuer à fermer les frontières commerciales aux produits issus de ces projets.

Malgré l'importance de l'initiative « Tout sauf les armes », la politique commerciale européenne n'accorde pas toujours un soutien prioritaire aux pays les plus pauvres.

La révision prochaine du système de préférences généralisées (SPG) doit, de ce point de vue, conduire à mieux cibler l'objectif de développement économique, en réservant le bénéfice des préférences commerciales aux pays qui en ont le plus besoin.

Les accords commerciaux peuvent également être un outil favorable au développement et participer à la réduction de la pauvreté dans les PED. Les Accords de partenariat économiques avec les pays ACP, en particulier, peuvent être un instrument adapté à cet objectif dans la mesure où l'ouverture commerciale demandée aux PED leur permet de protéger leurs secteurs sensibles et où des mesures d'accompagnement sont mises en place sur le long terme.

Par ailleurs, premier bailleur et première puissance commerciale mondiale, l'UE occupe une place privilégiée pour prôner une meilleure différenciation des PED à l'OMC. Dans le cadre du cycle de Doha pour le développement, les performances économiques des pays émergents sont aujourd'hui incomparables avec celles enregistrées au moment du lancement du cycle de Doha, alors même que la situation des PMA et d'autres pays pauvres n'a guère évolué.

Ce constat milite aujourd'hui pour une grande différenciation des PED, notamment avec les pays dits émergents. L'UE devrait dès lors encourager le débat sur ce sujet à l'OMC, soutenir l'approfondissement des recherches sur des critères de différenciation et promouvoir une prise en compte spécifique des besoins des pays les plus pauvres dans la négociation,

en plaidant notamment pour un meilleur usage du traitement spécial et différencié (TSD).

Enfin la mise en œuvre effective des engagements européens en matière d'aide au commerce doit également permettre une meilleure insertion des PED dans le commerce mondial.

Les produits de base constituent un enjeu économique et alimentaire global. Le commerce mondial des produits de base représente environ 28 % des échanges mondiaux et plus de 90 pays dépendent de plus de 50 % des exportations de produits de base.

Dans un contexte de volatilité des prix des produits agricoles et énergétiques, les marchés des produits de base, en tant que matières premières et sources de revenus pour les pays en développement (PED), doivent faire l'objet de politiques cohérentes et d'une attention particulière de la part de l'Union européenne.

Sur l'ensemble des questions relatives à la politique européenne de développement, votre commission entend rester vigilante.

Votre commission souhaite en particulier suivre avec attention les discussions autour du livre vert relatif à « La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable »²⁷ adopté par la commission dans la perspective de formuler des propositions en vue de la modernisation de la politique de développement européenne au cours du second semestre 2011.

Même si vos rapporteurs auraient souhaité que la commission des affaires étrangères soit consultée sur ce texte, ils se félicitent de l'adoption par le gouvernement français d'une stratégie française pour la politique européenne de développement dont le contenu leur semble être en phase avec la volonté exprimée par le Sénat d'une plus grande synergie entre les acteurs européens.

III. LES FINANCEMENTS INNOVANTS SONT NÉCESSAIRES POUR DONNER UN NOUVEAU SOUFFLE À L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Comme l'ont souligné vos rapporteurs tout au long de ce rapport, le besoin de gérer collectivement un nombre grandissant d'enjeux globaux rend inéluctable la mise en place de politiques communes à l'ensemble des pays pour répondre à ces enjeux.

Les besoins de financements liés à ces politiques globales sont importants et durables, ils requièrent des réponses structurelles.

²⁷ Bruxelles, le 10.11.2010, COM(2010) 629 final, LIVRE VERT: La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable. Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne

Les estimations de besoins de financement au niveau mondial sont de l'ordre de 324 à 336 milliards de dollars par an de 2012 à 2017 (156 milliards pour le changement climatique, 168 à 180 milliards pour l'APD).

La crise financière et la récession mondiales, de même que les mesures de consolidation budgétaire qui se sont ensuivies, sont venues aggraver ce problème et compromettent gravement la capacité des gouvernements à s'acquitter de leurs engagements antérieurs.

La récente crise de la dette souveraine en Europe n'a fait que renforcer la forte pression qui continue à peser sur les situations budgétaires de nombreux pays.

C'est pourquoi il faut encourager l'essor des financements innovants du développement, c'est-à-dire de nouveaux flux financiers plus stables, plus prévisibles et moins dépendants des budgets annuels des pays membres du CAD et des nouveaux pays donateurs, que l'aide traditionnelle.

Ces financements complètent cette dernière par une fiscalité assise sur les activités économiques internationales peu ou non taxées à l'échelon mondial, à l'instar de la taxe sur les billets d'avion ou du projet de taxe sur les transactions financières internationales. Ils peuvent également bénéficier des perspectives ouvertes par les garanties et mécanismes de marché - garanties d'achats futurs, garantie d'emprunt (IFFIM,...), mise aux enchères des quotas de CO₂,...

Votre commission se félicite que la France ait joué un rôle pionnier dans la reconnaissance de la contribution majeure que les financements innovants peuvent apporter au développement, notamment par son action au sein du Groupe pilote sur les financements innovants dont elle assure le secrétariat permanent.

Elle s'est engagée au plus haut niveau, notamment lors du Sommet des Nations unies sur les Objectifs du Millénaire à New York en septembre 2010, en faveur d'une taxe sur les transactions financières pour le financement du développement et de la lutte contre le changement climatique.

Votre commission souhaite qu'elle continue à faire de l'identification, de la mobilisation et de la bonne valorisation de ces financements un axe majeur de sa politique de coopération en privilégiant leur utilisation sur les enjeux de moyen et long terme.

Elle souhaite que la Présidence française du G20 en 2011 soit l'occasion de faire avancer ce dossier.

Plusieurs rapports d'expert ont étudié la faisabilité technique d'une taxe sur les transactions financières au regard d'un certain nombre de critères : les volumes (si les recettes potentielles sont suffisantes pour apporter une contribution significative) ; l'impact sur le marché (si les distorsions et les évitements restent dans des limites acceptables) ; la faisabilité (si les défis juridiques et techniques peuvent être surmontés) et la pérennité et l'adéquation

(si les flux de recettes sont relativement stables dans le temps et la source adaptée au rôle de financement des biens publics mondiaux).

Plusieurs options sont possibles : une taxe sur les activités financières, une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les services financiers, une taxation large sur les transactions financières, une taxe sur les transactions de change mono-devise collectée au niveau national, une taxe sur les transactions de change multidevises collectée de manière centralisée au niveau mondial.

Le dernier rapport du « groupe d'experts à la taskforce sur les transactions financières internationales pour le développement » a conclu, après avoir évalué les différentes options, **qu'une taxe sur les transactions de change au niveau mondial constitue le mécanisme de financement le plus approprié pour les biens publics mondiaux.**

D'autres solutions peuvent être envisagées, mais la faisabilité technique de la mise en place d'un financement innovant ne semble plus aujourd'hui contestée.

Selon le ministre des affaires étrangères entendu par votre commission 5 centimes d'euros prélevés sur 1000 euros échangés rapporteraient plus de 30 milliards par an.

Vos rapporteurs souhaitent souligner la portée politique de ce projet.

Asseoir le financement des politiques d'aide au développement sur une ressource fiscale mondialisée permettrait de jeter les bases de politique publique de redistribution à l'échelle mondiale.

Leur mise en place est d'autant plus justifiée qu'elles constituent une forme moderne de redistribution internationale basée pour l'essentiel sur la taxation d'activités qui bénéficient de la mondialisation vers ceux qui n'en profitent pas ou peu.

La mise en place de financements innovants permettrait en outre de mieux répartir l'effort en faveur de l'APD. En effet, aujourd'hui, l'Europe représente 30 % du PIB mondial et 60 % de l'APD mondiale. Un financement assis sur les transactions permettrait de réduire ce déséquilibre.

Vos rapporteurs souhaitent également rappeler que ces financements innovants n'exonèrent pas la France d'un effort pour poursuivre l'objectif de 0,7 % d'APD sur RNB. En effet, ces financements ont toujours été présentés et ne seront acceptés que comme des financements additionnels.

IV. POUR UN RENFORCEMENT DE L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS

Lors de la rédaction du document-cadre de coopération au développement, votre commission avait regretté que les auteurs du document définissent la stratégie française de coopération pour les années à venir en faisant l'économie d'un retour sur les objectifs que se sont fixés les pouvoirs publics dans ce domaine depuis des années.

Les différents CICID ont adopté de nombreux objectifs que le document-cadre reprend assez largement et dont il serait utile de faire le bilan.

Il serait de bonne méthode de faire un bilan des stratégies passées, pour vérifier si les objectifs ont été atteints.

Un bilan permettrait également de comprendre les raisons pour lesquelles, le cas échéant, ils ne l'ont pas été et enfin pour réévaluer leur pertinence.

Lors de la présentation du document-cadre, le ministre des affaires étrangères, interrogé sur l'absence d'évaluation des politiques menées, a souligné que celle-ci était « *difficile* ».

Les rapporteurs du budget de l'aide au développement qui ont, sur ce thème de l'évaluation, procédé à de nombreuses auditions ne peuvent que partager ce sentiment.

Mais, comme l'a souligné M. François Bourguignon, ancien chef économiste de la Banque mondiale, lors de la table ronde du 12 mai 2010 : « *L'évaluation est l'une des préoccupations majeures que le document-cadre doit prendre en compte* ».

Certes, asseoir notre stratégie sur une évaluation suppose un travail important et de nombreux défis :

- un défi de capacité tout d'abord. Pour dépasser le simple recensement des politiques et s'engager dans l'analyse des « réalisations » et de leurs « impacts » réels, la production d'une information systématisée sur les résultats implique la mobilisation de moyens importants autour de la collecte de données et de leur analyse, mais aussi le renforcement d'une articulation étroite avec les pays partenaires dans le suivi des projets, des aides programmes et des aides budgétaires.

- des défis méthodologiques ensuite : les acteurs nationaux peuvent-ils s'attribuer des résultats de développement qui, de fait, sont collectifs, issus de projets et de programmes par nature pluri-acteurs ?

- le défi de l'agrégation des résultats enfin : la présentation de résultats agrégés permet-elle de rendre compte de la diversité des contextes et de donner à voir les facteurs de succès ou d'échec des opérations menées ?

Ces défis sont réels. Ils ne sont pas nouveaux. Ils sont, pour une part, communs à beaucoup de politiques publiques. De ce point de vue, on ne pourrait pas imaginer que la politique d'aide au développement soit la seule politique publique qui ne soit pas, par nature, évaluable. Ce n'est d'ailleurs pas le cas.

Les moyens d'évaluation existent. Ils ont été perfectionnés et doivent être utilisés pour éclairer la conduite du changement et l'amélioration de notre outil de coopération.

Dans le domaine international, le système de Revue par les Pairs, initié par le Comité d'aide au développement au sein de l'OCDE, fait un travail important.

Au niveau national, trois entités administratives à l'AFD, au ministère des finances et au ministère des affaires étrangères et européennes, effectuent des évaluations de qualité selon des méthodologies qui ont été affinées et formalisées avec le temps.

La direction générale du Trésor, sous l'impulsion de l'unité d'évaluation des activités de développement, a notamment effectué un travail de méthodologie remarquable et des évaluations remarquées. Le champ d'application de ces évaluations s'est, en outre, élargi et ne concerne plus seulement des projets ponctuels, des instruments, des institutions mais également des secteurs, des pays ou des politiques.

Sans doute ces organismes d'évaluation devraient être renforcés, plus coordonnés, plus sollicités sur des sujets plus larges et plus stratégiques qui permettent d'avoir des vues plus globales et de traduire ces évaluations en préceptes stratégiques.

La question est donc tout autant la difficulté de l'évaluation que la difficulté d'intégrer l'évaluation au processus politique et à prendre en compte cette évaluation dans la conduite de l'aide au développement.

Comme l'a souligné l'économiste Esther Duflo dans sa leçon inaugurale au Collège de France sur l'aide au développement : « *Les erreurs de diagnostic des économistes, des organisations internationales et des gouvernements sont fréquentes. Elles ne sauraient justifier l'inactivité, mais rendent au contraire les évaluations rigoureuses nécessaires. Celles-ci permettent de tirer des leçons des expériences passées. Or force est de constater qu'aujourd'hui encore la grande majorité des interventions ne sont pas évaluées, soit que leurs promoteurs craignent la révélation d'effets nuls ou moins importants que ce qu'ils escomptaient, soit que la mise en œuvre d'évaluations rigoureuses soit perçue comme trop difficile.* »²⁸

De ce point de vue, votre commission se félicite que le document-cadre souligne que : « *Mesurer la qualité des interventions menées et*

²⁸Expérience, science et lutte contre la pauvreté- Esther Duflo. Leçons inaugurales du Collège de France Paris, Collège de France/Fayard, 2009

apprécier leurs résultats est indispensable. Il s'agit d'une exigence démocratique à l'égard du Parlement et des citoyens français comme des populations et des autorités des pays bénéficiaires. Cette analyse des résultats est également nécessaire pour améliorer la pertinence et l'efficacité des opérations conduites, responsabiliser les acteurs chargés de leur mise en œuvre et permettre de capitaliser sur les expériences passées ».

Elle souhaite qu'au-delà ces considérations générales, des mesures concrètes et des évaluations effectives soient engagées. Elle prend note que le document-cadre prévoit que des indicateurs synthétiques sur les résultats prévus et obtenus seront mis au point : *« Un tableau d'indicateurs rendant compte des effets attendus des programmes financés au niveau bilatéral, communautaire et multilatéral et fournissant une appréciation sur les résultats obtenus à l'issue de leur mise en œuvre, sera mis en place et permettra de communiquer de façon simple et explicite sur l'action du gouvernement ».*

Elle se félicite qu'un rapport d'ensemble sur la mise en œuvre de la politique française de coopération au développement soit remis au Parlement tous les deux ans.

Elle souhaite sur ce point que ses services soient associés à ces diverses formes d'évaluation.

Elle souhaiterait en outre que les commissions compétentes du Parlement en matière d'aide au développement puissent, dans le cadre de leur activité de contrôle, demander le concours des organismes chargés des évaluations de la politique d'aide au développement dans les ministères et les organismes compétents pour procéder à des évaluations.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le rapport pour avis de MM. Christian Cambon et André Vantomme lors de sa réunion du 24 novembre 2010.

M. André Vantomme, co-rapporteur pour avis - Mon collègue Christian Cambon vous exposera les principales évolutions de la mission Aide publique au développement. Pour ma part, j'analyserai l'effort global de la France en faveur du développement.

Cet effort est retracé dans les annexes du projet de loi de finances, dans le document intitulé « document de politique transversale » dont nous reparlerons.

Avant cela, je voudrais dire qu'après l'adoption par le Gouvernement du document-cadre, dont nous avons débattu en séance publique, le 4 novembre dernier, le budget de la coopération doit désormais s'inscrire dans cette stratégie.

La version finale de cette stratégie a intégré un cadrage budgétaire par zones géographiques que nous avons réclamé. Je m'en félicite. Ce n'est d'ailleurs pas la seule préconisation qui a été retenue. Je crois pouvoir dire que le travail que nous avons effectué a porté ses fruits.

Les cibles de répartition de l'aide bilatérale française prévues par le document-cadre sont les suivantes :

- 60 % pour l'Afrique subsaharienne, dont 50 % des subventions pour les 14 pays pauvres prioritaires ;
- 20 % pour les pays méditerranéens ;
- 10 % au plus pour les pays émergents
- et 10 % pour les pays en crise.

Je regrette, en revanche, que les documents budgétaires n'aient pas intégré ces cibles dès cette année. Telle qu'elle figure dans le document de politique transversale, la présentation du budget de l'aide au développement ne permet pas de comprendre si la programmation budgétaire se situe dans l'épure de la stratégie.

Je vous propose donc de demander à ce que le document de politique transversale qui accompagne le bleu budgétaire soit revu cette année pour y intégrer ces indicateurs.

J'en viens à l'évolution globale de l'effort français en faveur du développement.

Le projet de loi de finances pour 2011 et le triennat 2011/2013 prévoient une stabilisation des crédits de l'aide au développement.

Dans le contexte actuel de diminution globale de 10 % des crédits d'intervention, c'est un résultat plutôt satisfaisant qui dénote un effort pour préserver les crédits de la coopération. Mais cet effort ne permettra pas à la France d'atteindre, en 2015, un taux d'effort de 0,7 % du revenu national brut. Les projections jusqu'en 2013, où le taux d'effort devrait se situer entre 0,41 % et 0,49 %, montrent clairement que nous n'atteindrons pas 0,7 % en 2015. Pour le dire autrement, il est improbable que l'APD française passe de 10 milliards en 2013 à 17 milliards en 2015. Il faut savoir que la fin d'une vague d'annulation de dettes et le début des remboursements des très nombreux prêts consentis ces dernières années vont mécaniquement diminuer notre APD déclarée.

Pour la petite histoire, ces projections n'étant pas réjouissantes, l'administration des finances a jugé qu'il valait mieux ne plus faire figurer le taux d'effort français dans les projections budgétaires du document de politique transversale.

Je vous propose de souligner qu'un indicateur de politique publique ne doit pas disparaître ou apparaître selon que son évolution est jugée favorable ou non.

À un moment où la France préside le G20 et souhaite miser sur une diplomatie d'influence, à un moment où la France se veut initiatrice de politiques publiques mondiales en matière de santé ou de climat, cette situation n'est pas satisfaisante. Comme l'a souligné le comité pour l'aide au développement de l'OCDE, qui a effectué ce qu'on appelle la revue à mi-parcours de la France, nous aurions dû établir, dès 2007, une feuille de route budgétaire qui nous aurait permis de définir une stratégie crédible pour arriver à notre objectif. C'est ce qu'a fait la Grande-Bretagne qui ne manque pas d'ailleurs de le faire savoir dans les sommets internationaux, comme en septembre à l'ONU.

Cet engagement n'est pas le seul engagement que la France a pris ces dernières années, toutes majorités confondues. Nous retraçons dans le rapport écrit l'ensemble des engagements pris par la France. Le bilan, pour être pudique, est très inégal. Mais il faut voir que nous nous sommes globalement engagés pour des milliards que nous n'avons pas. C'est une habitude qui a été prise. Elle va finir par nuire à la crédibilité de notre parole.

Cette année encore, la France, par la voix de son Président, s'est engagée :

- à augmenter de 420 millions les dépenses de lutte contre le réchauffement climatique, c'était à Copenhague ;
- de consacrer 100 millions additionnels à la lutte contre la mortalité infantile et maternelle, c'était à Muskoka en juin ;
- d'augmenter de 60 millions d'euros notre contribution au fonds Sida, c'était à New York en septembre.

C'est une chance que l'année ne fasse que douze mois...

Dans une période de restrictions budgétaires, ces promesses ne sont pas faciles à financer. Et d'ailleurs, nous le verrons, il n'est pas facile de retrouver leur trace dans le budget.

Un mot sur la composition de notre aide : nous déclarons à l'OCDE 9 milliards d'aide au développement. Sur ces 9 milliards, 18 % sont des dépenses qui ont un rapport très indirect avec l'aide au développement. Nous le soulignons chaque année. La France respecte globalement les règles de l'OCDE, mais a une interprétation large de ces règles qui fait l'objet de critiques récurrentes.

Je ne vais pas vous abreuver de chiffres, mais il y a 600 millions déclarés au titre de l'accueil des étudiants étrangers, 200 millions au titre de l'accueil des réfugiés, 400 millions au titre des dépenses en faveur de Mayotte et Wallis et Futuna. Il faut espérer qu'en 2011 nous arrêterons de déclarer les dépenses en faveur du département français de Mayotte au titre de la coopération internationale.

L'effort en faveur du développement que nous déclarons est également très marqué par le poids des annulations de dettes qui constituent, selon les années, 10 à 30 % de notre APD.

Enfin, il faut souligner la part croissante des prêts qui représentait en 2009 un milliard d'euros. C'est une somme qui a doublé depuis 2008 et qui correspond aux engagements croissants de l'AFD sous forme de prêts, en particulier dans les pays émergents. L'AFD intervient aujourd'hui à 87 % sous forme de prêts. Il faut savoir que les prêts sont comptabilisés en APD lors de leur engagement et soustraits de notre aide lors du remboursement. Si on se fixe comme objectif d'atteindre les 0,7 % par des prêts, il faut toujours prêter plus qu'on ne nous rembourse et, à long terme, c'est un mécanisme sans fin et c'est bien sûr insoutenable.

Tous ces éléments pour vous dire que l'APD, telle qu'elle est déclarée par l'OCDE, est un indicateur très approximatif de l'aide qui est réellement disponible dans les pays du Sud pour financer des projets de développement.

De ce point de vue, je vous propose de demander à ce que, dans le document de politique transversale, figure la notion d'aide programmable qui comptabilise les crédits qui font l'objet d'un pilotage effectif par le Gouvernement. Cela permettrait d'avoir une vision plus fidèle de l'évolution des crédits de coopération, au-delà de la stricte mission APD, mais en deçà de l'APD déclarée.

Quelques mots sur les grands équilibres de notre aide et d'abord sur l'équilibre entre aide bilatérale et aide multilatérale. Comme vous le savez, la France s'est engagée, depuis une dizaine d'années, dans une montée en puissance de notre aide multilatérale afin de peser sur la programmation des grandes institutions que sont la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le Fonds européens de développement ou le Fonds Sida.

Ces institutions ont une légitimité, une neutralité politique, des compétences et des capacités financières sans commune mesure avec les nôtres. Dans une certaine mesure, cette stratégie a été payante. Nous avons infléchi la programmation de ces grands fonds vers l'Afrique mais, comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, ce mouvement est allé trop loin. Comme le budget de la coopération n'a pas augmenté de façon significative, la croissance du multilatéral s'est faite au détriment du bilatéral, réduisant considérablement les

moyens des agences de l'AFD et des ambassades. De ce point de vue, le budget pour 2011 marque une volonté de redressement qu'il faut souligner. La part de l'aide bilatérale devrait passer de 56 % en 2009 à 64 % en 2012. Je crois qu'il faut s'en féliciter.

Le deuxième équilibre qu'il convient de surveiller est celui qui concerne la part des dons et des prêts. Ces dernières années, la part des dons a eu tendance à diminuer considérablement.

L'ensemble des subventions de l'aide bilatérale est ainsi passé de 2005 à 2009 de 440 millions d'euros à 300 millions d'euros. Parallèlement, le montant des prêts a été multiplié par 4 ou 5. On prévoit que ces derniers passeront de 450 millions en 2008 à 2,5 milliards en 2013.

En soi, le recours à des prêts bonifiés permet d'optimiser la dépense publique. Ils permettent de financer des projets de développement important pour un coût budgétaire limité. C'est ce qu'on appelle l'effet de levier. À partir du moment où on ne contribue pas à ré-endetter des pays qui viennent de sortir d'un processus douloureux de désendettement, le recours aux prêts permet une politique d'influence adaptée aux pays intermédiaires ou aux pays émergents.

En revanche, la diminution des dons est en contradiction avec nos objectifs de concentration sur l'Afrique subsaharienne et sur les 14 pays prioritaires de la coopération française. C'est pour cela que, lorsqu'on regarde précisément les crédits budgétaires consacrés à ces pays, on s'aperçoit qu'ils diminuent de 2005 à 2009.

De ce point de vue, le budget pour 2011 apporte une légère amélioration puisque le redressement de l'aide bilatérale s'effectue au profit de l'aide aux projets, à hauteur de 68 millions, sur le programme 209.

La répartition géographique de notre aide n'évolue, quant à elle, pas de façon très favorable, puisque la part de l'Afrique subsaharienne dans l'aide bilatérale française est passée entre 2005 et 2009, de 54 % à 47 %. On observe la même chose sur les 14 pays qui sont pourtant dits prioritaires. Cette évolution est un peu moins défavorable si l'on prend l'effort budgétaire puisque l'Etat a poursuivi son objectif de concentration de 60 % de l'effort budgétaire sur l'Afrique subsaharienne. Mais, globalement, il faut veiller à ce que cette priorité soit bien maintenue. C'est le cœur de notre coopération, ce sont à la fois les pays qui en ont le plus besoin et où notre influence peut être la plus forte. On a été étonné de voir qu'au Mali, l'ancien « Soudan français », nous sommes maintenant le 10^e bailleur de fonds.

Cela sera un des enjeux de la renégociation du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD. Je vous rappelle que, lorsque nous avons adopté la loi sur l'action extérieure de l'Etat, nous avons indiqué, à l'article 1er, que les projets de conventions des établissements publics concourant à l'action extérieure avec l'Etat seront soumis, pour avis, aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Je vous propose de le rappeler lors du débat et de nous saisir du projet de convention en cours de négociation.

Un dernier mot sur les documents budgétaires qui nous sont fournis. Comme vous avez pu le constater, les principaux équilibres relatifs à ces

politiques concernent la répartition géographique de l'aide, l'équilibre entre l'aide bilatérale et multilatérale, la répartition entre les dons et les prêts, l'équilibre entre l'aide programmable et les dépenses non programmables.

On ne retrouve pas ces données dans le document de politique transversale qui accompagne chaque année le projet de loi de finances. Aujourd'hui, dans ce document, sur 88 pages, il y a 65 pages de description des 23 programmes qui concourent à l'APD qui n'apportent pas grand-chose, 10 pages d'annexes plus intéressantes, dont deux seulement contiennent des informations vraiment pertinentes. On pourrait se fixer comme objectif d'inverser les proportions entre les parties intéressantes et celles qui le sont moins.

Je vous propose donc de demander au Gouvernement une refonte de ce document pour y intégrer un suivi des objectifs du document-cadre et les indicateurs que je viens de vous citer. C'est un élément important du contrôle du Parlement.

Je laisse la parole à mon ami et collègue co-rapporteur, Christian Cambon, et je vous donnerai ensuite mon sentiment sur l'ensemble de la mission.

M. Christian Cambon, co-rapporteur pour avis - J'en viens aux crédits de la mission Aide publique au développement, qui regroupe 35 % de l'effort de la France en faveur du développement dont André Vantomme vient de parler. Ce n'est que 35 %, mais ce sont là les crédits sur lesquels les pouvoirs publics ont une marge de manœuvre et effectuent des arbitrages géographiques et sectoriels. Ce sont les 35 % stratégiques.

Comme vous le savez, cette mission comporte trois programmes de taille inégale :

- le programme 110, qui est géré par le ministère des finances, qui constitue 35 % des crédits de la mission ;
- le programme 209, qui est le programme géré par le ministère des affaires étrangères, qui comprend 64 % des crédits de la mission ;
- et le programme 301, mis en œuvre par le ministère de l'immigration, qui ne représente que 1 % des crédits de la mission.

Je ne vais pas vous présenter l'évolution des crédits programme par programme, parce que c'est ennuyeux et parce qu'à vrai dire les deux principaux programmes, le programme 110, dont le responsable administratif est le directeur du trésor, que nous avons entendu, et le programme 209, qui relève du directeur de la mondialisation que nous avons également entendu, ne se distinguent, ni par leurs objectifs, ni par leur zone géographique d'intervention, ni par les instruments utilisés. Ces programmes correspondent à une répartition historique par ministère. Je préfère vous présenter les choses de façon plus thématique.

Je voudrais d'abord évoquer l'ensemble du budget qui diminue à périmètre constant de 0,16 %. Autrement dit, il est stable dans un contexte où la majorité des missions diminue de 10 %.

Cette sanctuarisation des crédits de la mission APD constitue une exception qui mérite d'être soulevée.

Comme l'a indiqué mon collègue André Vantomme, à budget constant, le projet de loi de finances 2011 prévoit une diminution des contributions multilatérales et une augmentation des subventions au titre de l'aide bilatérale.

La diminution du « multilatérale » se traduit par une baisse de la contribution à la Banque mondiale de 70 millions d'euros, une diminution de notre contribution au FED d'une centaine de millions. L'impact de cette réduction pourrait être cependant limité par l'augmentation annoncée de notre contribution au fonds Sida de 60 millions d'euros par an.

Nous participons déjà à hauteur de 300 millions d'euros par an à ce fonds, dont nous sommes le deuxième contributeur. Cette augmentation de 60 millions d'euros n'est pas inscrite dans ce budget. Il est indiqué qu'elle pourrait être financée par la taxe sur les billets d'avion qui, aujourd'hui, contribue au fonds Unitaid en faveur de l'achat de médicaments. En l'état de nos connaissances, de deux choses l'une : soit on prend une part de financement de l'Unitaid pour la verser au fonds Sida, soit on augmente la taxe sur les billets d'avion. Dans le contexte actuel de crise économique, le produit de cette taxe a diminué au cours des deux dernières années. On peut se demander, dès lors, s'il est opportun d'alourdir le prélèvement sur les billets d'avion. Il s'agit d'une taxe qui va de 4 à 40 euros par billet. Je vous propose de demander au ministre ce qu'il en est.

Par ailleurs, du point de vue de la santé publique, la lutte contre le sida ne doit pas faire oublier les autres maladies et, en particulier, les maladies qui sont à l'origine du niveau de mortalité infantile particulièrement élevé de certains pays en voie de développement. Je vous rappelle qu'au Mali, où nous avons été en mission avec André Vantomme, dans ses 5 premières années, un enfant malien à 50 fois plus de risques de mourir qu'un enfant né en France. Or, les principales maladies à l'origine de ces décès sont la pneumonie et la diarrhée qui ont un impact 20 fois supérieur au Sida et 3 fois supérieur au Paludisme. Cela aurait été sans doute moins visible, mais peut être plus pertinent de mettre l'accent sur ces maladies.

En ce qui concerne le FED, la diminution de la clé de répartition nous permet de diminuer notre contribution de 900 millions à 800 millions d'euros jusqu'en 2013.

À partir de cette date, la France souhaite que le FED soit budgétisé au sein de l'Union européenne. Cette budgétisation permettrait une plus grande cohérence avec les autres instruments de la politique européenne de développement. Elle permettrait un plus grand contrôle par le Parlement européen de ses dépenses. Il faut bien prendre conscience que cette budgétisation se traduira pour nous par la disparition du contrôle du Parlement sur cette contribution. En effet, ces dépenses rentreront dans le prélèvement sur recettes au profit de l'Union. Ce prélèvement n'affecte pas les dépenses à des actions particulières. Il reviendra alors entièrement au Parlement européen et à la Commission européenne de déterminer le montant des contributions au Fonds européen du développement. Cela ne doit pas nous empêcher de réclamer cette année encore une évaluation du partenariat entre la France et le FED.

Plus largement, sur la politique européenne de développement, je voudrais insister sur le fait que celle-ci doit servir de catalyseur à une association plus étroite des politiques de coopération des Etats-membres.

À un moment où l'ensemble des finances publiques européennes sont en difficulté, plus que jamais, il nous faut favoriser des programmations conjointes entre les Etats-membres et avec les agences de l'Union européenne. On ne peut plus continuer à avoir 27 politiques de coopération, plus celles de l'Union, faisant plus ou moins les mêmes choses, dans les mêmes pays. Il y a des expériences pilotes dans ce domaine qui mettent en application une division du travail en fonction des avantages comparatifs de chacun. Au Mali, par exemple, nous avons constaté que les principaux partenaires européens étaient prêts à adopter une programmation conjointe où, selon les secteurs, il y a un chef de file qui met en œuvre, non seulement ses crédits, mais également les crédits que les autres pays souhaitent consacrer à ce secteur. La France et l'AFD sont des éléments moteurs de cette politique. Je crois qu'il faut les soutenir.

En ce qui concerne nos contributions aux Agences des Nations unies, on constate une très forte diminution des contributions volontaires qui ont baissé de 38 % depuis 2008. Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit une nouvelle baisse de 12,9 % et une très forte concentration des crédits sur le PNUD, sur le Haut Comité aux réfugiés et sur l'Unicef. Nos contributions volontaires représentent aujourd'hui moins de la moitié des contributions japonaises ou américaines et deux tiers des contributions anglaises. Que les organes des Nations unies puissent être critiqués, qu'il y ait eu par le passé un saupoudrage critiquable, qu'il y a là une sorte de jungle institutionnelle qui gagnerait à une RGPP internationale, j'en suis convaincu, mais nos contributions sont arrivées à un niveau inquiétant pour la place de la France dans les enceintes des Nations unies.

Voilà pour ce qui est des crédits multilatéraux. S'agissant de l'aide bilatérale, qui représente en gros 1 milliard d'euros sur les deux programmes, soit 0,01 % du budget de l'Etat, je rejoins complètement ce qu'a dit André Vantomme sur la nécessité de concentrer les subventions sur les pays d'Afrique subsaharienne et sur les secteurs sociaux, et de réserver nos interventions sous forme de prêts aux pays plus avancés et au secteur productif.

De ce point de vue, nous avons eu une discussion tout au long de l'année avec l'AFD et avec le ministère des affaires étrangères pour savoir s'il était normal que la Chine soit, en 2008, le sixième Etat bénéficiaire des prêts bonifiés. Il nous a semblé que les bonifications devraient être réservées à ceux qui en ont le plus besoin. Un rapport de la Cour des comptes vient également de le relever. Le document-cadre prévoit un plafonnement des engagements dans les pays émergents à 10 %. Je crois que nous avons été entendus.

Cela ne doit pas empêcher l'AFD d'intervenir avec des prêts non bonifiés en Chine. Mais une réflexion doit s'engager sur la nature de l'intervention de l'AFD dans les pays émergents et ses résultats. Dans des pays comme l'Inde ou la Chine, les besoins de financement sont tellement considérables que les montants susceptibles d'être engagés par l'AFD semblent dérisoires pour espérer avoir une influence sur les modèles de développement de

ces pays et leur faire adopter une croissance plus sobre en carbone. Il faut savoir quels sont les objectifs que poursuit concrètement l'AFD dans ces pays. Est-on encore dans l'aide au développement ? Dans de l'aide au commerce extérieur ? Dans une diplomatie d'influence ? Avec quels résultats ? Nous aurons l'occasion d'étudier cette question au cours de la session. C'est assurément une des questions que nous poserons lorsque nous aurons à étudier le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD.

En ce qui concerne les dons pour des projets de développement, on observe un certain redressement puisque la ligne « dons-projets » du programme 209 augmente de 18 % pour s'établir à 390 millions d'euros.

A quoi vont servir ces crédits ? Ils vont d'abord servir à financer des projets instruits par l'AFD dans les domaines des infrastructures, de l'eau, de l'urbanisme et de l'agriculture. Ce sont ce type de projets que nous avons vus au Mali. Il s'agit d'un objectif de lutte contre la pauvreté et de promotion de la croissance. Ils vont ensuite à des pays en crise. Il est prévu 15 millions pour la zone Afghanistan-Pakistan et 20 pour Haïti. Il s'agit d'aider ces pays à rebâtir des infrastructures.

Ils vont enfin à des projets instruits par des ONG : 45 millions sont prévus à cet effet, ou par des collectivités territoriales : 9 millions sont prévus pour compléter les financements des collectivités locales à destination de projets de coopération décentralisée.

AFD, ONG, collectivité territoriale, nous avons là les principaux acteurs de notre coopération bilatérale.

Parmi les objectifs de cette coopération, on notera, dès cette année, une montée en puissance des crédits consacrés à la lutte contre le réchauffement climatique. 150 millions viendront abonder la mission en provenance de deux nouveaux comptes d'affectation spéciale qui recevront le produit de la vente de nos quotas carbone. Nous contribuons, par ailleurs, à deux fonds pour l'environnement. Je crois qu'il est important de dire que nous ne devons pas reproduire en matière de préservation des biens publics mondiaux la même « jungle institutionnelle » que nous connaissons en matière d'aide au développement. C'est un enjeu de l'agenda international, car depuis Copenhague, nous sommes à la recherche d'un compromis sur la création d'une architecture internationale en charge de la préservation de l'environnement. Sur ce sujet, je compte également interroger le ministre sur le caractère additionnel de nos dépenses. Nous avons en effet pris, dans le cadre des accords de Copenhague, des engagements à hauteur de 420 millions par an dont nous avons compris qu'ils devaient être additionnels. Or on les retrouve ici comptabilisés au titre des 0,7 %. Le ministre nous donnera des précisions sur ce qu'il faut entendre par « additionnels ».

Au-delà de la question des crédits budgétaires, un mot du projet de financements innovants qui est une des priorités de la présidence française du G20 pour souligner la dimension politique de ce projet.

Asseoir le financement des politiques d'aide au développement sur une ressource fiscale mondialisée, c'est jeter les bases d'une politique publique de

redistribution à l'échelle mondiale, une redistribution fondée sur la taxation d'activités qui bénéficient de la mondialisation, vers ceux qui n'en profitent pas ou peu. C'est aussi une façon de mieux répartir l'effort en faveur de l'APD. En effet, aujourd'hui, l'Europe représente 30 % du PIB mondial et 60 % de l'APD mondiale. Un financement assis sur les transactions permettrait de réduire ce déséquilibre. C'est un projet vraiment intéressant. Même s'il est présenté à Paris comme un moyen de faire oublier que nous ne serons pas en mesure d'honorer nos engagements pour le 0,7 %, il faut savoir qu'à New-York et à Tokyo, ces financements ont toujours été présentés et ne seront acceptés que comme des financements additionnels par rapport à 0,7 %.

Au-delà des crédits, il y a les résultats. Le sommet de septembre à l'ONU a permis de faire le point et de voir que les politiques menées ont obtenu sur le terrain des résultats encourageants. On parle des échecs, on parle des détournements, il faut être lucide sur tout cela, mais il faut aussi voir les résultats et les évaluer. Nous avons beaucoup insisté sur l'évaluation des résultats au cours de l'année avec le ministère des affaires étrangères. On nous dit : c'est complexe. C'est vrai. Mais l'aide au développement n'a pas le monopole de la complexité. Nous en sommes redevables devant les citoyens et les contribuables. Des outils, des organismes, des évaluations existent. La question, c'est tout autant la difficulté d'évaluer que la difficulté d'en tirer les leçons et d'adapter nos instruments en fonctions des résultats. Le précédent ministre nous avait proposé de nous associer à un exercice d'évaluation de l'ensemble de la politique de coopération. Il faudra répondre présent, c'est bien là une des fonctions du Parlement.

Il y aurait d'autres sujets à aborder. C'est un domaine passionnant, mais je ne voudrais pas abuser de votre temps.

Sur l'ensemble du budget, je vous propose de l'adopter dans la mesure où il manifeste la prise en compte des orientations que nous avons souhaitées sur un certain nombre de points. Alors, évidemment, nous aurions souhaité que la France soit plus riche et le déficit moindre. Mais, dans le contexte actuel, c'est un bon budget. Mais je laisse à mon collègue Vantomme le soin de donner son point de vue et d'éventuellement nuancer mon propos.

M. André Vantomme, co-rapporteur pour avis - Nous avons pris l'habitude d'étudier ce budget avec objectivité et lucidité. De l'ensemble des observations que vous avez entendues, on pourrait en conclure que la bouteille est à moitié vide ou à moitié pleine. Pour ma part je ne veux ignorer ni les avancées ni les faiblesses de ce budget établi dans des conditions difficiles pour les finances publiques. Je considère néanmoins que la bouteille est à moitié vide non pas sur les objectifs que nous partageons, mais sur la difficulté de mettre en rapport ces objectifs avec les moyens budgétaires. Je regrette par ailleurs la tendance à vouloir faire des annonces et prendre des engagements sans rapport avec les moyens dont nous disposons. Pour les raisons que j'ai indiquées et dans l'esprit de courtoisie et d'objectivité qui règne au sein de la commission des affaires étrangères, je m'en remettrai donc à la sagesse de la commission pour l'approbation de ces crédits.

M. Robert del Picchia - Pour ma part, compte tenu de la situation financière de la France, je considère que le verre est à moitié plein et qu'il est même bien plein.

M. Daniel Reiner - Vous avez évoqué la nécessité d'évaluer les résultats de la politique d'aide au développement. Je souhaiterais savoir s'il existe des indicateurs pertinents de l'efficacité de notre coopération. Je m'interroge également sur la façon dont on peut juger du bon équilibre entre les crédits consacrés à l'aide bilatérale et ceux consacrés à l'aide multilatérale. Je souhaiterais enfin souligner l'apport des organisations non gouvernementales en matière d'aide au développement et souhaiterais savoir comment s'organisent les relations entre ces organisations et l'Etat.

M. Christian Cambon, co-rapporteur pour avis - Il existe un certain nombre d'indicateurs relatifs au décaissement qu'on ne peut pas considérer comme des indicateurs de résultats. Ce qu'il faut développer dans le cadre de l'examen du budget et plus généralement dans le cadre de la gestion des crédits à la coopération, ce sont des indicateurs de résultat tels que le taux de vaccination, le taux de scolarisation, autant d'indicateurs qui permettent de mesurer les résultats effectifs des crédits que nous utilisons dans les pays partenaires de notre coopération. Cela suppose un travail considérable, mais aussi l'accord des pays dans lesquels nous intervenons. Ce travail en vaut la peine, ce n'est qu'à ce prix que nous pourrions évaluer notre aide au développement et en renforcer l'efficacité.

M. André Vantomme, co-rapporteur pour avis - Dans le contexte actuel, il est important de concentrer nos efforts sur l'Afrique subsaharienne et d'europaniser notre stratégie de coopération. Au Mali, où nous ne sommes plus que le 10^e bailleur de fonds, nous avons pu constater qu'il y a des initiatives de programmation conjointe entre pays membres de l'Union tout à fait intéressantes. Vu la difficulté des temps, je comprends qu'on puisse considérer que le verre est à moitié plein, ce que je trouve difficilement justifiable c'est de continuer à faire des promesses, à prendre des engagements alors même qu'on n'a pas les moyens de les tenir. Par ailleurs je constate que cette façon de vouloir augmenter l'aide au développement que nous déclarons en augmentant nos prêts n'est ni une stratégie pertinente pour le développement, ni une stratégie financière soutenable puisque les remboursements viennent en soustraction de l'aide déclarée, si bien qu'il faudrait toujours prêter plus pour que l'APD déclarée augmente.

M. Christian Cambon, co-rapporteur pour avis - L'aide bilatérale et l'aide multilatérale ont chacune leur légitimité et leur efficacité. La question, c'est le juste équilibre entre ces deux canaux de notre coopération. Mais au-delà de cet équilibre, l'avenir est dans la création d'une synergie entre tous les acteurs. De ce point de vue, il faut soutenir les actions de programmation conjointe entre les coopérations des Etats membres de l'Union européenne. Nous pouvons améliorer l'efficacité de notre aide au développement, si nous arrivons à une division du travail entre Européens en fonction des avantages comparatifs de chacun, de sorte que, selon les secteurs, il y ait un chef de file qui mette en œuvre non seulement ses crédits, mais également les crédits des autres partenaires. Il faut répondre à l'insuffisance de moyens par une meilleure coordination et une

meilleure division du travail. En ce qui concerne les ONG, le budget pour 2011 prévoit 45 millions d'euros d'aide projet. Je suis particulièrement sensible à l'action des ONG. Dans le cadre du syndicat des eaux d'Île-de-France, près de 2 millions de dollars sont dépensés chaque année pour financer des projets d'adduction et de traitement de l'eau. Dans de très nombreux pays, et notamment au Laos, nous passons par des ONG dont les méthodes sont plus efficaces que celles des administrations publiques.

Mme Gisèle Gautier - Nous n'avons pas à rougir de l'action que nous menons en Afrique. Nous y finançons des projets de financement désintéressés qui sont à l'honneur de la France. La Chine, elle, investit dans l'espoir d'un retour sur investissement.

M. Christian Cambon, co-rapporteur pour avis - Je voudrais souligner ici un paradoxe : la France est le deuxième bailleur de fonds de l'aide au monde et dans des pays comme le Mali nous nous trouvons en dixième position derrière les Hollandais ou les Canadiens pour une raison simple : nous continuons à intervenir partout dans le monde, ce qui fait que notre effort se dilue. C'est pourquoi nous insistons sur la nécessité de concentrer notre effort sur les pays qui en ont le plus besoin et où notre influence est la plus forte.

M. Jean Faure - Je regrette que notre politique ne soit pas plus visible en Afrique. J'observe que dans les pays du Sahel, nous avons de plus en plus de difficulté à mener des projets de développement en raison de l'insécurité croissante qui règne dans ces pays, comme en témoigne la situation au Mali et au Niger. Je rejoins ce qu'a dit notre collègue Gisèle Gautier sur les investissements chinois en Afrique. C'est particulièrement frappant à Madagascar où la Chine et la Corée du Sud investissent massivement dans l'espoir de profiter des ressources naturelles nombreuses de ce pays particulièrement frappé par le sous-développement. Au Laos, la Chine finance la création d'une ligne de chemin de fer pour un montant qui s'élève à 5 milliards de dollars ; cet investissement servira tout autant le Laos qu'à la Chine qui entend par ce moyen accroître sa présence dans ce pays.

M. Josselin de Rohan, président - Je veux saluer la qualité des travaux des rapporteurs et attirer l'attention de la commission sur l'adoption par la commission européenne d'un Livre vert sur la coopération et le développement qui constitue un préalable à la modernisation de la politique européenne de développement. Je crois qu'il faudra se pencher sur ce document.

*

Vote sur les crédits de la mission Aide publique au développement.

La commission émet -le groupe UMP et le groupe UC votant pour, le groupe communiste, républicain et citoyen votant contre, le groupe socialiste et le groupe RDSE s'abstenant- un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Aide publique au développement dans le projet de loi de finances pour 2011.

M. Christian Cambon, co-rapporteur pour avis - Comme nous l'avions annoncé, nous vous proposons un amendement qui modifie le contenu du document de politique transversale qui accompagne le bleu budgétaire consacré à la mission Aide au développement. Dans un souci de lisibilité et de transparence, nous souhaitons compléter la description de ce document afin d'avoir une vision plus claire de l'évolution de l'ensemble des crédits consacrés à la coopération, de l'effort global de la France en faveur du développement et de l'aide bilatérale qui fait l'objet d'une véritable programmation de la part des pouvoirs publics. Cet amendement permettra de mieux distinguer la part relative de chacun de nos instruments, l'aide multilatérale, l'aide bilatérale, les dons, les prêts, les annulations de dettes.

Cet amendement permettra de mieux exercer les prérogatives du Parlement en matière de contrôle puisque nous aurons une vision plus fine de l'évolution des principaux équilibres de notre politique d'aide au développement.

La commission émet à l'unanimité un avis favorable à l'amendement.



SERVICE DE LA
SÉANCE

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION AIDE PUBLIQUE AU
DEVELOPPEMENT

N°	II-1
----	------

24 NOVEMBRE 20

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Christian CAMBON et André VANTOMME

Au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 68

I. Avant l'article 68, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est inséré, après le 19^{em} alinéa de l'article 128 de la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, un alinéa ainsi rédigé :

« - une présentation détaillée de l'évolution à titre rétrospectif sur les cinq dernières années et de façon prévisionnelle pour la durée de la programmation triennale des finances publiques :

- de l'effort français d'aide publique au développement en proportion du revenu national brut en comparaison avec celui des autres Etats membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques ;

- de la répartition entre les principaux instruments de coopération des crédits consacrés à l'aide au développement tels qu'ils sont présentés dans les documents budgétaires et de l'aide publique au développement qui en résulte, permettant d'identifier les moyens financiers respectivement affectés à l'aide multilatérale, communautaire et bilatérale, à l'aide bilatérale qui fait l'objet d'une programmation, ainsi qu'aux subventions, dons, annulations de dettes et prêts ;

- de la répartition de ces instruments par secteurs, par zones d'intervention de la coopération française et par catégories de pays selon leur revenu ;

- du montant net et brut des prêts.

- un récapitulatif des engagements internationaux de la France en matière d'aide publique au développement et un état des lieux de leur mise en œuvre. »

II. Faire précéder cet article de l'intitulé : « aide publique au développement »

ANNEXE I - AUDITIONS DE LA COMMISSION EN VUE DE L'EXAMEN DE LA MISSION AIDE AU DEVELOPPEMENT

Audition de M. Bernard Kouchner,
ministre des affaires étrangères et européennes

M. Josselin de Rohan, président. – Monsieur le ministre, nous sommes heureux de vous accueillir à nouveau devant notre commission pour cette audition consacrée aux crédits du ministère des affaires étrangères et européennes dans le projet de loi de finances pour 2011, qui sont regroupés au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat » et du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ».

Comme nous le savons tous ici, le contexte budgétaire du projet de loi de finances pour 2011, qui s'inscrit dans le cadre de la loi de programmation triennale 2011-2013, est particulièrement contraint. Il est marqué, en effet, par l'impérieuse nécessité de la réduction des déficits publics de notre pays. Comme l'a souligné le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, cette réduction du déficit public constitue non seulement une nécessité du point de vue de l'équilibre de nos finances publiques, mais aussi un impératif pour préserver la place de la France dans le monde et en Europe. Au moment où le Conseil européen vient de décider, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, de renforcer la procédure de lutte contre les déficits excessifs, notre pays ne peut pas s'exonérer éternellement de ses engagements européens.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé d'appliquer à toutes les administrations de l'Etat une réduction de 5 % de leurs crédits de fonctionnement en 2011, effort qui sera poursuivi les années suivantes pour atteindre l'objectif d'une baisse de 10 % en trois ans, et de poursuivre les efforts de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Comme toutes les autres administrations, le ministère des affaires étrangères et européennes participe à cet effort, qu'il avait même anticipé. Ainsi, les crédits de fonctionnement et d'intervention diminuent de 5 % en 2011 et il est prévu de supprimer 610 emplois entre 2011 et 2013. Dans le même temps, le ministère doit faire face à la forte augmentation des dépenses incontournables, à l'image des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix qui augmentent de près de 14 % par rapport à 2010 en raison du taux de change.

Dans ce contexte, certains s'interrogent sur la capacité du ministère des affaires étrangères et européennes à préserver ses missions face à de nouvelles réductions de ses moyens. Je rappelle, en effet, que le ministère des affaires étrangères et européennes s'est montré exemplaire ces dernières

années en matière de réforme, en réduisant ses effectifs de 20 %. Alors que le principe de l'universalité du réseau vient d'être confirmé au plus haut niveau de l'Etat, comment faire en sorte que nos ambassades et consulats aient les moyens de fonctionner efficacement avec des moyens en réduction ? La forte augmentation des contributions obligatoires ne risque-t-elle pas de nous contraindre à réduire nos contributions volontaires, qui sont pourtant les plus visibles à l'étranger ? De même, en matière d'aide au développement, l'augmentation de la participation française aux fonds multilatéraux, comme le Fonds SIDA, ne risque-t-elle pas de réduire les moyens des contributions volontaires et de notre aide bilatérale ? Comme nous avons pu le constater lors de notre récent déplacement aux Nations unies, la diminution constante des moyens de notre diplomatie a une conséquence directe sur l'influence de la France.

Je pense cependant que des marges de manœuvre existent pour préserver l'efficacité de notre diplomatie. Je me félicite que vous ayez pu préserver les postes de titulaires et obtenu le maintien de la rallonge budgétaire de 20 millions d'euros pour la coopération culturelle, qui permettra de consolider la réforme de notre diplomatie culturelle et d'influence, engagée avec la loi relative à l'action extérieure de l'Etat adoptée l'été dernier. Nous souhaiterions d'ailleurs faire le point sur la mise en place des nouveaux opérateurs, l'Institut français, le nouvel établissement CampusFrance et France Coopération Internationale. Comment se met en œuvre l'expérimentation du rattachement de certains centres et instituts culturels à l'Institut français ?

Où en sommes-nous dans la création de la nouvelle agence chargée de gérer l'immobilier de l'Etat à l'étranger ?

Nous aimerions également vous interroger sur les éventuelles mesures d'encadrement de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français scolarisés à l'étranger, à la lumière du rapport remis aujourd'hui au Président de la République par nos collègues Geneviève Colot et Sophie Joissains.

Enfin, pourriez-vous, Monsieur le Ministre, nous dire également un mot de la présidence française du G8 et du G20 ?

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes. – Je commencerai par dire quelques mots de l'attentat ignoble qui a eu lieu à Badgad, où une cinquantaine de chrétiens syriaques ont trouvé la mort. Au-delà de la tristesse qui nous étreint, il est judicieux que notre ambassade et notre résidence soient bien protégées. Voilà un exemple de dépenses incompressibles : nous nous devons d'assurer la sécurité de nos citoyens expatriés, qui participent à l'influence et au rayonnement économique de la France. Une cinquantaine demeure encore à Bagdad. Mais une sécurité parfaite est impossible.

Il reste en Irak 300 000 chrétiens sur 800 000 et, dans tout le Moyen-Orient, leur situation est très problématique. Ce n'est pas une politique de visas qui apportera une solution. Un millier d'Irakiens chrétiens ont été accueillis en France, mais tous ne souhaitent pas quitter leur terre, et la

hiérarchie de l'Eglise d'Orient ne les y encourage pas. La sécurité en Irak doit reposer avant tout sur les Irakiens : c'est pourquoi nous formons des policiers et des juges, et il n'est pas question de revenir sur cette politique.

L'année 2011 sera marquée par la présidence française du G8 et du G20. Dans ce contexte, il est plus que jamais nécessaire de disposer d'un outil diplomatique efficace, avant, pendant et après les sommets. Il est impératif de respecter nos engagements d'aide au développement, notamment vis-à-vis de l'Afrique. Le ministère poursuit la modernisation entamée depuis trois ans pour répondre aux missions qui lui sont assignées.

Le budget des affaires étrangères pour 2011 s'inscrit dans un contexte de resserrement budgétaire. Tout le monde convient de la nécessité de redresser nos comptes publics, conformément à nos engagements européens ; les Vingt-sept ont récemment adopté à l'unanimité les propositions de la France et de l'Allemagne. L'effort qui consiste à ramener le déficit de 7,7 % cette année à 6 % l'an prochain est sans précédent. Il a donc fallu concilier ces contraintes et nos vastes ambitions.

Le budget du ministère est responsable à plusieurs titres. Il l'est d'abord parce qu'il respecte la volonté du Gouvernement de promouvoir un usage plus rigoureux des deniers publics, et de réduire les dépenses de fonctionnement de 5 % cette année et de 10 % en trois ans : l'économie sera de 18 millions d'euros en 2011. La diminution des emplois se poursuit, grâce à la rationalisation du soutien aux administrations centrales et à des réajustements du réseau : 160 ETP seront supprimés cette année, 700 entre 2009 et 2011 – je n'oublie pas que derrière cette expression, on trouve des hommes et des femmes. Le ministère s'efforce aussi de maîtriser ses contributions obligatoires aux organisations internationales, ce qui suscite bien sûr des mécontentements, mais je rappelle que nous participons à toutes les opérations de maintien de la paix de l'ONU où la continuité de notre effort est reconnue. La France a obtenu une réduction de sa quote-part au fonds européen de développement, qui passera de 24,3 % à 19,5 %. Enfin ce budget est sincère, puisqu'il est fondé sur des taux de change réalistes.

Les contraintes budgétaires ne doivent pas nous empêcher de poursuivre nos objectifs prioritaires, parmi lesquels l'aide publique au développement : le Président de la République a annoncé que les crédits de cette mission seraient maintenus jusqu'en 2013, et il en va de même du programme 209, doté de 2,1 milliards d'euros. Toutefois, rapportée au revenu national brut (RNB), l'aide publique française diminuera : nous étions au deuxième rang mondial en 2009 avec un ratio de 0,47 %, nous devrions l'être encore en 2010 avec un ratio compris entre 0,47 % et 0,51 %, mais à partir de 2011, cette proportion baissera, notamment parce que les annulations de dette ne feront plus sentir leurs effets. Il faut réfléchir au moyen d'optimiser notre aide publique au développement, car les ressources sont rares. Nous travaillons en particulier sur les financements innovants : il est déjà satisfaisant de pouvoir aborder le sujet aux Nations unies, car jusqu'à une date récente, les pays en développement ne voulaient pas en entendre parler,

craignant qu'ils ne s'imputent sur le volume de l'aide publique au développement alors qu'ils s'y ajouteront.

Comme le Sénat l'a souvent souligné, il faut tirer le bilan des efforts passés : dès 2011, une évaluation de la politique d'aide au développement menée depuis 1998 sera entreprise, et il serait souhaitable que les parlementaires y soient associés. A cela s'ajoute l'évaluation par les pairs au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Le document-cadre de la politique de coopération au développement a été validé par Matignon aujourd'hui même. L'engagement du Président de la République d'augmenter de 100 millions d'euros en cinq ans l'aide à la santé maternelle et infantile sera tenu. Notre aide publique sera rééquilibrée en direction de l'aide bilatérale, comme vous en avez souvent exprimé le souhait. Les fonds prioritaires destinés à Haïti, à l'Afghanistan, au Pakistan et aux agences humanitaires seront préservés.

La réforme de notre politique d'influence se poursuit après le vote de la loi relative à l'action extérieure de l'Etat. L'Institut français sera bientôt installé au carré Suffren, dans le 7^e arrondissement ; il remplacera CulturesFrance et couvrira tout le champ culturel. M. Xavier Dacros, qui doit en assumer la présidence, prépare son lancement opérationnel pour le 1^{er} janvier. Tout reste à faire : définir une stratégie, rénover le réseau, rendre plus complémentaires les 600 alliances françaises et les instituts – soit au total près d'un millier de centres –, améliorer leur visibilité, professionnaliser leurs agents grâce à un effort sans précédent de formation, repenser le mécénat et lever des financements. J'ai obtenu du Premier ministre la reconduction pour les trois ans à venir de la rallonge budgétaire de 20 millions d'euros pour l'action culturelle, qui a permis d'enrayer la chute de son budget.

L'influence de la France à l'étranger passe aussi par la formation des élites. L'établissement public CampusFrance sera issu de la fusion de l'ancien CampusFrance, d'Egide, et d'ici 2012 des activités internationales du Cnouv. Quant à l'AEFE, il faut se garder d'oublier sa double mission, qui consiste à scolariser à la fois les enfants des Français expatriés et ceux des étrangers. C'est un de nos plus beaux vecteurs d'influence, et je ne doute pas de son avenir : j'ai visité récemment le nouveau et magnifique lycée français d'Ankara. C'est pourquoi j'ai tenu à ce que la subvention à l'AEFE soit maintenue au niveau de 421 millions d'euros. Il faut veiller à ce que le coût de la prise en charge des élèves français à l'étranger (PEC) n'augmente pas démesurément, alors même qu'un moratoire a été déclaré sur son extension aux classes autres que celles du lycée. Une somme de 119 millions d'euros y sera affectée en 2011, en hausse de 13 % : elle devrait suffire grâce au moratoire et à diverses mesures conservatoires. Je serai naturellement attentif aux préconisations du rapport Colot-Joissains.

La qualité du service rendu aux Français expatriés figure également au nombre de nos priorités. Les métiers consulaires ne sont nullement subordonnés à ceux de la diplomatie : les membres du réseau consulaire,

souvent appelés à ces fonctions par une véritable vocation, doivent assumer des charges de plus en plus lourdes : le nombre d'expatriés augmente, les députés des Français de l'étranger seront élus pour la première fois en 2012, la biométrie est très largement diffusée, notamment en Afrique ; et les frais d'hospitalisation d'urgence ont été transférés au ministère. C'est pourquoi je me suis battu pour défendre les emplois du réseau consulaire : en 2012 et 2013, les suppressions d'ETPT seront rares. En 2011 les crédits du programme 151 augmenteront de 6,6 % hors rémunérations et dépenses de PEC et de bourses, de 11,4 % si on les inclut. Au sein de cette enveloppe, nous maintenons les crédits d'action sociale aux alentours de 16 millions d'euros.

Un effort tout particulier est consenti pour sécuriser nos établissements, qu'il s'agisse des ambassades, des résidences ou des établissements scolaires. Nous mettons en œuvre depuis trois ans un vaste programme de sécurisation active et passive de nos emprises, et dans les trois pays du Sahel hors Niger nos efforts ont porté leurs fruits. Le Premier ministre a reconnu le caractère prioritaire de cette politique en lui affectant une enveloppe de 10 millions d'euros, dont 2 millions inscrits au PLF pour 2011.

Pour assurer la sécurité des Français, un centre de crise opérationnel a été mis en place en 2008, où une cinquantaine d'agents se relaient jour et nuit. Son budget augmentera de 1,5 %. Comme le montrent les événements récents au Sahel, les menaces sont partout. Les vols de fret en provenance du Yémen ont été annulés ; pour l'heure, les vols voyageurs ont été maintenus. Les crédits d'intervention de la direction de coopération de sécurité et de défense seront stabilisés à hauteur de 35 millions d'euros.

Je conclurai par là où j'ai commencé : l'enjeu majeur de l'année qui vient sera la présidence française du G8 et du G20. A l'ordre du jour figureront la réforme du système monétaire et de la gouvernance mondiale – j'en discuterai demain avec le président chinois en visite à Paris –, la lutte contre la volatilité des prix des matières premières et la promotion des financements innovants pour l'aide au développement des pays pauvres. La crédibilité de la France est en jeu. Conformément aux recommandations de la Cour des comptes et dans un souci de visibilité et de rigueur, nous avons choisi d'inscrire les dépenses liées à ces présidences au sein d'un programme spécifique doté de 60 millions d'euros d'autorisations d'engagements et de 50 millions de crédits de paiement. Le coût total des présidences françaises s'élèvera à 80 millions d'euros entre 2010 et 2012. En se voyant confier la charge de ce programme, le ministère des affaires étrangères se voit conforter dans son rôle de pilotage de l'action extérieure de l'Etat.

Son budget total s'établira à 5,1 milliards d'euros en 2011, en hausse de 3,7 % et même de 4,5 % si l'on exclut les rémunérations, à l'heure même où le Royaume-Uni a décidé d'amputer de 25 % le budget du Foreign Office : c'est encourageant.

M. Josselin de Rohan, président. – Quand on se regarde on se désole, quand on se compare on se console !

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Il est difficile de porter un jugement avisé sur les crédits de l'aide au développement, car le document-cadre ne nous a toujours pas été communiqué ; toutefois M. Vantomme et moi-même avons mené de nombreuses auditions, sur le fondement desquelles nous pouvons formuler quelques remarques. Dans un contexte de restrictions budgétaires, il paraît très difficile de respecter l'objectif de 0,7 % du RNB affecté à l'APD, même si le Royaume-Uni y est parvenu. Faut-il continuer à s'assigner des objectifs inaccessibles, au risque d'être montrés du doigt dans les enceintes internationales ?

Lors d'un déplacement au Mali, M. Vantomme et moi-même avons constaté qu'aux vingt-sept représentations européennes allait bientôt se joindre celle de l'Union : n'y a-t-il pas un effort de rationalisation à entreprendre ? Une politique européenne de l'aide au développement est-elle possible ?

On observe que les dons bilatéraux régressent, même si l'on peut hésiter sur leur proportion exacte : 30 % ? L'Agence française de développement prête plus volontiers qu'elle ne donne, et privilégie donc les pays susceptibles de rembourser. La commission veut rappeler son attachement à l'aide destinée aux pays subsahariens, dont les récents événements du Sahel ont montré la nécessité. Il faut trouver un meilleur équilibre entre aide bilatérale et multilatérale.

S'agissant des fonds multilatéraux, je souhaiterais d'abord vous interroger sur le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Son rythme de décaissement progresse, il faut s'en féliciter, mais des millions de personnes restent en danger. Je remarque d'ailleurs que les frais de gestion sont en augmentation, d'où la nécessité du contrôle et de l'évaluation. Qui est, selon vous, le mieux à même d'accomplir ces tâches ?

Quant au Fonds européen de développement, la réduction de la quote-part de la France dégagera une somme de 100 à 150 millions d'euros. A quoi sera-t-elle destinée ? Je souhaite qu'elle serve à augmenter l'aide bilatérale. Le Fonds manie des sommes considérables, et il est nécessaire de mieux évaluer sa gestion en ces temps de disette budgétaire.

M. André Vantomme, rapporteur pour avis. – Je me réjouis que nous ayons été consultés pour la première fois sur le projet de document-cadre relatif à la politique de coopération au développement. M. Cambon et moi-même avons formulé une cinquantaine de propositions, et j'aimerais savoir lesquelles ont été retenues dans le document définitif validé aujourd'hui.

La France promeut les financements innovants pour l'aide au développement, dont le principe figure dans les conclusions du sommet sur l'eau. Quelles sommes en attend-on ? Serviront-elles à atteindre les objectifs du Millénaire, ou encore à poursuivre la lutte contre le réchauffement climatique ?

Le ministère a souhaité assumer de nouveau en 2010 la responsabilité des subventions accordées aux ONG, confiée l'année précédente à l'AFD, peu habituée à gérer des programmes de petite taille. Qu'en sera-t-il en 2011 ?

Les services de coopération et d'action culturelles (Scac) cohabitent dans de nombreux pays avec les agences de l'AFD ; les premiers perçoivent 20 % des crédits, l'AFD 80 %. Lorsque les Scac seront intégrés au réseau de l'Institut français, l'AFD héritera-t-elle de leurs compétences en matière d'aide au développement ?

La France a contracté de nombreux engagements internationaux : porter le niveau de son aide au développement à 0,7 % du RNB, augmenter cette aide de 50 milliards d'euros dont 25 milliards destinés à l'Afrique, dédier 0,15 % du RNB aux pays les moins avancés, augmenter de 50 % l'aide de l'Union européenne à l'Afrique, affecter 500 millions d'euros à la santé maternelle et infantile – soit 100 millions de plus qu'effectivement prévu –, rehausser de 20 % entre 2011 et 2013 notre contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, consacrer 1,5 milliard en trois ans à la sécurité alimentaire... Ne faut-il pas cesser de faire des promesses qu'il est impossible de tenir ?

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) a dressé une liste de quatorze pays prioritaires, situés pour la plupart en Afrique subsaharienne. Or, là plus qu'ailleurs, les crédits diminuent : les subventions bilatérales des programmes 209 et 110 sont passées entre 2005 et 2009 de 219 millions à 158 millions d'euros. Pourquoi ce choix ?

M. Cambon et moi-même avons travaillé dans des conditions difficiles : nous ne disposons toujours pas du document-cadre sur la politique de coopération au développement. Je le regrette : il serait plus respectueux du Parlement de respecter le calendrier convenu.

M. Bernard Kouchner, ministre. – Je vous dois des excuses, même si je ne suis pas personnellement responsable de ce retard : ce document résulte d'arbitrages interministériels.

Que la représentation de l'Union européenne se joigne à l'étranger à celles des pays membres, c'est une bonne chose, quoique cela requière un effort d'harmonisation. Le service européen d'action extérieure se met en place progressivement : ses débuts sont encourageants. Il faut rendre l'action européenne plus visible, car des sommes considérables sont dépensées.

Nous ne renonçons pas à porter l'APD à 0,7 % du RNB en 2015, mais nous ne pourrions naturellement atteindre cet objectif que si la conjoncture le permet. Nous revenons de loin : la proportion était de 0,3 % en 2000 et de 0,4 % en 2003 ! La France devance l'Allemagne et les Etats-Unis ; seul le Royaume-Uni nous surpasse : le gouvernement britannique a même décidé de maintenir son aide au développement au niveau actuel alors que le budget du

Foreign Office est amputé d'un quart ! Je ne suis pas sûr que nous soyons prêts à consentir un tel effort...

Les crédits budgétaires de l'APD, qui représentent environ un tiers de ses moyens, seront maintenus au niveau actuel jusqu'en 2013. Les dépenses augmenteront cependant, ce qui nécessitera des ajustements. Je répète que nous engagerons un audit de l'aide au développement et nous efforcerons de cerner les éventuelles redondances entre les actions des différents pays européens, même si cette tâche sera ardue.

Les 68 millions d'euros économisés grâce à la réduction de la participation de la France au Fonds européen de développement seront redéployés pour financer des dons-projets bilatéraux : j'ai d'ores et déjà signé plusieurs projets de coopération, notamment aux Comores.

Parmi nos priorités, il faut citer la lutte contre la pauvreté, la préservation des biens publics mondiaux qui figure parmi les objectifs du Millénaire, l'élaboration d'une stratégie européenne de développement : au Mali par exemple, l'Union mène des projets liés à la sécurité et au développement, objectifs indissociables.

Quant au Fonds mondial de lutte contre le sida, il est très convenablement géré : son secrétariat définit son budget de fonctionnement, un comité scientifique examine les demandes des Etats et propose des projets qui sont ensuite transmis au conseil d'administration, et le comité financier veille à ce que les subventions aillent à des pays dont l'administration et le système de soins répondent aux critères fixés. Près de 5 millions de malades sont aujourd'hui traités grâce aux antirétroviraux : c'est insuffisant, mais cela semblait hors d'atteinte il y a peu. L'inspection générale du Fonds mène d'ailleurs un audit interne. Si son budget de fonctionnement augmente, c'est parce qu'il emploie aujourd'hui 600 personnes au lieu de quelques unes en 2002. La totalité des frais de fonctionnement est d'ailleurs couverte par les intérêts de placements : ce serait un modèle pour les financements innovants.

Sur l'AFD, monsieur Cambon, tout a été dit... Les prêts sont très régulièrement consentis dans les pays émergents. L'exercice est plus aisé que dans les pays dangereux, qui se trouvent être les plus pauvres. D'où un tarissement des dons.

Nous avons accepté de faire plus. La part de l'aide publique au développement bilatérale est de 5 milliards de dollars, sur 46 % des aides. Les prêts, pour 1,2 milliard en 2009, représentaient 10 % de l'aide totale.

Le principe des financements innovants a été accepté et inscrit aux conclusions du G8, document qui n'a rien d'extravagant et sur le sérieux duquel tous s'accordent. Créer un fonds destiné à assurer l'équilibre des monnaies, avec intervention possible du FMI, n'est pas notre choix. Nous souhaitons une taxe sur toutes les transactions financières. L'heureuse façon dont ont prospéré les fonds éthiques nous est une leçon. Notre groupe d'experts, qui a derrière lui cinquante pays, a fait ses propositions : une

contribution de 0,005 % sur toutes les transactions. Sur 1 000 euros, cela représente 5 centimes. Autant dire que personne ne sentirait la différence. Il est vrai que les banquiers la voient, car le roulement sur les transactions financières est – selon le périmètre retenu de l'ensemble : transactions boursières, bancaires, individuelles – de plus ou moins 40 milliards l'an. C'est beaucoup. Plus que ce qui serait nécessaire, par exemple, pour assurer la scolarisation de tous les enfants dans le monde.

La France, l'Allemagne – car elle en est, et cela compte –, l'Autriche, l'Espagne – pour le Royaume-Uni, le changement de majorité laisse un flou... –, peut-être l'Italie, sont d'accord. Cela permet d'avancer, sans attendre le consensus des 192 membres de l'assemblée générale de l'ONU. Instituer une telle contribution – je dis bien une contribution, et non taxe pour n'effaroucher personne... – serait donner un exemple que tout le monde pourrait suivre.

Nous avons voulu récupérer, monsieur Vantomme, la part des financements légers des projets de l'AFD, pour donner plus de volets à nos postes : ce sont 40 millions que nous allons ainsi récupérer, avec la bénédiction de M. Dov Zerah, le directeur de l'AFD, pour les mettre dans le circuit des financements bilatéraux.

Vous m'interrogez sur les services de coopération et d'action culturelle. Il faut un peu se reporter en arrière. On a fait le choix, aux temps du rapprochement des deux ministères de la coopération et des affaires étrangères, d'intégrer la coopération et la culture : ce fut une erreur. Ce ne sont pas les mêmes métiers. Cela étant, je puis vous rassurer : la coopération ne va pas disparaître. Les propositions de programmation qui nous remontent des postes sont constructives, et prendront effet à partir du 1er janvier. J'ajoute qu'aux termes de la loi relative à l'action extérieure de l'Etat que le Parlement a votée, l'ambassadeur a bien autorité sur le réseau. Reste que nul n'a la science infuse et que coopération et culture sont bien deux métiers, différents.

J'en viens aux engagements pris à Muskoka sur la santé maternelle et infantile.

M. André Vantomme. – Ce n'est pas le seul volet : il fait partie de toute une liste. Je n'en conteste pas le principe, mais cela représente beaucoup d'argent. Ceux qui font des déclarations n'ont pas conscience des difficultés qu'elles peuvent soulever pour ceux qui auront à les mettre en œuvre...

M. Bernard Kouchner, ministre. – Cela représente 500 millions sur la période 2005-2015, soit 100 millions supplémentaires par an. Le sommet sur les objectifs du Millénaire pour le développement a conduit à augmenter notre contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme de 20 % sur la période 2011-2013. Les objectifs sont pris en compte dans ce que je vous ai décrit, et qui résulte en effet d'un effort difficile de trésorerie et d'imagination...

Pour le secteur de l'aide au développement, le volet gouvernance, mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères, représente 20 millions d'euros.

Pour les quatorze pays prioritaires retenus par le Cicid (Comité interministériel de la coopération internationale et du développement), nous sommes convenus de concentrer au moins 50 % des moyens de l'aide bilatérale française en subventions, comptabilisées dans les objectifs du Millénaire, aux pays les plus affectés. L'objectif de 50 % est déjà dépassé. En 2009, 76 % des crédits ont été mobilisés sur les quatorze pays. Nous avons fait le choix de la concentration. Reste qu'il est vrai que la part consacrée aux dons reste insuffisante. La visite du président chinois pourrait être l'occasion de mettre en valeur l'effort particulier qui est le nôtre... Le plus gros de cet effort va à l'Afrique, pour 60 %, dont 50 % en subventions. Vient ensuite la Méditerranée, pour 20 %, les 10 % restants allant aux pays ACP, hors axe de crise, parmi lesquels Haïti...

L'effort est important pour l'Afrique, si on le compare à celui du Royaume-Uni, qui s'en tient à 45 %. A quelques nuances locales près cependant. C'est ainsi que j'ai pu constater que l'effort anglais est presque triple du nôtre au Congo Kinshasa... Preuve que notre aide au développement est extraordinairement efficace...

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Vous avez rappelé que les plus hautes autorités de l'Etat veulent préserver l'universalité du réseau, mais aussi que le Royaume-Uni préserve 1 milliard d'aide au développement tout en réduisant les frais de fonctionnement de son réseau de 25 %. N'oublions pas cependant que cet effort de notre voisin insulaire repose sur une politique ancienne de réduction de son réseau. Ce qui n'est pas notre cas et nous oblige à un grand écart effarant entre le principe d'universalité – qui conduit à mobiliser des moyens dans de petits pays avec lesquels nous n'entretenons guère de relations – et l'effort d'aide publique au développement. Gymnastique qui m'incline à poser la question : peut-on encore parvenir à être efficaces en maintenant le principe d'universalité du réseau ? J'ai pu moi-même constater, en Amérique centrale, la chute vertigineuse de nos crédits d'intervention. Quelle marge reste-t-il aux ambassadeurs ?...

Autre question. J'ai entendu, hier, sur RFI, que l'Etat va mettre en vente pour 300 millions d'euros de ses bâtiments publics à l'étranger, dans les trois ans à venir. Quel pourcentage de ce produit reviendra au ministère ? La précédente opération ne lui a guère profité...

M. Bernard Kouchner, ministre. – Il lui en reviendra 100 %.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Il n'en a eu que 10 % la dernière fois...

M. Bernard Kouchner, ministre. – Il s'agit ici de ventes à l'étranger, d'immeubles qui sont notre propriété.

M. Christian Poncelet. – Sauf en Italie.

M. Bernard Kouchner, ministre. – On ne vend rien en Italie ! Ni même à Dublin...

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – J'en viens aux crédits de la diplomatie culturelle. Je vous remercie d'avoir incité vos services à élaborer une nouvelle maquette qui permet de retracer dans le programme 185 l'ensemble de l'action culturelle. Je me réjouis de l'annonce d'une prolongation de la rallonge culturelle exceptionnelle de 20 millions pour les années à venir. Reste que les effectifs et les crédits d'intervention culturelle ont été très largement entamés au cours des dernières années : passés de 150 millions en 2006 à 135 millions en 2009, puis 125 en 2010, ils s'établiront à 116 millions en 2011, rattrapage budgétaire compris. Comment, dans ces conditions, réussir la réforme et mettre en place l'Institut français ? Avec l'état des effectifs que l'on connaît : c'est dans le réseau culturel qu'ont été supprimés la plupart des ETP.

M. Daniel Reiner. – La moitié.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – La situation est particulièrement tendue pour l'AEFE. Vous nous dites que 420 millions seront sanctuarisés. Mais l'âne est lourdement chargé : l'entretien immobilier des établissements revient en gestion directe à l'Agence, pour une remise à niveau sur cinq ans estimée entre 140 et 300 millions d'euros. Lui reviennent également les cotisations pour pensions des personnels détachés, situation qui a d'ores et déjà conduit à augmenter les droits de scolarité...

Je lis dans le journal Les Echos, qui rend compte des conclusions du rapport Colot-Joissains, que pour rentrer les gros pieds de la PEC dans les petits souliers budgétaires, il faut « cristalliser » le montant remboursé aux familles. Les frais peuvent augmenter d'année en année : la prise en charge restera bloquée au coût de 2007, soit exactement les 7 millions manquants pour l'an prochain... Quant au moratoire sur le collège, il introduit une nouvelle inégalité de traitement. Je ne saurais suivre, enfin, madame Joissains, quand elle déclare tout benoîtement qu'avec 34 millions pour 6 000 lycéens, on est loin de la charge des 92 millions servis à 23 000 élèves en bourses sur critères sociaux. Quelle différence de traitement, en effet. Et flagrante !

M. Bernard Kouchner, ministre. – Je vous remercie de vos compliments, et de vos critiques. L'universalité du réseau doit évidemment s'accompagner du budget suffisant. Vous avez rappelé qu'à la différence de la France, le Royaume-Uni, qui réduit son budget de 25 % à périmètre de réseau constant, avait déjà renoncé à un certain nombre d'implantations. Mais nos deux réseaux sont comparables en extension.

Vous avez cité l'exemple de l'Amérique centrale. Songez donc au Honduras. Que serait-il advenu si notre ambassadeur sur place, où les deux seules représentations européennes solides sont celle de la France et de l'Allemagne, n'avait pas participé à la recherche de solutions lors du coup d'Etat ?... Songez au Nicaragua... Nous pourrions concentrer nos moyens au Costa Rica, pays le plus stable et le plus démocratique. Pour quel effet ? Telle

fut mon argumentation au cours de tout le processus de la RGPP : fermer trente petites ambassades ne fait économiser que 20 millions d'euros, autant dire, rien. Il peut y avoir là des décisions politiques lourdes, et qui ne représentent guère d'économies. Je suis fier, dans le même ordre d'idées, d'avoir ouvert une ambassade à Bichkek, au Kirghizistan où je flairais qu'il y aurait des ennuis, d'autant que s'y ajoute le fait que nous sommes sur la route de la drogue. Notre ambassade est là depuis deux ans, seule avec celle de l'Allemagne et notre ambassadeur y joue, bien que sans grands moyens, un rôle très actif...

Vous m'interrogez sur les ventes immobilières : 100 % des fonds iront au budget du ministère. Nous avons réussi une belle opération au Japon, nous allons peut-être faire de même en Turquie. C'est à Paris que s'est posé un problème. L'opération de la rue de la Convention n'a pas été gérée par le Quai, mais par France Domaine, soit Bercy.

La diminution de 10 % des crédits de fonctionnement sur trois ans concerne tous les ministères. Il est vrai qu'auparavant, le ministère des affaires étrangères avait été le plus discipliné... la vertu n'est pas toujours récompensée...

J'ai cependant obtenu que le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite ne lui soit pas appliqué en toute rigueur : ce sera un sur trois ; un sur cinq pour les titulaires. Sur 15 000 ETP, 8 000 sont occupés par des agents du circuit culturel, auxquels il convient d'ajouter ceux qui sont mis à disposition des Alliances françaises. Il me semble, sans être scandaleusement directif, que la création des Instituts français nous donne là une petite marge de manœuvre ?...

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – A ceci près que ce sont les postes de recrutés locaux que l'on supprime. Tout le monde sait que le réseau fonctionne en grande partie grâce à eux.

M. Bernard Kouchner, ministre. – Mon ministère n'a pas eu à pâtir d'un seul mouvement social. Savez-vous combien le poste de Washington compte de fonctionnaires titulaires ? Quinze sur 700 !

Les crédits de l'action culturelle baissent de 9,6 %. Il y avait eu une baisse de 10 % avant mon arrivée, que nous avons stabilisée en 2008 et 2009. La rallonge de 20 millions d'euros sur trois ans permet d'éviter l'effondrement. Aucune des têtes des trois agences ne se plaint des crédits avec lesquels nous démarrons. Le siège de l'Institut français comptera 150 personnes, auxquelles il convient d'ajouter 41 ETP supplémentaires venus de mon ministère, douze de l'Education nationale et huit du ministère de la culture.

La complémentarité entre instituts et alliances est engagée et l'amorce est excellente : nous avons longuement discuté le contenu de la convention passée avec l'Alliance française. J'en profite pour revenir un instant à la Foncière de l'Etat, dont nous avons, avec Bercy, proposé la création.

Comment faire autrement ? Voyez Ankara, où toutes les agences sont réunies, avec l'Institut, dans un bel immeuble de sept étages : c'est formidable, et l'opération nous a rapporté de l'argent. Au Libéria, en revanche, pays que je connais bien, où l'ambassade devait être vendue, j'ai mis le holà. La précipitation est parfois dommageable sur le terrain. Quant à l'Italie, rassurez-vous : nous n'y avons rien à vendre.

M. Robert del Picchia. – Le Palais Farnèse ne nous appartient pas.

M. Bernard Kouchner, ministre. – Le rapport Colot-Joissains vient d'être remis. Il y est dit que les chiffres du ministère et de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger sont excessifs et que les entreprises ne se dégagent pas... Il propose le maintien du moratoire – c'est un progrès... Et l'extension de la « cristallisation ». Il ouvre la dangereuse question de l'équilibre entre dépenses d'exemption et bourses. Notre mission va aussi à prendre en charge les élèves locaux, sauf à mettre en péril, à terme, l'attrait de nos formations universitaires.

M. Robert del Picchia. – Le communiqué de presse de la présidence de la République vient de tomber. Est reprise l'idée de la cristallisation à 2007-2008, soit au moment où la mesure venait d'être mise en application, et concernait peu de monde. Sur l'éviction des enfants étrangers, le rapport relève que leur nombre n'a pas baissé, et qu'il a au contraire augmenté ces dernières années. Est également reprise l'idée du moratoire, maintenu en raison de la situation de crise. Le rapport demande le fléchage budgétaire de la prise en charge des bourses. Il faudrait deux sous-actions dans le même programme : il deviendra ainsi apparent que l'argent économisé sur la prise en charge est allé aux bourses.

M. Joseph Kergueris. – La réussite de la mise en complémentarité des réseaux et de l'Institut en création dépendra pour beaucoup de la mise en œuvre de la loi relative à l'action extérieure de l'Etat. Quel est l'état d'avancement, monsieur le ministre, des décrets d'application ?

Relativement à l'Institut français, où en êtes-vous de la liste des établissements devant faire l'objet d'une expérimentation de rattachement direct ? L'Assemblée nationale a élargi la tutelle de CampusFrance, outre le ministère des affaires étrangères et celui de l'enseignement supérieur, à celui de l'immigration, directement intéressé par la politique des visas. Quelle est votre appréciation ?

M. Bernard Kouchner, ministre. – Le décret sera devant le Conseil d'Etat le 9 novembre. Il donne au ministre le pouvoir de trancher dans toute situation qui, malgré le poids de l'ambassadeur, donnerait lieu à conflit. M. Darcos, à la tête de l'Institut français, a fait le choix de conduire l'expertise sur seize gros pays au lieu des dix prévus par la loi. Il y aura deux expérimentations en Afrique, une dans un pays anglophone – j'ai proposé le Ghana. Les paramètres ne sont pas simples. Dans un grand pays comme l'Inde, nous n'avons aucun centre culturel... L'Afrique devrait avoir plus en

proportion que l'Amérique latine et l'Asie. Il y a une balance à établir entre pays riches et pays pauvres... Et avec tout cela, les volontaires abondent...

Sur la question de la tutelle de CampusFrance, Matignon ayant tranché, je crois qu'il n'y aura pas de problème avec le ministère de l'immigration... La cotutelle est déjà en acte dans l'un des établissements. Vous serez content d'entendre, monsieur le sénateur Kergueris, que l'on constate, en quelques semaines, un vrai mouvement de collaboration.

M. Christian Poncelet. – Je me fais, monsieur le ministre, une réflexion. Je ne comprends pas pourquoi il a fallu attendre un récent attentat dramatique en Irak pour comprendre que certains fondamentalistes sont décidés à éliminer tous ceux qui ne partagent pas leurs convictions. Vous savez que j'appartiens à une région frontalière. C'est dès son accession au pouvoir qu'Hitler a créé les premiers camps d'internement. Et l'on ne s'est aperçu de l'existence des camps d'extermination que dix ans plus tard, en 1944... Il est grand temps d'ouvrir les yeux. Depuis des années, les chrétiens sont assassinés en Indonésie.

M. Bernard Kouchner, ministre. – Nous sommes, hélas !, en conflit avec une partie croissante du monde musulman qui n'est pas à l'image de cette minorité.

M. Christian Poncelet. – On ne peut rester sans rien faire : vous savez bien que les minorités agissantes finissent trop souvent par l'emporter.

M. Bernard Kouchner, ministre. – Il y a bien des nuances selon les pays. Les pays du Sahel qui ont été assez courageux pour mettre en place la démocratie sont à la merci de ce qui passe, de la Somalie à l'océan Atlantique. Je ne sais si on peut parler d'une organisation Al-Qaïda, tant l'action est particulière dans chaque pays. Voyez ce qui se passe au Liban.

M. Christian Poncelet. – Et M. Ahmadinejad, avec l'arme nucléaire ?

M. Bernard Kouchner, ministre. – ... Quant à l'attentat perpétré dans l'église syriaque de Bagdad, il est abject.

M. Christian Poncelet. – Le monde et la France doivent en prendre conscience. Je suis vosgien. A quelques kilomètres de chez moi, on exterminait des juifs. Et à l'époque nous n'avons rien fait.

M. Bernard Kouchner, ministre. – La situation n'est pas la même.

M. Josselin de Rohan, président. – Je vous remercie de cet échange et souligne, à l'attention de MM. Vantomme et Cambon que leur rapport est mentionné dans le document-cadre.

Audition de M. Christian Masset,
directeur général de la mondialisation

M. Josselin de Rohan, président. – Nous allons entendre M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et européennes, nous présenter les trois programmes dont il a la charge : le programme 185 « *Diplomatie culturelle et d'influence* » de la mission « *Action extérieure de l'Etat* », le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », de la mission « *Aide publique au développement* », enfin, le programme 332, consacré à la double présidence française du G8 et du G20.

M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et européennes. – Conformément au vœu des parlementaires, les crédits des programmes 185 et 209 font l'objet d'une nouvelle présentation : d'une approche géographique, avec le 185 pour le Nord et le 209 pour le Sud, nous passons à une logique stratégique, distinguant mieux l'action culturelle et d'influence d'une part, la solidarité à l'égard des pays en développement d'autre part. Cette distinction, cependant, ne porte pas sur les dépenses de personnels, car les agents agissent fréquemment sur les deux programmes. Nous développons de nouveaux outils, à l'aune de la loi sur l'action extérieure de l'Etat du 27 juillet 2010, en recourant autant que possible à des conventions d'objectifs et de moyens avec les opérateurs, et ce budget est la première application de la nouvelle loi de programmation triennale 2011-2013. Enfin, notre action doit être rapportée aux directives du Premier ministre pour réduire le déficit public : il nous est demandé de réduire nos dépenses de 10 % en trois ans, dont 5 % sur 2011.

Le programme 185 bénéficie du maintien de la rallonge de 20 millions consacrés à la relance de la politique culturelle extérieure, du maintien des bourses étudiantes parce que nous considérons essentiel de bien placer la France dans l'enjeu majeur de la mondialisation de l'enseignement supérieur, de l'accompagnement des nouveaux opérateurs de l'action extérieure de l'Etat et de la sanctuarisation des crédits de l'AEFE pour les trois années à venir. Au total, hors titre II –les dépenses de personnel-, ce programme représente, à périmètre constant, 669 millions, en recul de 1,6 % par rapport à 2010. Les tableaux chiffrés peuvent faire croire à une augmentation du fonctionnement bien supérieure aux interventions : c'est l'effet du transfert vers la subvention pour charge de service public de l'Institut français de crédits auparavant mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères et européennes (administration centrale et postes). L'opérateur redistribuera en fait des crédits aux postes et également aux Alliances françaises.

Le programme 209 s'élève, hors titre II, à 2,2 milliards en AE et à 1,9 milliard en CP. Sur la durée du triennum en CP, l'intégralité des moyens est préservée. Première priorité, l'effort d'aide publique au développement est maintenu, malgré la nécessité de réduire les dépenses publiques. Deuxième priorité, la coopération bilatérale, en redressement de 31 % à 35 % du total, bénéficiera de 68 millions supplémentaires venus de la réduction de notre participation au FED. Troisième priorité, la ligne « dons / projets » progresse fortement : 40 millions d'AE et 75 millions de CP supplémentaires, avec des actions spécifiquement suivies en Afghanistan, au Pakistan et en Haïti. Nous honorons les engagements de la France, notamment ceux pris cette année au G8 de Muskoka pour la santé maternelle et infantile. Enfin, nous maintenons notre soutien aux ONG, avec 45 millions d'AE sur trois ans et une gestion plus proche des ONG.

Le programme 332, enfin, prévoit 80 millions sur deux ans pour la présidence française du G8 et du G20 : 60 millions d'AE et 50 millions de CP en 2011, puis 20 millions de CP en 2012 (auxquels s'ajoutent des ouvertures en LFR 2010 de 20 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP). Ces crédits financeront également une série de réunions préparatoires et de rencontres. La France est le premier pays à présider simultanément le G8 et G20, c'est très important au moment où le monde se transforme rapidement, où la conscience de l'interdépendance et la montée d'aspirations nationales vont de pair, où l'on doit trouver un mode de gouvernance multipolaire, avec pour maître-mots la régulation, le développement et l'influence.

M. Josselin de Rohan, président. – Merci pour cette présentation. Je passe la parole à nos deux rapporteurs.

M. Christian Cambon, rapporteur. – Le document de politique transversale ne nous a toujours pas été transmis et le document-cadre ne nous a été remis qu'hier à 19h22, alors que nous en avons besoin plus tôt pour délibérer : pourquoi un tel retard ?

Je suis très sensible à ce que les crédits de l'APD soient préservés et à ce que la France continue de se placer au deuxième rang mondial. Cependant, nous ne parviendrons pas à honorer notre engagement d'atteindre 0,7 % du PIB, alors que nos voisins britanniques s'y préparent comme l'a souligné le premier ministre britannique lors du dernier sommet de l'ONU sur les OMD. A la suite d'une mission au Mali, nous nous sommes interrogés sur les moyens d'améliorer l'efficacité de l'aide européenne. Nous avons constaté une certaine dispersion, entre l'action des 27 ambassades, et celle de l'Union. Ne pourrait-on pas organiser des actions conjointes ? Nos interlocuteurs n'y sont pas opposés. Ne serait-ce pas plus efficace, à l'heure où nous devons faire des économies ?

Notre contribution au FED diminue, nous avons évalué cette diminution entre 100 et 150 millions, vous nous annoncez 68 millions : la différence est importante ! Qu'en est-il précisément, et comment seront utilisés ces fonds ?

Les actions d'aide au développement peuvent-elles être davantage évaluées ? C'est plus facile pour les actions bilatérales, car les actions multilatérales se déploient souvent à plus long terme et, comme l'a montré l'évaluation du fonds sida, elles entraînent des frais de gestion plus importants. M. le ministre a reconnu que l'exercice était difficile, mais ce n'est pas une raison pour ne rien faire. Il a indiqué également qu'il associerait volontiers le Parlement à un tel exercice : comment voyez-vous les choses ?

Enfin, dans un contexte où l'action s'oriente vers les pays émergents, comment comptez-vous appliquer la priorité aux pays d'Afrique subsaharienne, où les besoins sont criants ?

M. André Vantomme, rapporteur. – Nous avons été bien ingrats avec M. le ministre, puisque nous lui avons reproché la transmission tardive du document-cadre. Que dire du document de politique transversale qui n'est toujours pas public ? Pourquoi un tel retard ? Notre travail en a pâti, alors que nous sommes dans notre droit en demandant la transmission dans les délais.

L'an passé, le ministère annonçait que l'AFD se voyait confier la gestion des crédits aux ONG, le ministère le reprend aujourd'hui : pourquoi ces va-et-vient ?

Sur le réchauffement climatique, alors que le protocole de Kyoto vient à échéance en 2012 et qu'on annonce la mise en place d'un fonds mondial de l'environnement, où en sont les négociations ?

Au G8 de Muskoka, la France s'est engagée à publier la liste de ses engagements, notamment celle de consacrer 0,7 % de son PIB à l'APD : où en est-on de cette publication ?

Le président de la République a réaffirmé la priorité donnée à l'Afrique subsaharienne et aux 14 pays les plus pauvres, mais les chiffres contredisent cette affirmation : nous sommes passés de 219 millions en 2005 à 158 millions en 2009. Comment comptez-vous appliquer cette priorité ?

M. Jacques Berthou. – Quelles sont les actions réalisées en Afghanistan et au Pakistan ? Lesquelles de ces actions sont-elles pérennes, en particulier en cas de retrait de nos troupes en Afghanistan ?

M. Christian Masset. – Nous avons remis en temps et en heure notre partie du document de politique transversale, et nous constatons comme vous que sa transmission, au gré des arbitrages interministériels, a pris du retard.

La France s'est engagée à consacrer 0,7 % de son PIB à l'APD : nous sommes parvenus à maintenir nos crédits, malgré la nécessité d'économies budgétaires. Tous nos voisins n'y sont pas parvenus, même s'il nous reste encore à faire pour atteindre notre objectif.

Le Mali est un pays test de la procédure européenne dite de *fast track*, où les pays de l'Union réalisent des actions conjointes, sous l'égide d'un chef de file. Cette démarche va dans le sens que vous souhaitez, je vous tiendrai informé de ses résultats.

Les programmes du 10^{ème} FED ne sont pas évalués globalement, les engagements sont faits par tranche de cinq ans avec un réajustement chaque année et il faut prendre en compte les négociations avec les pays ACP. Nous voulons aller vers une budgétisation de nos engagements, à partir de 2013, ce qui suppose de remettre à plat l'ensemble des instruments de l'Union, y compris le FED, trop rigides et trop compartimentés.

Pour le Fonds sida, il existe plusieurs organes d'évaluation, comité financier, comité scientifique ; nous avons pris l'initiative d'augmenter notre part de 20 % et obtenu que le fonds en fasse autant ; l'efficacité est certaine, la pandémie est endiguée ; nous allons nous resserrer sur des priorités. Reste à obtenir un siège réservé au lieu de partager le nôtre avec l'Espagne.

Une évaluation globale de notre dispositif a eu lieu avec la RGPP, nous sommes aussi évalués par le Comité d'aide au développement (CAD) dont le président vient de nous délivrer un satisfecit, sa lettre est à votre disposition. Et nous avons dans nos murs- pour un an- une mission de la Cour des comptes.

Le document-cadre fixe la part de l'Afrique subsaharienne à 60 % des interventions, dont 50 % pour les 14 pays les plus pauvres : la priorité sur ces pays est maintenue, nous sommes même au-delà. La diminution de notre contribution au FED rend disponibles 68 millions - nous avons vérifié ce chiffre dans le détail -, nous comptons les utiliser pour l'essentiel dans des projets d'aide bilatéraux en matière de santé et de protection maternelle et infantile, enjeu crucial dans ces pays où la mortalité infantile et maternelle sont très importantes.

La RGPP nous avait conduits l'an passé à confier à l'AFD la ventilation des 45 millions de crédits que nous consacrons chaque année aux ONG. Certaines ONG ont craint que ce changement ne cadre pas avec leurs spécificités. Elles s'en sont ouvertes au ministre et nous avons été conduits à envisager de redéfinir le système en rapatriant la décision au ministère, même si la mise en œuvre resterait sous la responsabilité de l'AFD.

Sur le réchauffement climatique, notre objectif est de parvenir à un accord global qui soit juridiquement contraignant. Nous n'y parviendrons pas à la conférence de Cancun, qui sait si nous l'aurons au Cap... Si l'accord de Copenhague n'est pas contraignant, des engagements politiques forts ont été pris en annexe, soutenus par 140 pays, qui représentent les neuf dixièmes des émissions de gaz. Des solutions ont été trouvées sur le financement, sur les transferts de technologie : ce sont des progrès. Nous tâchons d'aller plus loin, dans chacun des groupes, en particulier le groupe Forêts : à Cancun, nous espérons l'adoption du principe d'un fonds vert.

A l'échelon européen, le Conseil environnement a réaffirmé son attachement à la reconduction du protocole de Kyoto, moyennant un accord global dont le contenu serait comparable à celui de Copenhague. L'Union veut donc bien aller plus loin, à condition que ses partenaires s'engagent aussi. Les premiers pas pourraient être accomplis à Cancun et poursuivis en Afrique du

Sud, au Cap. Sans financements innovants, l'objectif de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 sera difficile à tenir.

Nous poursuivons notre effort en Afghanistan avec 20 millions, qui vont à l'agriculture, à l'électrification rurale, à la santé, à la formation d'instituteurs et à celle d'enseignants de français pour développer la francophonie ainsi qu'à la gouvernance. Nos actions se déroulent dans les vallées de Kapisa et Surobi, en accompagnement de l'action de nos troupes, pour bien montrer que développement et sécurisation vont de pair.

M. Josselin de Rohan, président. – Nous passons au programme 185.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur. – Je n'aborderai que les points que nous n'avons pas évoqués hier avec le ministre. En premier lieu, la place de la France dans la mondialisation de l'enseignement supérieur.

Vous stabilisez les crédits de bourses mais à un niveau qui avait auparavant beaucoup diminué par rapport à la forte relance du temps d'Hubert Védrine ! Je crains que les postes diplomatiques, à cours de crédits d'intervention, continuent malgré les consignes à utiliser cet argent pour autre chose. Et y aura-t-il une triple tutelle sur CampusFrance, avec le ministère de l'Immigration ? Le ministre n'a pas été clair.

La nouvelle organisation de l'Institut français inquiète les Alliances françaises : leurs crédits transitant désormais par l'institut, comment garantir qu'elles les retrouveront bien tous ?

Enfin, si le maintien du moratoire et la cristallisation du montant de la prise en charge (PEL) garantissent une partie des ressources de l'AEFE, cette garantie ne va pas au-delà de 2012. Ensuite, l'agence n'aura pas d'autre alternative que de se tourner vers les familles, en augmentant les droits de scolarité. Le ministre ne m'a pas répondu hier. L'agence a déjà subi des transferts de charges immobilières, je crains qu'on recommence et qu'elle se retrouve avec des bâtiments datant des années 60 qui ne sont plus aux normes. Il faudrait entre 140 et 300 millions en cinq ans... Sans un sou dans le budget, il faudra bien faire payer les familles !

Même cause, mêmes effets pour les pensions civiles des fonctionnaires détachés. On peut réduire leur nombre – mais nous sommes à la limite du nombre d'enseignants titulaires, surtout dans le primaire, au risque de baisse du niveau dans les pays non francophones. La dotation de l'AEFE ne couvre pas le coût des cotisations sociales, l'agence évalue à 24 % les ressources propres à trouver mais elle n'en a pas d'autre que les frais de scolarité : comment éviter qu'ils montent de 50 % en quelques années ? La demande de bourses va « dérapier » comme dit le rapport Colot-Joissains.

M. Joseph Kergueris. – Quelles seront les modalités de la mise en place de l'Institut français et CampusFrance, en particulier celles de sa tutelle ?

M. Christian Masset. – La mondialisation de l'enseignement supérieur est un enjeu essentiel pour le rayonnement et l'influence d'un pays, et la France parvient à maintenir sa troisième place mondiale, qu'elle conforte avec une progression régulière de 220 000 étudiants en 2003 à 270 000 alors que l'Allemagne enregistre un recul. Campus France sera un acteur considérable de diffusion de notre culture, malgré les incompréhensions résultant parfois de la fragmentation entre universités et grandes écoles.

Nous entendons bien stabiliser le nombre de bourses et les postes qui ne s'y conformeraient seront sanctionnés par une diminution des crédits l'année suivante, jusqu'au double du montant...La ressource ne vient pas seulement du budget du MAEE, universités et écoles mènent leurs propres actions. L'important c'est la présence d'une « équipe France ». Campus France sera ainsi le grand opérateur, avec un seul guichet, notamment grâce à la fusion du CNOUS international et d'Egide, ce qui est un énorme progrès.

Le budget de l'AEFE est suffisant pour 2011, mais vous avez raison de dire qu'il faudra trouver des solutions pour 2012 : le maintien des 420 millions cette année est une très bonne nouvelle, cette enveloppe garantit de passer l'année 2011 sans encombre. Au-delà, nous devons trouver un modèle soutenable. L'audit RGPP a souligné l'importance de la place des familles et je ne crois pas injuste de les faire participer, dès lors que des bourses aident celles qui en ont besoin. L'enseignement du français à l'étranger se réforme, il démontre une très grande vitalité et nous continuerons de l'accompagner.

S'agissant de Campus France, le décret est rédigé et l'ambassadeur Pierre Buhler en a été désigné le préfigurateur. Nous pensons comme vous que la triple tutelle n'est pas une bonne solution, ne serait-ce que par souci d'efficacité. Nous l'avons fait savoir et je crois que le Premier ministre le pense aussi. Le rattachement du service international du CNOUS se fera d'ici la fin 2011. Les inspections générales des deux ministères préparent un rapport, la lettre de mission est partie. Nous regardons à être le plus efficace possible.

M. Christian Cambon. – Comment comptez-vous associer le Parlement à l'évaluation ?

M. Christian Masset. – Par ses rapporteurs ; nous vous envoyons tous les rapports d'évaluation, le programme pour 2011 va vous être transmis, notamment tout ce que nous faisons à partir des indicateurs ; nous sommes prêts à travailler avec un groupe de spécialistes si vous le constituez.

M. Josselin de Rohan, président. – Merci de votre participation.

Audition de M. Ramon Fernandez,
directeur général du Trésor et de la politique économique

La commission entend M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, sur les crédits du programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2011.

M. Didier Boulaud, vice-président – Avant toute chose, je voudrais excuser le président Josselin de Rohan, qui participe actuellement au Sommet franco-britannique sur la défense, et qui ne pouvait donc pas être présent aujourd'hui parmi nous. Je suis heureux d'accueillir M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi pour cette audition consacrée aux crédits du programme 110 « aide économique et financière au développement », de la mission interministérielle « Aide publique au développement » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011. Je rappelle que ce programme, qui représente près d'un tiers des crédits d'aide au développement inscrits au budget de l'Etat, supporte, pour l'essentiel, la participation française aux institutions multilatérales de développement, notamment au groupe de la Banque mondiale, mais aussi des crédits bilatéraux de dons, de bonification de prêts, d'assistance technique et de traitement de la dette.

Outre la responsabilité de ce programme, le directeur général du Trésor est amené à traiter des questions de développement dans différentes enceintes, qu'il s'agisse de la Banque mondiale ou d'autres banques multilatérales ou régionales de développement, du secrétariat du Club de Paris ou des conseils d'administration des banques centrales de la zone Franc. Ces différentes fonctions font de lui un interlocuteur privilégié de notre commission sur toutes les questions de développement, qu'il s'agisse du pilotage interministériel du dispositif français d'aide publique au développement, des liens entre commerce et développement, des enjeux du traitement de la dette ou encore du financement du développement.

Après une présentation globale du programme 110, nous souhaiterions donc vous entendre sur les priorités françaises en matière d'aide au développement dans le cadre de la double présidence française du G8 et du G20.

M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor – Avant de répondre à vos questions, je souhaiterais faire quelques remarques introductives sur l'action de la France en faveur de l'aide au développement.

Mais, tout d'abord, je voudrais dire un mot du document de politique transversale « politique française en faveur du développement ». Cette année,

ce document important n'a été bouclé que très tardivement. Ceci reflète, je ne vous le cache pas, la difficulté et les arbitrages importants qui ont été nécessaires jusqu'à très récemment pour concilier le respect de nos engagements et la contrainte budgétaire. Ce document, qui devrait vous parvenir très prochainement, offre notamment une vision globale des composantes de l'aide publique au développement (APD), nos prévisions sur leur évolution, ainsi que l'expression de notre politique publique.

Ma première remarque sera donc, dans l'esprit de ce document, de souligner que ce budget représente un effort financier très important en faveur du développement. La France était déjà, en 2009, le deuxième bailleur mondial en volume, derrière les Etats-Unis et le deuxième des pays du G7 en part du revenu national brut, après le Royaume-Uni. Notre pays va encore renforcer son effort.

En effet, l'aide publique au développement, qui a atteint 9 milliards d'euros en 2009, devrait continuer à progresser pour passer, pour la première fois, la barre des 10 milliards d'euros en 2012. Cela correspondra, pour la première fois également, à un effort d'un euro par jour pour chaque ménage français. Cette croissance de l'APD portera exclusivement sur l'aide bilatérale, l'aide multilatérale s'inscrivant, en prévision, en baisse après avoir atteint un niveau historique de 4 milliards d'euros en 2009. La part de l'aide multilatérale dans l'APD devrait passer de 44 % en 2009 à 36 % en 2012.

Ces prévisions d'APD sont obtenues, d'abord, en sanctuarisant le socle de cet effort, les crédits budgétaires de la mission APD, qui sont stabilisés à un niveau de 3,34 milliards d'euros par an, soit 10 milliards d'euros sur le triennum 2011-2013.

Ensuite, en optimisant le coût budgétaire de cet effort. Ceci concerne essentiellement les prêts, dont nous veillons à ajuster la concessionnalité au niveau minimal permettant la réalisation des projets sans menacer la soutenabilité de la dette des pays emprunteurs.

Enfin, en mettant des ressources additionnelles au service du développement. C'est ainsi que la France, qui bénéficie d'un surplus de quotas carbone grâce à une politique environnementale ambitieuse et efficace, va financer, grâce à ce surplus, 150 millions d'euros d'actions de lutte contre la déforestation dans les pays en développement. C'est aussi grâce à des cessions d'actifs que nous allons accompagner, à hauteur d'environ 60 millions d'euros par an, les augmentations de capital des banques multilatérales de développement décidées au printemps dernier, en réponse à l'appel du G20 de Londres.

Au sein de l'aide bilatérale, la structure de notre aide évolue, conformément à la demande exprimée par le Parlement. C'est sur l'aide-projet et sur l'aide-programme que porte l'effort, principalement par une croissance des engagements de l'AFD. L'hypothèse d'annulations de dette moyenne est en revanche stable, d'environ 1 milliard d'euros par an, correspondant

essentiellement aux allègements de dette en faveur des derniers pays éligibles à l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés.

Ma deuxième remarque portera sur les actions entreprises pour répondre à l'exigence d'une politique française de développement plus lisible et plus stratégique.

Pour que notre effort d'aide ait un impact maximal, il nous faut le cibler.

Héritière d'une longue tradition de coopération, notre aide publique au développement est diversifiée. Elle est principalement mise en œuvre par l'Agence française de développement (AFD), par l'Union européenne et par des opérateurs multilatéraux, comme la Banque mondiale ou des fonds, comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Mais elle comprend également, par exemple, pour près d'un milliard d'euros par an, des dépenses liées à la formation des étudiants étrangers ou de recherche sur le développement et de coopération scientifique.

Face à cette diversité, le risque existe d'une dispersion, et le Sénat, notamment, avait souhaité que la France clarifie sa politique, par un ciblage clair et transparent.

Le gouvernement a depuis 2009 pris plusieurs mesures pour traiter ce risque.

Le gouvernement a apporté une première réponse lors du Conseil interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 5 juin 2009 en définissant les cinq secteurs prioritaires de notre coopération : santé, éducation et formation professionnelle, agriculture et sécurité alimentaire, développement durable et soutien à la croissance.

Le gouvernement a prolongé cet exercice en rédigeant un document-cadre de coopération au développement, qui devrait être rendu public prochainement. Une large consultation a été conduite par le ministère des affaires étrangères, au niveau interministériel et en direction de la société civile. Je voudrais saluer le rôle moteur joué par votre commission dans cet exercice, avec les auditions, en mai 2010, de MM. Bourguignon, Michailof, Severino et Vielajus, et du ministre des affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, la publication, au nom de votre commission, du rapport d'information des sénateurs Christian Cambon et André Vantomme « Pour une mondialisation maîtrisée – contribution au projet de document-cadre de coopération au développement », et la représentation du Sénat lors des réunions du groupe de travail.

Nous avons désormais une véritable stratégie pour notre coopération, avec quatre enjeux et quatre partenariats différenciés. Les quatre enjeux sont :

- contribuer à une croissance durable et partagée ;
- lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités ;
- préserver les biens publics mondiaux ;

- promouvoir la stabilité et l'Etat de droit comme facteurs de développement.

Quatre partenariats sont définis :

- le plus important, celui avec l'Afrique subsaharienne pour soutenir sa croissance et la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ;

- celui avec la Méditerranée pour le développement durable, dans une perspective de convergence ;

- celui avec les pays émergents, pour gérer les équilibres mondiaux ;

- enfin, celui avec les pays en crise, pour en renforcer la stabilité.

Ces partenariats différenciés ne sont pas incantatoires : ils se traduisent aussi par des choix financiers explicites. Ainsi, au moins 60 % de l'effort financier bilatéral de l'Etat devra être affecté à l'Afrique subsaharienne, et pas plus de 10 % aux pays émergents. Par ailleurs, environ 20 % seront affectés aux pays de la Méditerranée et environ 10 % aux pays en crise, comme Haïti ou l'Afghanistan.

Ces partenariats encadreront notamment l'intervention de l'AFD, avec des conséquences, par exemple sur l'intervention de l'AFD en Chine.

Le document insiste aussi sur l'importance de préserver les moyens de l'action bilatérale et je sais que vous y êtes particulièrement attachés. Je vais vous en donner une illustration concrète sur le programme 110 « aide économique et financière au développement » : les crédits de paiement d'aide budgétaire bilatérale y augmentent de 30 %, pour atteindre 86 millions d'euros. Ceci nous permet de concrétiser la relation privilégiée entre la France et les communautés économiques régionales de la zone franc, mais aussi de répondre aux engagements pris envers Haïti. A contrario, le montant consacré aux reconstitutions de l'AID et du FAD s'inscrit en recul par rapport à ce qu'il était en 2007. En conséquence, la France est passée du 2^e au 4^e rang parmi les bailleurs du Fonds africain de développement, et est celui des bailleurs dont la baisse (10 % en unités de compte) est la plus importante. Afin que ces choix budgétaires ne se traduisent pas par une baisse significative de l'influence française sur ces institutions multilatérales, nous développons parallèlement le partenariat entre celles-ci et l'AFD.

Un effort important et ciblé donc, qui devrait se situer autour de 0,5 % du RNB en 2010 puis décroître légèrement, mais qui ne peut à lui seul suffire pour faire face aux défis mondiaux de moyen terme, et ce sera ma troisième remarque : la mobilisation de ressources nouvelles, via des financements innovants, sera indispensable pour être au rendez-vous de l'objectif d'une APD de 0,7 % du RNB en 2015 comme de l'objectif financier de 100 milliards d'euros par an en 2020 inscrit dans l'Accord de Copenhague.

Vous le savez, la France joue un rôle leader au niveau mondial en matière de financements innovants, et le défi est de convaincre un nombre

croissant de pays de mettre en place les mécanismes qui –préfiguration d’une possible fiscalité internationale– devront en particulier permettre de financer les biens publics mondiaux dans les pays en développement.

L’année écoulée a vu des progrès significatifs dans cette direction.

D’abord la reconnaissance, dans l’accord de Copenhague, en décembre 2009, sous l’impulsion du Président de la République, que les financements innovants joueront un rôle dans le financement de la lutte contre le changement climatique.

Ensuite la reconnaissance, par le groupe d’experts mandaté par le groupe pilote sur les financements innovants, mais aussi par le Fonds monétaire international, de la faisabilité d’une taxation internationale des transactions financières ; ces travaux ont débouché sur une déclaration, en marge du sommet des OMD, où Japon, Brésil, Espagne, Norvège et Belgique nous ont rejoints en faveur d’une contribution sur les transactions financières.

Enfin, les travaux du groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre le changement climatique, dont Mme Christine Lagarde était membre aux côtés, notamment, de Nicholas Stern, Georges Soros et Larry Summers, ont, eux aussi, reconnu le potentiel de financements innovants comme la taxation des émissions de carbone des secteurs aériens ou maritimes, ou la contribution du secteur financier, estimés pouvoir contribuer à cette lutte à hauteur chacun de 10 milliards d’euros par an. Une mise en œuvre mondiale d’une taxe sur les transactions financières se heurte cependant toujours à la réticence des Etats-Unis et de plusieurs grands pays émergents.

Ce travail de conviction doit être poursuivi, et le calendrier nous en donne l’occasion : ce sera ma quatrième et dernière remarque. Nous mettrons à profit la double présidence française du G8 et du G20 pour progresser sur plusieurs chantiers décisifs en faveur du développement.

Traditionnellement, le développement est plutôt traité dans le cadre du G8 sous l’angle des pays donateurs, alors que le G 20 s’est surtout préoccupé de la stabilité financière, mais le G 20, qui présente l’avantage de réunir également les grands pays émergents, peut constituer un cadre intéressant.

Initialement forum économique et financier, le G20 a été étendu aux questions de développement par la présidence coréenne, qui va proposer à Séoul, dans quelques jours, d’acter un ambitieux plan d’action pluriannuel en faveur du développement. La France a soutenu sans réserve cette initiative, qui va dans le sens d’une plus grande association des pays émergents à l’effort de la communauté internationale vis-à-vis des plus pauvres. La France prendra d’ailleurs, aux côtés de la Corée et de l’Afrique du Sud, la présidence du groupe G20 nouvellement créé et consacré au développement. Au sein de cet agenda, la France mettra plus particulièrement l’accent sur :

- la volatilité des prix des matières premières, notamment agricoles, comment la gérer et comment, en particulier, limiter ses effets néfastes sur la sécurité alimentaire ;

- le développement des infrastructures, avec un accent sur celles qui favorisent l'intégration régionale, élément-clef notamment pour le développement de l'Afrique ;

- et comme je l'ai déjà évoqué et comme l'a souligné le Président de la République lors du sommet de la francophonie à Montreux, la promotion des financements innovants.

Nous considérerons aussi le rôle que pourra jouer le G20 en appui aux négociations sur la lutte contre le changement climatique, en lien avec nos partenaires sud-africains qui hébergeront fin 2011 la conférence des parties de la convention climat.

Le G8 demeurera par ailleurs un forum privilégié de partenariat avec l'Afrique subsaharienne.

Pour conclure, je tiens à souligner l'engagement sans faille du gouvernement, et en particulier du ministère de l'économie et des finances en faveur du développement, qui se traduit par ce budget ambitieux et des objectifs qui ne le sont pas moins pour les échéances internationales à venir.

Certes, ce budget ne permet pas encore d'atteindre les objectifs fixés pour 2015 et il sera nécessaire de faire preuve d'imagination pour trouver d'autres sources de financements innovants. Par ailleurs, il sera nécessaire à l'avenir de mieux associer les grands pays émergents, comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, qui revendiquent une meilleure place au sein des organisations multilatérales, comme le FMI ou la Banque mondiale, ce qui est légitime mais appelle également de leur part une responsabilité accrue en matière d'aide au développement.

M. Christian Cambon - Je constate que nous ne disposons pas encore du document de politique transversale qui nous permettrait d'avoir une vision complète des crédits consacrés. Avec le bleu budgétaire, nous n'avons une vision que sur 40 % de l'effort français en faveur du développement. Mais si on extrapole à partir des données à notre disposition, on se rend bien compte que la France n'atteindra pas les 0,7 % en 2015, comme elle n'a pas atteint les 0,51 % auxquels elle s'était engagée pour 2010. Ce n'est pas le cas de tous les pays. On a bien vu, lors du sommet de septembre à l'ONU, que les Anglais seront en mesure d'atteindre cet objectif. A-t-on officiellement renoncé à notre engagement ? Quand on effectue des missions en Afrique, cet engagement nous est souvent rappelé.

Vous avez évoqué un redressement des crédits de l'aide bilatérale que nous appelons de nos souhaits. Quand on voit les montants de nos contributions multilatérales et la faiblesse des moyens disponibles dans nos postes diplomatiques pour aider des projets de développement, on se dit qu'il ya là un déséquilibre auquel il convient de remédier.

La France est le principal promoteur de la mise en place de financements innovants au service de l'aide au développement. L'inscription de ces mécanismes dans les conclusions du sommet sur les OMD est en soi un succès. Pouvez-vous nous dire quelles sont les chances de faire aboutir ce projet, nous décrire en quoi consisterait cette nouvelle source de financement et quel serait selon les scénarios le montant des sommes ainsi récoltées ? Sait-on, dans les solutions envisagées au sein du groupe de travail consacré à ce sujet, si ces sommes seront destinées aux objectifs du millénaire pour le développement ou si une partie des crédits sera également consacrée à la lutte contre le réchauffement climatique ?

En matière de lutte contre le réchauffement climatique, les négociations en cours concernent à la fois le prolongement des accords de Kyoto qui arrivent à échéance en 2012, la conclusion d'un accord plus substantiel que celui de Copenhague où les Européens ont finalement été les seuls à s'engager sur des objectifs contraignants et, enfin, la mise en place d'un fonds mondial pour l'environnement. Sur ce dernier point, pourriez-vous nous indiquer les sommes que la France s'est engagée à financer, l'origine de ces crédits, de quel budget parlons-nous, nous dire où en sont les négociations ?

Plus généralement, pouvez-vous nous indiquer la répartition des rôles entre le ministère des finances, qui alimente notamment le Fonds français pour l'environnement mondial, le ministère des affaires étrangères et européennes qui, avec la Direction des biens publics mondiaux, pilote les négociations sur ce thème, notamment dans le cadre du G20 et le ministère de l'environnement qui, j'imagine, ne se désintéresse pas de la question.

La France, à travers l'AFD, intervient dans les pays émergents, dans le cadre de l'objectif des préservations des biens publics mondiaux. L'AFD intervient en Chine, dans des projets de rénovation urbaine économes en énergie. Depuis 2008, La Chine figure parmi les six premiers pays destinataires des interventions de l'AFD en matière de concessionnalité. A un moment où la Chine dispose de suffisamment de réserves pour financer des fonds souverains, il me semble que nous devrions réserver nos prêts concessionnels aux pays les moins avancés.

M. Ramon Fernandez - Il est difficile de trouver le bon équilibre entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale. Notre aide bilatérale présente des avantages en matière de visibilité et de réactivité. Elle nous permet en outre d'accompagner des projets à dimension régionale. Mais si nous souhaitons que les grands acteurs multilatéraux s'impliquent en Afrique, il nous faut pouvoir peser sur leur programmation grâce au poids de nos contributions. Pour le triennum budgétaire 2011/2013, nous allons légèrement diminuer notre contribution à la Banque mondiale ainsi qu'à la Banque africaine de développement afin de rééquilibrer notre aide en faveur de l'aide bilatérale.

S'agissant des pays émergents, l'AFD a élargi progressivement son champ géographique de compétence. Elle est devenue un acteur important de

la coopération dans ces pays, en particulier dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique. Nous aurons bientôt le recul nécessaire pour mieux évaluer l'impact de ce qui a été fait. Il est sans doute temps aujourd'hui de diminuer les éléments de concessionnalité des prêts effectués dans ces pays pour concentrer le « coût État » sur l'Afrique.

Les financements innovants constituent une perspective nécessaire pour faire face aux besoins de financement de l'aide au développement et de la lutte contre le réchauffement climatique. L'idée d'une taxe sur les transactions financières est aujourd'hui encore partagée par un petit nombre de pays, comme ce fut le cas lors de l'instauration de la taxe sur les billets d'avion. Nous avons alors dépensé beaucoup d'énergie et de temps pour convaincre nos partenaires de la faisabilité et de l'utilité d'une telle taxe. Nous n'avons pas eu à regretter cet effort puisque cette taxe constitue aujourd'hui un élément essentiel du financement de la lutte contre le sida. Il en va de même pour la taxe sur les transactions financières. Le projet fait son chemin. Les rapports de groupe de travail se multiplient pour souligner sa faisabilité technique. Le Président de la République et la Chancelière Angela Merkel essaient de convaincre l'ensemble de nos partenaires européens de promouvoir cette idée dans le cadre du G20. Une taxe sur les transactions financières entre 0,001 % et 0,01% permettrait de lever entre 7 et 60 milliards de dollars par an. Les 27 pays de l'Union ont confirmé que la réflexion sur ce sujet doit être menée. Il existe évidemment des pays opposés à ce projet qui évoquent, notamment, la volatilité de la masse taxable. Les sommes ainsi récoltées devraient permettre de financer aussi bien les objectifs du millénaire pour le développement que la lutte contre le réchauffement climatique. Nous n'en sommes pas aujourd'hui à répartir les gains attendus de cette taxe mais il faut d'abord trouver un consensus autour de l'assiette « taxable ».

Vous avez raison, il nous faut trouver les moyens au sein de l'Union européenne de créer pour l'Afrique des programmations conjointes afin d'éviter que nos coopérations respectives ne se recouvrent. Vous avez cité l'exemple du Mali, la Commission européenne vient d'avaliser une expérimentation pilote par laquelle la France sera dans ce pays le chef de file d'une programmation conjointe des pays de l'Union et de la Commission.

Dans le cadre de nos engagements en matière de lutte contre le réchauffement climatique, la France s'est engagée à financer 420 millions par an, l'essentiel figure dans le projet de loi de finances. Il manque 150 millions sur 2010-2012 qui seront tenus par la vente des droits de tirage liée à nos performances en matière d'émission de carbone.

En ce qui concerne les négociations sur le climat, le ministère des finances est naturellement responsable des aspects financiers. Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer est en charge des négociations avec l'appui du ministère des affaires étrangères. De ce point de vue, nous avons le sentiment que la répartition des rôles est claire et efficace.

M. André Vantomme - L'OCDE, lors de la dernière revue des pairs, avait souligné la complexité de notre organisation administrative en charge de l'aide au développement. Il y a la direction générale de la mondialisation, la direction du Trésor et l'Agence française pour le développement. La réforme entamée en 2004, poursuivie en 2008, avait prévu que la coordination entre ces différents acteurs soit assurée dans les moments forts par le CICID et, au quotidien, par le COCICID. De ce que je comprends, ce dispositif ne fonctionne pas très bien. Le dernier CICID remonte à juin 2009. Il ne s'est même pas réuni pour avaliser la stratégie française d'aide au développement. Quant au COCICID, il ne semble pas qu'il ait un rôle au quotidien. Cette complexité vous paraît-elle un handicap ? Partagez-vous l'analyse du CAD ? Et voyez-vous un moyen d'y remédier ?

Vous avez proposé une nouvelle stratégie française à l'égard de la Banque mondiale. Pouvez-vous nous présenter les principaux points de cette stratégie et nous dire en quoi cette stratégie a modifié l'attitude des pouvoirs publics à l'égard de la Banque mondiale ? Pouvez-vous nous préciser la répartition des rôles entre le FMI et la Banque mondiale, s'agissant de l'aide au développement de l'Afrique ? Pouvez-vous également nous décrire les modalités par lesquelles la France pèse sur la programmation de ces deux institutions et dans quelles mesures elle arrive à faire prévaloir sa priorité pour l'Afrique sub-saharienne ?

De 2006 à 2008, les dons bilatéraux de notre aide ont diminué de 30 %. Quand on regarde les comptes de l'AFD, de 2006 à 2010, les ressources budgétaires pour financer les dons ont diminué de moitié. De ce fait, les administrations, l'AFD en tête, ont fait du prêt plus que de la subvention. Le choix de cet instrument les a naturellement conduits à se tourner vers des pays ou des secteurs solvables, c'est-à-dire à se détourner de l'Afrique sub-saharienne et des services publics de base. Cette évolution n'est-elle pas en contradiction avec la volonté affichée de renforcer nos actions en faveur de l'Afrique sub-saharienne et des objectifs du millénaire pour le développement ?

Nous déclarons chaque année 80 millions d'euros de dépenses liés au franc CFA au titre de l'aide au développement. Il s'agit de rémunérations des dépôts dans les banques centrales africaines. A quoi correspondent ces sommes ? En quoi contribuent-elles au développement ? Le Franc CFA est-il un facteur de développement de la croissance en Afrique ?

M. Ramon Fernandez - Il y a plusieurs acteurs institutionnels en matière d'aide au développement. Mais cette situation ne se traduit pas par un manque de coordination. J'observe que la revue à mi-parcours du CAD souligne les progrès de la France dans ce domaine. La pluralité des acteurs n'est d'ailleurs, pour un sujet aussi vaste, pas une spécificité française. En ce qui concerne la coordination, elle s'effectue au quotidien entre les différentes administrations et en fonction des sujets. S'il est vrai que le CICID ne se réunit que de façon exceptionnelle, je constate que le conseil d'orientation stratégique de l'AFD, où sont réunis les ministres intervenant dans ce

domaine, fonctionne de façon satisfaisante et permet, au-delà du conseil d'administration de l'agence, d'assurer le pilotage stratégique de l'AFD qui est devenu le principal opérateur français dans ce domaine.

Le document-cadre de coopération au développement a fait l'objet d'un arbitrage interministériel récemment. La stratégie française à l'égard de la Banque mondiale élaborée l'année dernière a été utile. Elle a notamment contribué à ce que le Président de la Banque mondiale et les instances dirigeantes de la banque clarifient eux-mêmes la stratégie de la banque et placent notamment, au cœur de leurs priorités, l'Afrique, mais aussi la lutte contre la corruption et le soutien aux Etats fragiles. Toutes nos contributions aux fonds multilatéraux font l'objet d'évaluations, au minimum une fois toutes les deux reconstitutions.

En ce qui concerne le franc CFA, la France octroie une sur rémunération sur les fonds centralisés auprès du Trésor français. Les deux banques centrales africaines du franc CFA, la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque des États d'Afrique centrale (BEAC) ont l'obligation de centraliser auprès du Trésor français au moins 50 % de leurs réserves. Ces réserves sont placées sur le compte de l'agence France Trésor et sur les marchés financiers. En contrepartie, les deux Banques centrales africaines reçoivent une rémunération, ce qui est logique, même si elle est supérieure au produit du placement sur les marchés financiers. Au début des années 2000, la France a obtenu, à l'issue d'une négociation, la diminution de la sur rémunération de ces avoirs, qui est désormais légèrement supérieure au produit issu du placement sur les marchés financiers, et notre pays s'est engagé notamment, en contrepartie, à accompagner le développement des programmes économiques de ces deux régions.

La sur rémunération déclarée au titre de l'aide publique au développement est bien une dépense nette pour l'Etat, contrepartie du dépôt d'une partie des réserves des deux Banques centrales auprès du Trésor. C'est aussi la garantie de la stabilité du franc CFA.

S'agissant des subventions-projets, qui sont inscrites dans le programme 209 relevant du ministère des affaires étrangères et européennes, je ne pense pas que l'on a assisté à une diminution en valeur, puisque ces subventions ont augmenté de 2006 à 2010. En revanche, il est vrai que la part relative des prêts a beaucoup augmenté à la même période, ce qui explique la forte diminution de la part relative des subventions-projets. Cela s'explique en partie par l'élargissement du champ géographique. Nous sommes intervenus davantage dans des pays ayant la capacité de souscrire des emprunts. La part croissante des prêts ne se fait donc pas au détriment des dons-projets, car ces instruments sont souvent complémentaires.

Les pays concernés souhaitent souvent, en effet, pouvoir bénéficier de différents types d'instruments de financement (garanties, subventions, prêts, etc.).

M. Robert Hue - Je souhaiterais avoir des précisions sur le rôle des flux financiers en provenance des migrants en matière d'aide au développement. Les deux Banques centrales africaines jouent-elles un rôle dans ce domaine ?

M. Ramon Fernandez – Les deux Banques centrales africaines n'interviennent pas directement sur les flux financiers en provenance des migrants. Elles ont un rôle concernant la définition du cadre juridique régional en matière de lutte contre le blanchiment d'argent par exemple. Elles ont également un rôle d'assistance technique auprès des banques et de mise en relation des banques africaines avec les établissements financiers. Au sein de la zone franc, en 2006-2007, la France avait souhaité mobiliser les différents partenaires, dont les deux Banques centrales africaines, pour mettre en place un cadre plus favorable pour favoriser ces transferts d'épargne. Elles participent ainsi aux ateliers financés par la France et la Banque africaine de développement pour réduire le coût des transferts entre la France et la zone franc.

Audition de M. Dov Zerah,
directeur de l'Agence française de développement

M. Didier Boulaud, président - Monsieur le directeur général, l'Agence française de développement, dont vous assurez la direction générale depuis le mois de juin, est le principal opérateur de notre aide bilatérale au développement.

Vous avez été directeur délégué de la Caisse française de développement en 1993, il y a 17 ans. Depuis, la caisse est devenue l'AFD. Au-delà du changement de nom, cette institution a, aux dires de tous, profondément évolué.

L'AFD a multiplié par 4 le montant de ses interventions. Elle a considérablement diversifié ses instruments financiers. Elle a étendu la zone géographique dans laquelle elle intervient. Autrefois très concentrée sur l'Afrique où la Caisse française de développement est née, l'AFD est aujourd'hui présente sur tous les continents du Sud, l'Afrique bien sûr, mais également l'Asie et l'Amérique du Sud. L'agence a élargi ses secteurs d'intervention, en s'imposant notamment comme un opérateur central dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique. Elle s'est ouverte à de nombreux nouveaux partenaires français et étrangers.

Vous avez pu, depuis le mois de juin, mesurer la réalité de ces évolutions. Pouvez-vous nous dire celles qui vous ont le plus marqué ?

En matière budgétaire, vous nous décrierez la situation de votre agence. Quand on regarde les comptes de l'AFD, de 2006 à 2010, les ressources budgétaires pour financer les dons ont diminué de moitié. Quelles conséquences cette diminution a eu sur la programmation de l'AFD ?

Monsieur le directeur général, vous avez la parole.

M. Dov Zerah, directeur de l'Agence française de développement
- L'AFD fonctionne comme une banque universelle de développement, avec diverse catégories de partenaires : les pays les moins avancés (PMA), les pays à revenus intermédiaires (PRI) et, depuis peu, les pays émergents, sans oublier les pays en voie de devenir émergents. On considère souvent que l'Agence n'a aucune limite géographique ou sectorielle. C'est une erreur. Le champ géographique des interventions de l'AFD est très précisément limité par sa tutelle, comme le sont les domaines d'intervention sectoriels dont sont notamment exclus la culture et l'enseignement supérieur. L'Agence a su augmenter fortement ses interventions pour un coût budgétaire très faible. J'ai hérité à ma venue à l'AFD d'un modèle économique performant que j'entends préserver. Dans le même temps, en accord avec mes autorités de tutelle, je souhaite que les éléments de concessionnalité présents dans les prêts aux pays émergents soient progressivement supprimés et concentrés vers l'Afrique subsaharienne. J'ai proposé à mes autorités de tutelle que 80 % des dons gérés par

l'AFD soient concentrés vers les 14 pays prioritaires et sur les secteurs de la santé et de l'éducation.

Dans le cadre du redressement des finances publiques, les moyens budgétaires provenant de l'Etat et mis à la disposition de l'AFD sont globalement satisfaisants. Les pouvoirs publics nous demandent en outre de faire, au même titre que les administrations, des efforts d'économies sur nos modes de fonctionnement. Dans cette perspective, l'AFD continuera à recruter mais diminuera ses frais de fonctionnement autres que ses frais de personnel.

M. Christian Cambon - Il y a quelques mois, nous avons étudié le projet de document-cadre de coopération au développement qui devrait définir pour les dix ans à venir les principales orientations de notre politique de coopération. Nous avons, à cette occasion, fait part au ministre des affaires étrangères et à vous-même, lors de votre audition par la commission, de notre souhait que les moyens budgétaires de la coopération française soient recentrés sur l'Afrique subsaharienne.

Je suis heureux d'entendre que vous êtes attentif aux priorités que nous avons dégagées. Nous avons également pointé du doigt le fait que l'AFD utilisait des prêts concessionnels impliquant un élément de subvention pour intervenir en Chine, alors même que ce pays semble disposer des ressources pour assumer aujourd'hui lui-même le financement de son développement. Comme nous l'avons constaté lors de notre mission avec André Vantomme au Mali, les moyens de la coopération française en Afrique subsaharienne sont aujourd'hui très limités. Il est surprenant de constater que, dans un pays comme le Mali, avec lequel nous sommes liés par l'histoire, nous ne sommes plus que le dixième bailleur de fonds.

Je constate que l'AFD est devenu le principal opérateur français en matière de lutte contre le réchauffement climatique. J'aimerais savoir quelles sont, dans ce domaine, vos priorités et quelle est la répartition des rôles dans les négociations internationales entre l'AFD, le ministère de l'environnement, celui des affaires étrangères et celui des finances ?

Vous avez, à plusieurs reprises, affirmé votre priorité au soutien à l'agriculture africaine. Pouvez-vous nous dire comment se traduit concrètement cette priorité et quelle est l'articulation entre votre action et celle du Fonds international pour le développement agricole ?

Nous sommes beaucoup à penser que le décollage de l'Afrique doit passer par l'entreprise. L'AFD mène des programmes dans ce sens dans de nombreux pays d'Afrique. Pouvez-vous nous faire un bilan de ces initiatives ? Un des freins au développement est sans nul doute la mauvaise administration. Que fait l'AFD en matière de soutien à la gouvernance ?

M. Dov Zerah - Il est important que l'AFD intervienne dans les pays émergents. D'une certaine façon, l'AFD poursuit ce qui, autrefois, relevait des projets financés sur protocole financier du Trésor. En revanche, l'utilisation de prêts bonifiés dans ces pays est en effet problématique au regard de la rareté

des crédits budgétaires consacrés à l'aide au développement. Nous allons cesser progressivement la bonification des prêts dans ces pays, mais nous entendons continuer à être présents dans les pays émergents. L'AFD est en effet très sollicitée dans le domaine de la préservation de l'environnement et de la lutte contre le réchauffement climatique. Le plan indonésien de préservation de l'environnement, élaboré conjointement avec la coopération japonaise, a été, en particulier, un succès tel que la banque asiatique de développement nous a demandé de présenter la démarche française dans ce domaine à l'occasion de sa prochaine assemblée annuelle.

Nous souhaitons être présents dans le domaine de l'agriculture en mobilisant notamment des entreprises françaises de la laiterie. Il y a au Mali un cheptel de 12 millions de bêtes, 30 millions au Sénégal. Et pourtant ces pays importent de la poudre de lait. L'AFD compte intervenir non seulement en soutien des Etats, mais également en soutien des entreprises locales. Financer directement des entreprises locales, dans le cadre de projets de développement permet notamment de contourner certains problèmes de gouvernance.

Dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique, l'AFD intervient aussi bien en Indonésie qu'au Mexique. L'expertise de l'AFD dans ce domaine est reconnue. C'est cette capacité de proposition qui a permis à l'AFD de suggérer l'engagement de la France en matière de biodiversité.

L'AFD a de nombreuses tutelles : le ministère des affaires étrangères bien sûr, celui des finances, mais également le ministère de l'immigration, de l'identité nationale et du développement solidaire, sans oublier le ministère de l'outre-mer. C'est une situation peu confortable mais inévitable, compte tenu des missions de l'AFD qui sont au cœur de la politique étrangère de la France.

M. André Vantomme - Avant toute chose, je voudrais rappeler que notre commission a apporté une contribution à l'élaboration du document-cadre sur l'aide au développement, en présentant une cinquantaine de propositions, et je regrette que nous n'ayons toujours pas été informés des suites réservées à ces propositions.

Ma première question portera sur l'Afrique subsaharienne.

D'après un article paru récemment dans la presse, alors que les crédits d'intervention de l'AFD sont de 6,2 milliards d'euros, seulement 2,074 milliards d'euros seraient consacrés à l'Afrique subsaharienne. En outre, plus de 77 % des financements se feraient sous forme de prêts, les dons ne représentant que 8,5 %, le reste étant constitué à hauteur de 6,5 % par les participations, les garanties avec près de 5 % et les aides budgétaires autour de 2 %. Enfin, l'aide publique au développement est financée à hauteur de 5,4 milliards d'euros par des emprunts sur les marchés financiers, à hauteur de 476 millions d'euros par des aides pour les prêts bonifiés et à hauteur de 348 millions d'euros par des subventions de l'Etat.

Alors que le Gouvernement vient de demander à l'AFD de cibler davantage l'Afrique subsaharienne et d'augmenter la part des dons par rapport aux prêts, comment comptez-vous procéder concrètement pour parvenir à ces objectifs et selon quel calendrier ?

M. Dov Zerah – Votre question est fondamentale. Je souhaite être parfaitement clair sur ce point.

Tout d'abord, ce n'est pas moi qui décide le montant des dons dévolus à l'AFD, qui résulte d'un arbitrage du Gouvernement, et je n'ai pas le pouvoir de transformer d'un coup de baguette magique les prêts en dons, même s'il est possible de faire des prêts à très forte concessionnalité qui s'apparentent à des dons.

D'après les derniers chiffres dont je dispose, le montant total des dons du ministère des affaires étrangères qui nous serait alloué devrait être de 205 millions d'euros.

Sur ce montant, l'AFD devrait proposer de consacrer 37 millions d'euros aux pays en crise, comme Haïti et les Territoires palestiniens, et 158 millions d'euros, soit 80 %, aux quatorze pays les plus pauvres de l'Afrique subsaharienne, principalement dans deux secteurs prioritaires, la santé et l'éducation. Mais il ne s'agit là que d'une proposition de l'AFD et il faut encore qu'elle soit validée par les tutelles ministérielles, ce qui ne va pas de soi compte tenu des nombreuses sollicitations dont elles font l'objet.

Je suis donc convaincu de la nécessité de concentrer davantage les dons sur les quatorze pays prioritaires de l'Afrique subsaharienne, et dans deux secteurs particuliers, la santé et l'éducation.

De même, je suis persuadé qu'il faut concentrer les prêts dans trois secteurs : l'agriculture, l'industrie agroalimentaire et les infrastructures, en particulier l'énergie.

M. André Vantomme - Il me semble qu'en 2009, 177,6 millions d'euros de dons étaient consacrés à l'Afrique subsaharienne.

A la conférence de Monterrey, les pays de l'OCDE avaient mis en avant une sorte de contrat avec les pays en voie de développement à travers lequel les pays de l'OCDE mobilisaient de nouveaux fonds pour atteindre les objectifs du millénaire en échange de quoi les pays en développement s'engageaient à mobiliser leur ressources fiscales pour participer de façon accrue à leur développement. De votre point de vue, y-a-t-il eu des progrès dans ce sens ? L'AFD mène-t-elle des actions pour aider les pays en développement à mettre en place un système fiscal qui puisse assurer à ces états des ressources pérennes ?

M. Dov Zerah – Le sujet que vous évoquez relève davantage de la compétence des tutelles ministérielles que de l'AFD. C'est un débat que nous avons au sein de l'AFD dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan stratégique.

A titre personnel, je considère que certains sujets sur lesquels l'AFD intervenait dans les années 1950 ou dans les années 1990, notamment dans le cadre des plans d'ajustement structurel, ne sont plus toujours adaptés aujourd'hui et je considère que l'action de l'AFD devrait être davantage concentrée sur les projets créateurs de valeur ou d'emplois, outre l'utilisation des dons pour l'éducation et la santé.

M. André Vantomme - Dans l'architecture actuelle, coexistent, dans les pays partenaires, auprès de nos ambassadeurs, les SCAC et les agences de l'AFD. En matière de développement, les SCAC n'ont plus qu'environ 20 % des crédits, les agences gérant les 80 % restants. A terme, les SCAC seront à terme intégrés dans le réseau de l'agence culturelle française : l'Institut français. Qu'advient-il de leurs compétences en matière d'aide au développement ? Peut-on imaginer à terme que les agences de l'AFD reprennent l'intégralité des compétences des SCAC en matière d'aide au développement ?

M. Dov Zerah – C'est également une question qui relève des tutelles et l'AFD n'a pas à se prononcer sur l'organisation des services de l'Etat à l'étranger. Je rappelle que le CICID a décidé que l'AFD n'interviendrait pas dans le secteur de la culture et de l'enseignement supérieur.

M. André Vantomme - La France, à travers l'AFD, intervient dans les pays émergents, dans le cadre de l'objectif des préservations des biens publics mondiaux. L'AFD a ainsi participé à l'extension des transports publics dans la Ville de Curitiba au Brésil, à une ferme éolienne dans le Yunnan en Chine, au plan climat et protection des forêts en Indonésie, à un programme de cogénération dans une décharge à Durban ou dans des projets d'efficacité énergétique en Inde.

Ces initiatives suscitent des interrogations quant aux moyens utilisés. La Chine figure en 2008 parmi les six premiers pays destinataires des interventions de l'AFD en matière de concessionnalité. A un moment où la Chine dispose de suffisamment de réserves pour financer des fonds souverains, il nous semble que nous devrions réserver nos prêts concessionnels aux pays les moins avancés.

Mais au-delà de cette remarque, nous nous interrogeons sur les objectifs de ces initiatives. Je voudrais savoir si vous estimez qu'à travers ces opérations nous pouvons avoir une quelconque influence sur la trajectoire de ces pays, tant nos moyens apparaissent dérisoires par rapport à ce qui s'y passe ? Que cherche-t-on ? Avoir une influence, faire de l'argent ? Quels sont les objectifs précis ?

M. Dov Zerah – En 2008, la Chine s'est trouvée au 6e rang des pays bénéficiaires de l'aide française au développement et cela nous a naturellement conduits à nous interroger. A l'avenir, nous allons faire en sorte de corriger cette tendance, tout en veillant à assurer une transition, compte tenu du stock de 770 millions d'euros de prêts en cours, et en apportant des correctifs plutôt qu'un véritable bouleversement. Il faut certes infléchir cette

tendance mais pour autant ce serait une erreur de renoncer à toute intervention en Chine. Principalement pour deux raisons. D'une part, dans un monde globalisé, il est important de nouer des stratégies de coopération, en particulier avec les grandes puissances émergentes, et alors que la France est fortement sollicitée sur des sujets comme le réchauffement climatique ou le transport urbain, qui intéressent également les entreprises françaises. D'autre part, au moment où la France a fait du développement de l'agriculture en Afrique subsaharienne l'une de ses priorités, notamment dans le cadre de sa triple présidence du G7, du G8 et du G20, il est plus qu'opportun de nouer des coopérations avec la Chine sur des pays africains, à l'image de ce que nous faisons avec le Japon.

L'AFD dispose d'une expertise reconnue sur des sujets comme la lutte contre le réchauffement climatique ou le développement des transports urbains, à l'image du projet de bus rapides en Jordanie. Il serait dommage de s'en priver.

M. André Vantomme – En 2009, l'AFD avait reçu la responsabilité de la gestion des crédits de subvention aux ONG. Certains ont douté de la capacité de l'AFD à gérer des projets de petite taille. En 2010, il semblerait que le ministère des affaires étrangères ait souhaité reprendre la responsabilité de ses crédits. Qu'en sera-t-il pour 2011 ? Et quel bilan faites-vous de ces actions ?

M. Dov Zerah – L'AFD acceptera naturellement la décision du ministère des affaires étrangères et européennes. Il me semble que les ONG étaient plutôt satisfaites de la gestion de leurs projets par l'AFD, mais l'expérience est trop courte pour tirer des conclusions définitives. Une des difficultés porte sur les frais de gestion et la rémunération de l'AFD par l'Etat du traitement de ces projets, qui sont des « petits dossiers ». C'est une question qui relève du futur contrat d'objectifs et de moyens.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga - Je souhaiterais avoir des précisions sur le montant total des prêts bonifiés dans les quatorze pays prioritaires de l'Afrique subsaharienne et sur leurs modalités.

Par ailleurs, je souhaiterais vous interroger sur les projets de l'AFD dans les territoires palestiniens, à la lumière de votre récent déplacement dans la région.

Je pense en particulier à la construction de la zone industrielle de Bethleem, qui semble se heurter à des difficultés compte tenu de l'occupation israélienne et des restrictions à la liberté de circulation, mais aussi à la construction de la station de retraitement des eaux usées de Beit Lahia, située au nord de la bande de Gaza, dont nous avons visité les installations avec notre collègue Bernadette Dupont, mais qui a été sérieusement endommagée lors de l'intervention de l'armée israélienne à Gaza et dont les travaux de reconstruction semblent marquer le pas en raison du blocus de la bande de Gaza, qui empêche notamment l'acheminement de ciment et de matériel de construction.

M. Dov Zerah – La réduction du montant des dons nous oblige à être plus efficaces et donc à concentrer davantage les financements disponibles sur les quatorze pays prioritaires d’Afrique subsaharienne et sur les deux secteurs clés que sont la santé et l’éducation, ce qui permettra à la fois de renforcer la lisibilité et l’efficacité de notre action.

Nous menons actuellement des consultations pour mettre en place un ou deux projets phares destinés aux quatorze pays prioritaires d’Afrique subsaharienne dans l’un ou l’autre de ces deux secteurs.

Ainsi, l’AFD travaille avec de nombreuses ONG sur un projet intitulé « Santé sexuelle et reproduction », consistant à apporter un soutien aux adolescentes enceintes, qui pourrait être mis en place dans les quatorze pays de l’Afrique subsaharienne.

De même, l’AFD a financé la construction d’une maternité dans la capitale de Mauritanie, qui assure à elle seule 7 500 naissances par an, ce qui représente un sixième de toutes les naissances du pays. L’existence de cette seule maternité a permis à la Mauritanie de diminuer le taux de mortalité infantile, conformément aux objectifs du millénaire pour le développement.

De la même manière que nous souhaitons concentrer 80 % des dons sur les quatorze pays prioritaires de l’Afrique subsaharienne, l’AFD souhaite consacrer 80 % des prêts bonifiés sur ces pays.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga - Quel sera le montant des prêts consacrés par l’AFD à l’Afrique subsaharienne en 2011 ?

M. Dov Zerah – En 2011, l’AFD devrait consacrer 1,5 milliard d’euros de prêts à l’Afrique subsaharienne.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga – Selon quelles conditions ?

M. Dov Zerah – Je ne suis pas en mesure de vous répondre car les conditions de prêts dépendent dans une large mesure des conditions d’emprunts sur les marchés financiers. Toutefois, pour les pays les moins avancés, ces prêts sont constitués jusqu’à 65 % d’élément-don.

S’agissant des projets cofinancés par l’AFD dans les territoires palestiniens, les choses progressent, comme j’ai pu m’en rendre compte lors de mon récent déplacement.

Le site de la zone industrielle de Bethleem n’est certes pas idéal, mais le bâtiment administratif devrait être inauguré le 24 décembre et le responsable commercial s’est montré confiant sur le nombre d’entreprises qui seraient intéressés pour s’y implanter.

L’eau est naturellement un enjeu essentiel dans la région et j’ai eu l’occasion de m’entretenir sur ce point avec le Premier ministre palestinien.

La construction de la station d’épuration de Beit Lahia, dont je rappelle qu’elle devrait profiter aussi bien à la partie palestinienne qu’à la

partie israélienne, me semble en bonne voie. Je devais me rendre sur place mais cela n'a finalement pas été possible.

M. Robert Hue - Vous dites vouloir passer d'un financement des Etats à un financement des entreprises afin de contourner les problèmes de gouvernance. Quelles précautions prenez-vous pour encadrer l'utilisation que ces entreprises font des deniers publics, quels sont les engagements que prennent ces entreprises à votre égard ?

M. Dov Zerah - Un certain nombre de pays d'Afrique sub-saharienne ne sont pas éligibles aux prêts, conformément aux règles de discipline financière édictées par le FMI. Dans certains cas, pour contourner cette interdiction et poursuivre notre mission, nous sommes conduits à soutenir des projets d'entreprises publiques, dans des domaines comme la santé ou le traitement des eaux, par exemple. Ces projets sont menés avec la même rigueur que les projets conduits en partenariat avec des Etats.

M. Yves Pozzo di Borgo - J'aimerais savoir selon quels critères vous définissez les pays dans lesquels vous intervenez. Lors d'une mission, j'ai pu constater que vous interveniez aussi bien au Nigéria qu'en Angola ou en Afrique du Sud. Pouvez-vous m'indiquer les raisons qui vous ont conduit à intervenir dans ces pays ? Pouvez-vous m'expliquer comment vous pouvez augmenter les recrutements de l'AFD tout en diminuant les frais de fonctionnement ?

M. Dov Zerah - La liste des pays d'intervention est définie par nos autorités de tutelle. Le choix des projets dépend d'une série de critères de faisabilité. Dans ces choix, nous sommes guidés, d'une part, par des documents de stratégie, comme le document cadre de coopération, les documents « cadre d'intervention » par pays ou par secteur, d'autre part, par les propositions qui nous sont faites par nos partenaires. Le choix se porte généralement par des projets qui sont à la croisée de nos préoccupations stratégiques et d'une demande locale. Car, évidemment, nous n'intervenons qu'à la demande de pays partenaires. Nous avons environ 270 millions d'euros de frais de fonctionnement dont 170 millions d'euros de dépenses de personnel. Les gains de productivité doivent donc être obtenus sur les 100 millions d'euros de frais de fonctionnement, hors masse salariale.

Les 14 pays pauvres prioritaires ont été définis par le CICID et correspondent pour l'essentiel à des pays d'Afrique francophone. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas intervenir dans les pays anglophones d'Afrique comme l'a souligné le Président de la République lors du dernier sommet France-Afrique tenu à Nice. L'AFD intervient notamment au Ghana et au Nigéria. Il faut faire attention lorsqu'on compare nos interventions en Afrique et dans les pays émergents car les « tickets d'entrée » dans les projets de coopération dans ces derniers sont, compte tenu de leur taille, nécessairement plus élevés.

Mme Catherine Tasca - Vous avez commencé à donner des informations sur les modalités de fonctionnement de l'AFD. Je voulais rester

sur ce terrain, finalement très terre à terre, dans nos relations avec les pays de l'Afrique sub-saharienne, et notamment les 14 pays prioritaires. Est-ce que cette priorité vous conduit à modifier les modalités de travail de l'agence, soit à Paris, soit sur place à travers vos antennes ? Parmi les critiques les plus souvent formulées à l'égard de notre politique d'aide au développement depuis des décennies, la première c'est d'abord que ça n'a pas été très efficace puisque 60 ans après les indépendances, on ne peut pas dire que le développement soit au rendez-vous. Mais une autre critique, fondée à mes yeux, c'est que les objectifs ont souvent été plaqués par la France sur ces pays et de manière unilatérale. Les demandes que vous évoquiez étaient sérieusement cadrées par nous. De ce point de vue, envisagez-vous des changements de méthode pour qu'on puisse enfin parler d'un partenariat sur les projets de développement dans ces pays ?

M. Dov Zerah - Je ne crois pas que l'on puisse dire que la politique d'aide au développement n'ait pas été efficace. Il faut avoir à l'esprit la vigueur de la croissance démographique de l'Afrique. La situation aurait été bien pire si nous n'étions pas intervenus dans ces pays à la suite de leur indépendance. Il faut en outre avoir conscience de la formidable crise qu'ont connue les pays d'Afrique dans les années 90 avec la baisse des cours des matières premières.

En revanche, vous avez raison de dire qu'il se passe quelque chose en Afrique. Il y a aujourd'hui les éléments d'une croissance endogène des pays africains et en particulier des pays sahéliens qui se portent mieux que les pays côtiers. S'agissant de nos méthodes de travail, je ne crois pas que nous puissions accumuler les priorités comme nous l'avons fait jusqu'à présent. Je crois qu'il faut nous concentrer sur un certain nombre de pays, sur certains secteurs. J'ai l'intention de regrouper certaines de nos implantations pour constituer des agences régionales et ainsi revoir la cartographie de notre réseau.

Mme Josette Durrieu - Je souhaiterais également vous interroger au sujet de certaines interventions de l'Union européenne en Israël et dans les territoires palestiniens, qui me paraissent soulever des interrogations. Ainsi, il semblerait que l'Union européenne ait financé un logiciel ayant pour objet de renforcer les contrôles aux frontières. Auriez-vous des éléments à ce sujet ? Est-ce que l'AFD est amenée à participer à de tels projets ?

Ma deuxième question concerne la lutte contre le réchauffement climatique. Est-il réellement pertinent que l'AFD intervienne dans ce domaine ? Quels sont les projets concrets financés par l'AFD ? Est-ce qu'il n'existe pas un risque que ce sujet soit privilégié au détriment d'autres priorités, comme la santé ou l'éducation ? Est qu'au préalable, il ne faudrait pas financer des études sur l'évolution du soleil ?

M. Dov Zerah – Concernant les interventions de l'Union européenne, je ne dispose pas d'éléments me permettant de répondre à votre interrogation. Je peux simplement vous dire que l'AFD n'a pas reçu de délégation de la part

de l'Union européenne pour gérer des financements au titre de l'aide au développement dans les territoires palestiniens, à la différence par exemple de ce qui se passe dans certains pays d'Afrique, comme au Sénégal ou au Mali. Les projets financés par l'AFD dans les territoires palestiniens se concentrent sur trois secteurs prioritaires : l'eau, le développement urbain et le secteur privé. Outre la station d'épuration de Beit Lahia et la zone industrielle de Bethleem, l'AFD a participé à la construction d'un tunnel à Naplouse destiné à désengorger la circulation au centre ville. L'AFD intervient également par le biais des ONG.

S'agissant de la lutte contre le réchauffement climatique, il est important que l'AFD intervienne sur ce sujet car celui-ci fait l'objet de nombreux financements multilatéraux. Dans ce domaine, l'action de l'AFD consiste essentiellement à apporter un soutien aux pays qui le souhaitent dans la définition du cadre juridique de lutte contre le réchauffement climatique, en intervenant parfois lors de l'élaboration des législations. L'AFD a notamment développé un projet très important de lutte contre le réchauffement climatique en Indonésie, en aidant les autorités indonésiennes à élaborer une stratégie et un cadre juridique en la matière, qui est un véritable succès.

M. Jacques Gautier - Comment l'AFD intervient-elle dans les pays en crise, comme l'Afghanistan ? Est-elle amenée à travailler essentiellement par le biais des ONG ? Les interventions de l'AFD sont-elles concentrées en priorité sur les zones de présence des forces françaises ? Ne faudrait-il pas augmenter notre effort d'aide au développement dans ce pays, car cela participe aussi au renforcement de la stabilité et de la sécurité ?

M. Dov Zerah – L'AFD dispose d'une expérience pour intervenir dans les pays en crise. Toutefois, compte tenu des moyens dont nous disposons, il faut bien faire un arbitrage entre les différentes priorités. On ne peut pas avoir l'ambition d'une politique universelle d'aide au développement avec des moyens financiers réduits. Il faut faire des choix et c'est la raison pour laquelle l'AFD propose de concentrer 80 % des dons sur les quatorze pays prioritaires d'Afrique subsaharienne dans les deux secteurs prioritaires de la santé et de l'éducation. Les événements récents au Sahel me semblent d'ailleurs conforter la pertinence de ce choix.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam - J'ai pris connaissance avec un grand intérêt d'une étude sur le financement de « petits projets » par le biais du microcrédit en Afrique, qui avait donné des résultats très positifs. Or, lors d'un récent déplacement en Mauritanie, j'ai eu la surprise de constater que certains « petits projets », comme la construction d'un hôtel par exemple, ne pouvaient pas recevoir de financements de l'AFD, en raison d'un seuil trop faible. Je souhaiterais également connaître votre sentiment sur la situation de l'éducation au Sénégal, qui me paraît préoccupante.

M. Dov Zerah – L'AFD ne refuse pas de financer les « petits projets ». Il existe simplement deux procédures différentes, l'une pour les « grands

projets », qui sont mis en œuvre directement par l'AFD, l'autre pour les « petits projets ».

La situation dramatique de l'éducation en Afrique subsaharienne explique la raison pour laquelle l'AFD souhaite en faire l'une de ses deux priorités, avec la santé. Toutefois, à titre personnel, je m'interroge. Cinquante ans après les indépendances africaines, devons nous continuer à intervenir dans le secteur de l'éducation, qui est un domaine régalié ? L'AFD n'aurait-elle pas davantage vocation à concentrer ses interventions sur la formation de maîtres et la formation professionnelle ? La formation des maîtres permet de s'inscrire dans la durée, et la formation professionnelle présente l'avantage de déboucher sur un emploi, comme elle le fait par exemple au Maroc.

M. Didier Boulaud, président - Avant d'exercer un métier, il faut d'abord savoir lire et écrire !

M. Dov Zerah – Certes, mais nous sommes encore sollicités pour la construction d'écoles ou l'achat de manuels scolaires. Est-ce, cinquante ans après les indépendances, réellement la vocation de l'AFD ?

M. Christian Cambon - Vous n'avez pas mentionné l'Union européenne dans votre intervention, alors qu'elle dispose de fonds très importants en matière d'aide au développement.

Par ailleurs, comme nous avons pu le constater lors d'un déplacement au Mali, avec notre collègue M. André Vantomme, chaque Etat membre a tendance à intervenir de manière dispersée et sans réelle coordination dans ce domaine.

M. Dov Zerah – Comme je vous l'ai indiqué, l'Union européenne délègue parfois à l'AFD la gestion des crédits consacrés à l'aide au développement dans certains pays.

Il existe également des réunions de coordination entre les différents acteurs, comme l'Union européenne ou la Banque européenne d'investissement, afin d'apporter des cofinancements sur certains projets et d'avoir ainsi un « effet de levier ».

Les financements de l'Union européenne en matière d'aide au développement sont effectivement très importants mais l'Union européenne souffre d'un manque de coordination, car les vingt-sept Etats membres n'ont pas les mêmes priorités. Ainsi, aujourd'hui peu de pays membres ont une sensibilité africaine, à l'image de la France. Bien souvent, les négociations à vingt-sept aboutissent à une absence quelques fois de priorités.

Mme Catherine Tasca - La francophonie demeure-t-elle un objectif prioritaire de notre politique d'aide au développement, par exemple dans le domaine de l'éducation ?

M. Dov Zerah – Du point de vue démographique, le nombre de locuteurs francophones en Afrique devrait doubler d'ici 2050. Cela justifie aussi la priorité donnée à l'éducation en Afrique subsaharienne.

M. Jean-Pierre Chevènement - Vous avez évoqué les projections démographiques. La population de l'Afrique augmente de près de vingt-quatre millions d'habitants tous les ans et pourrait atteindre près de 2 milliards d'habitants en 2050 et une grande partie de ces habitants seront des francophones. Cela représente une chance extraordinaire pour notre langue mais aussi une responsabilité particulière pour notre pays. L'éducation représente un domaine élémentaire, comme la santé ou l'agriculture. La France fait-elle assez pour aider les pays d'Afrique, notamment francophones ? Je n'en suis pas certain.

M. Dov Zerah – L'éducation est avec la santé l'une des deux priorités de l'action de l'AFD en matière de dons en Afrique subsaharienne, et je peux ajouter l'agriculture au titre des prêts bonifiés.

ANNEXE II - SYNTHÈSE DES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION SUR LE DOCUMENT CADRE DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat :

Approuve les principales orientations du projet de document-cadre qui lui a été transmis par le ministère des affaires étrangères et européennes avant son approbation par le Comité interministériel de la coopération et du développement ;

Juge ces orientations novatrices et de nature à donner un sens politique et une cohérence globale à notre coopération en clarifiant les enjeux et objectifs stratégiques de cette politique ;

Souhaite que ce document puisse servir de référence à l'ensemble des administrations qui concourent à l'aide au développement et contribue à définir une vision de la stratégie française tant à l'égard de nos partenaires du Sud qu'à l'égard des autres bailleurs de fonds nationaux et multilatéraux.

Déplore que les modalités de mise en œuvre de la stratégie proposée ne se fondent pas sur des perspectives budgétaires ;

Demande que le document-cadre recense les efforts budgétaires nécessaires à la tenue de l'ensemble des engagements internationaux de la France en matière d'aide au développement.

1) En ce qui concerne le diagnostic, la commission :

Partage le diagnostic du projet de document-cadre sur l'évolution de l'environnement international qui dessine un nouveau visage de la coopération ;

Estime que le diagnostic doit s'étendre à l'analyse des performances de notre politique de coopération afin que le document-cadre s'appuie sur une évaluation des stratégies déjà mises en œuvre ;

Demande qu'un bilan des objectifs fixés par les différents Comités interministériels de la coopération et du développement soit joint au document-cadre ;

Souhaite que le document-cadre dresse un bilan des réformes des structures administratives de l'aide au développement opérées depuis 2004 et définisse les objectifs assignés à chacune des structures et au réseau de coopération dans son ensemble ;

Demande que les documents de stratégie par pays et par secteur ainsi que les documents de programmation budgétaire établissent un lien explicite avec le document-cadre.

2) S'agissant des objectifs généraux proposés, la commission :

Approuve les objectifs généraux proposés par le projet de document-cadre et observe qu'ils sont communs à la communauté internationale ;

Considère, avec le projet de document-cadre, que la coopération au développement est un outil de prévention des situations de crise et une contribution à la promotion d'un environnement plus sûr pour la France ;

Juge que la France doit poursuivre sa politique en faveur des objectifs du millénaire pour le développement et maintenir ses objectifs budgétaires à la hauteur de ses engagements ;

Demande que le document-cadre évoque les perspectives de l'après 2015 et l'élaboration de mécanismes de solidarité durables en rapport avec les objectifs fixés ;

Est favorable à une approche globale du développement, comprenant une réflexion sur le soutien dans la durée à une croissance économique forte, créatrice d'emplois, équitable et durable qui permettra une réduction conséquente de la pauvreté ;

Observe que le soutien à la croissance des pays en développement doit s'exprimer aussi sur des mécanismes n'impliquant pas de mobilisation financière comme les négociations commerciales et toutes les actions qui assurent la cohérence de nos politiques à l'égard de ces pays ;

Se félicite de la mention faite de la nécessaire cohérence des politiques publiques, mais regrette que le projet de document-cadre ne définisse pas des objectifs concrets en la matière ;

Souscrit à l'idée d'inscrire la préservation des biens publics mondiaux parmi les objectifs prioritaires de notre coopération. Elle observe cependant que cet objectif qui, par son ambition est de nature à concurrencer les financements aujourd'hui consacrés aux objectifs sociaux, nécessite de mobiliser des financements complémentaires éventuellement issus de mécanismes innovants ;

Estime souhaitable que la France soutienne dans les futures négociations commerciales l'accès sans quota ni droits de douane aux marchés des pays développés pour les exportations des pays d'Afrique subsaharienne à bas revenus ;

Souhaite que la promotion des actions des ONG et des collectivités territoriales soit considérée comme un objectif stratégique et que l'Etat puisse, dans le respect de leur autonomie, les aider à structurer leurs efforts dans ce domaine ;

Juge nécessaire de prendre en compte les enjeux propres à la Francophonie dans le développement de l'accès à l'éducation pour tous ;

3) S'agissant des objectifs géographiques proposés, la commission :

Approuve la notion de partenariats différenciés proposée établissant une correspondance entre catégories de pays, catégories d'instruments et catégories d'enjeux ;

Estime que le document-cadre place à juste titre l'Afrique au premier rang des priorités de notre politique d'aide au développement ;

Souhaite que soient renforcés les critères de concentration sur l'Afrique tant il lui semble que notre aide bilatérale s'est affaiblie sur ce continent et suggère que 50 % des dons programmables de l'aide bilatérale soient affectés aux 14 pays pauvres prioritaires ;

Regrette l'absence d'une formalisation dans le document cadre d'une stratégie française à l'égard des outils multilatéraux intervenants en Afrique ;

Reconnaît l'importance d'un renouveau de la coopération en Méditerranée et souhaite que celle-ci contribue au développement de l'Union pour la Méditerranée ;

Souscrit à l'objectif d'un partenariat avec les pays émergents sur la recherche d'un modèle de croissance plus soutenable ;

Souhaite avoir une vision claire du coût budgétaire de nos interventions dans les pays émergents, préconise d'être plus sélectif dans le choix de nos pays d'intervention et demande qu'un plafond soit fixé aux interventions de l'Agence Française de Développement dans ces pays ;

Estime qu'il nous faut concrétiser l'idée de constituer un fonds post-crise dédié aux pays fragilisés par des périodes de conflits.

4) En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre, la commission :

Regarde comme essentiel la restauration d'une capacité d'initiative de nos instruments bilatéraux de coopération et des crédits qui y sont consacrés ;

Souhaite que la question de la qualité du partenariat entre les autorités françaises et les instances multilatérales à laquelle elles contribuent soit approfondie et intégrée parmi les priorités de la stratégie française ;

Regrette que la stratégie française à l'égard de la politique européenne d'aide au développement n'ait pas fait l'objet d'une consultation identique à celle du document-cadre et demande à ce que la qualité de notre partenariat avec le Fonds Européen de Développement fasse l'objet d'une évaluation ;

Tient pour nécessaire que soit fixé à notre politique de coopération l'objectif d'obtenir, dans la définition de la programmation des organismes multilatéraux, un poids proportionnel aux contributions françaises ;

Demande que la reconstitution des fonds multilatéraux soit systématiquement précédée d'une évaluation ;

Invite le Gouvernement à faire des propositions dans le sens d'une simplification et d'une plus grande cohérence de l'architecture internationale de l'aide au développement ;

Souhaite que soient bien distinguées les problématiques liées à :

- l'analyse des sources de financements des pays en développement, dont les recettes fiscales de ces pays, les investissements directs des entreprises étrangères et les flux financiers des migrants ;

- la comptabilisation de l'aide publique au développement dont il conviendrait d'améliorer et de diversifier les instruments de mesure dans le cadre de l'OCDE ;

- une approche globale de l'aide au développement qui dépasserait les seuls mécanismes financiers.

Estime que l'aide aux pays en développement doit avoir pour contrepartie un effort de ces pays pour mettre en place un système fiscal efficace ;

Observe cependant qu'on ne peut pas assimiler les sources de financement des pays en développement aux leviers financiers à la disposition d'une politique d'aide au développement ;

Tient pour nécessaire que soit établie et jointe au document-cadre une doctrine d'emploi des différents instruments de l'aide au développement permettant de savoir ce qu'on peut attendre de chaque instrument et dans quel contexte il est le mieux adapté ;

Demande que soient identifiés les zones et les secteurs où les dons disposent d'un avantage comparatif certain par rapport aux autres mécanismes.

5) En ce qui concerne le suivi de l'adoption du document-cadre, la commission :

Demande que les documents budgétaires relatifs à l'aide au développement soient rendus plus lisibles et comportent systématiquement pour chaque agrégat des données rétrospectives qui permettent des comparaisons sur plusieurs années ;

Souhaite que le document de politique transversale consacré à la politique française en faveur du développement annexé au projet de loi de finances prenne en compte les objectifs et les catégories définis par le document-cadre en les traduisant en indicateurs de performances afin d'en assurer le suivi ;

Souhaite que les commissions compétentes du Parlement en matière d'aide au développement puissent, dans le cadre de leur activité de contrôle, demander le concours des organismes chargés des évaluations de la politique d'aide au développement dans les ministères et les organismes compétents pour procéder à des évaluations ;

Souhaite l'adoption, à échéance régulière, par le Parlement, d'une loi d'orientation sur le développement, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe.

ANNEXE III - LISTE OFFICIELLE DES INDICATEURS ASSOCIÉS AUX OMD

Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)	
Objectifs et cibles (énoncés dans la Déclaration du Millénaire)	Indicateurs de suivi des progrès accomplis
Objectif 1: Éliminer l'extrême pauvreté et la faim	
Cible 1A: Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour	1.1 Proportion de la population disposant de moins d'un dollar par jour en parité du pouvoir d'achat (PPA) ¹ 1.2 Indice d'écart de la pauvreté 1.3 Part du quintile le plus pauvre de la population dans la consommation nationale
Cible 1B: Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif	1.4 Taux de croissance du PIB par personne occupée 1.5 Ratio emploi/population 1.6 Proportion de la population occupée disposant de moins de 1 dollar PPA par jour 1.7 Proportion de travailleurs indépendants et de travailleurs familiaux dans la population occupée
Cible 1C: Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim	1.8 Prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans 1.9 Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique
Objectif 2: Assurer l'éducation primaire pour tous	
Cible 2A: D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	2.1 Taux net de scolarisation dans le primaire 2.2 Proportion d'écoliers ayant commencé la première année d'études primaires qui terminent l'école primaire 2.3 Taux d'alphabétisation des 15-24 ans, femmes et hommes
Objectif 3: Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	

<p>Cible 3A: Eliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard</p>	<p>3.1 Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur</p> <p>3.2 Proportion des femmes salariées dans le secteur non agricole</p> <p>3.3 Proportion des sièges occupés par les femmes au parlement national</p>
<p>Objectif 4: Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans</p>	
<p>Cible 4A: Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans</p>	<p>4.1 Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans</p> <p>4.2 Taux de mortalité infantile</p> <p>4.3 Proportion d'enfants d'1 an vaccinés contre la rougeole</p>
<p>Objectif 5: Améliorer la santé maternelle</p>	
<p>Cible 5A: Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle</p>	<p>5.1 Taux de mortalité maternelle</p> <p>5.2 Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié</p>
<p>Cible 5B : Rendre l'accès à la médecine procréative universel d'ici à 2015</p>	<p>5.3 Taux de contraception</p> <p>5.4 Taux de natalité parmi les adolescentes</p> <p>5.5 Couverture des soins prénatals (au moins une visite et au moins quatre visites)</p> <p>5.6 Besoins non satisfaits en matière de planification familiale</p>
<p>Objectif 6: Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies</p>	
<p>Cible 6A: D'ici à 2015, avoir enrayé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle</p>	<p>6.1 Taux de prévalence du VIH dans la population âgée de 15 à 24 ans</p> <p>6.2 Utilisation d'un préservatif lors du dernier rapport sexuel à haut risque</p> <p>6.3 Proportion de la population âgée de 15 à 24 ans ayant des connaissances exactes et complètes au sujet du VIH/sida</p> <p>6.4 Taux de scolarisation des orphelins par rapport aux non-orphelins âgés de 10 à 14 ans</p>
<p>Cible 6B: D'ici 2010, assurer à tous ceux qui en ont besoin l'accès aux traitements contre le VIH/sida</p>	<p>6.5 Proportion de la population au stade avancé de l'infection par le VIH ayant accès à des médicaments antirétroviraux</p>

<p>Cible 6C: D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies et commencé à inverser la tendance actuelle</p>	<p>6.6 Incidence du paludisme et taux de mortalité due à cette maladie</p> <p>6.7 Proportion d'enfants de moins de 5 ans dormant sous des moustiquaires imprégnées d'insecticide</p> <p>6.8 Proportion d'enfants de moins de 5 ans atteints de fièvre traités aux moyens de médicaments antipaludéens appropriés</p> <p>6.9 Incidence, prévalence de la tuberculose et taux de mortalité due à cette maladie</p> <p>6.10 Proportion de cas de tuberculose détectés et soignés dans le cadre d'un traitement direct à court terme et sous observation</p>
<p>Objectif 7: Assurer un environnement durable</p>	
<p>Cible 7A: Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales</p> <p>Cible 7B: Réduire la perte de la biodiversité et atteindre d'ici à 2010 une diminution significative du taux de perte</p>	<p>7.1 Proportion de zones forestières</p> <p>7.2 Emissions de CO₂ (total, par habitant et pour un dollar du PIB, en parité du pouvoir d'achat)</p> <p>7.3 Consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone</p> <p>7.4 Proportion de stocks de poissons vivant dans des milieux biologiques sains</p> <p>7.5 Proportion de ressources d'eau totales utilisées</p> <p>7.6 Proportion de zones terrestres et marines protégées</p> <p>7.7 Proportion d'espèces menacées d'extinction</p>
<p>Cible 7C: Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base</p>	<p>7.8 Proportion de la population utilisant une source d'eau potable améliorée</p> <p>7.9 Proportion de la population utilisant des infrastructures d'assainissement améliorées</p>
<p>Cible 7D: Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis</p>	<p>7.10 Proportion de citoyens vivant dans des taudisⁱⁱ</p>
<p>Objectif 8: Mettre en place un partenariat mondial pour le développement</p>	

<p>Cible 8A: Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire</p> <p>Comprend un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, au niveau tant national qu'international</p> <p>Cible 8B: Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés</p>	<p><i>Certains des indicateurs ci-après sont évalués séparément dans les cas des pays les moins avancés (PMA) de l'Afrique, des pays sans littoral et des petites Etats insulaires en développement</i></p> <p>Aide publique au développement (APD)</p> <p>8.1 Montant net de l'ADP totale et en faveur des pays les moins avancés, en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE)</p> <p>8.2 Proportion de l'ADP bilatérale totale des pays du CAD/OCDE, par secteur, consacrée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement)</p> <p>8.3 Proportion de l'ADP bilatérale des pays du CAD/OCDE qui n'est pas liée</p> <p>8.4 ADP reçue par les pays en développement sans littoral en pourcentage de leur revenu national brut</p>
<p>Suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés, l'application d'un programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) et l'annulation des dettes publiques bilatérales, ainsi que l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté</p> <p>Cible 8C: Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits Etats insulaires en développement (en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement et les décisions issues de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée Générale)</p> <p>Cible 8D: Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre l'endettement viable à long terme</p>	<p>8.5 ADP reçue par les petits Etats insulaires en développement en pourcentage de leur revenu national brut</p> <p><i>Accès aux marchés</i></p> <p>8.6 Proportion du total des importations des pays développés (en valeur et à l'exclusion des armes) en provenance des pays en développement et des pays les moins avancés qui sont admises en franchise de droits</p> <p>8.7 Droits de douane moyens appliqués par les pays développés aux produits agricoles et textiles en provenance des pays en développement</p> <p>8.8 Estimation des subventions aux produits agricoles dans les pays de l'OCDE en pourcentage de leur produit intérieur brut</p> <p>8.9 Proportion de l'ADP allouée au renforcement des capacités commerciales</p> <p><i>Viabilité de la dette</i></p> <p>8.10 Nombre total de pays ayant atteint leurs points de décision et nombre total de pays ayant atteint leurs points d'achèvement (cumulatif) dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)</p> <p>8.11 Allègement de la dette annoncé au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)</p> <p>8.12 Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services</p>
<p>Cible 8E: En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement</p>	<p>8.13 Proportion de la population pouvant se procurer les médicaments essentiels à un coût abordable et dans des conditions pouvant être maintenues durablement</p>

<p>Cible 8F: En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés à tous</p>	<p>8.14 Nombre de lignes fixes, pour 100 habitants</p> <p>8.15 Abonnés à un service de téléphonie mobile, pour 100 habitants</p> <p>8.16 Nombre d'utilisateurs d'Internet, pour 100 habitants</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ANNEXE IV - LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

D	AF	Agence française de développement
D	AI	Association internationale de développement
RD	AI	Agence inter-établissement de recherche pour le développement
D	AP	Aide publique au développement
sD	BA	Banque asiatique de développement
I	BE	Banque asiatique de développement
MD	B	Banque européenne d'investissement
MD	B	Banque multilatérale de développement
M	BP	Biens publics mondiaux
D	CA	Biens publics mondiaux
D	CA	Comité d'aide au développement
CID	CI	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
RAD	CI	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
VOI	CR	Centre de recherche et de veille sur les maladies émergentes dans l'Océan Indien
A	CS	Commissariat à la sécurité alimentaire
I	FC	France Coopération Internationale
	FE	Fonds européen de développement

D

ONG	FIS	Facilité d'innovation sectorielle - ONG
I	FM	Fonds monétaire international
LSTP	FM	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
VI	GA	<i>Global Alliance for Vaccines and Immunisation</i> : Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation
EC	GI	Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat
P ESTHER	GI	Groupement d'intérêt public <i>Ensemble pour une Solidarité Thérapeutique Hospitalière En Réseau</i>
Im	IFF	<i>International finance facility for immunisation</i> : Facilité internationale de financement pour la vaccination
	IFI	Institutions financières internationales
D	IR	Institut de recherche pour le développement
A	JIC	<i>Japan International Cooperation Agency</i> : Agence japonaise de coopération internationale
W	Kf	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> : Groupe bancaire allemand
LF	LO	Loi organique relative aux lois de finances
AEE	M	Ministère des affaires étrangères et européennes
IE	ME	Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi
IINDS	MI	Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire
DE	OC	Organisation de coopération et de développement économique
ada	Oh	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
MC	O	Organisation mondiale du commerce

MD	O	Objectifs du Millénaire pour le développement
G	ON	Organisation non gouvernementale
ST	PC	Promotion de la Culture Scientifique et Technique
D	PE	Pays en développement
VT	PF	Partenariat français pour la ville et les territoires
B	PI	Produit intérieur brut
A	PM	Pays les moins avancés
TE	PP	Pays pauvres très endettés
CC	PR	Programme de renforcement des capacités commerciales
M	PS	Plan Solaire Méditerranée
B	RN	Revenu national brut
G	SP	Système de préférences généralisées
	UE	Union européenne
ESCO	UN	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
ICEF	UN	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
	US	<i>United States</i> : Etats-Unis d'Amérique
D	US	<i>United States Dollar</i> : Dollar des Etats-Unis

ⁱ Pour suivre l'évolution de la pauvreté dans les différents pays, il convient d'utiliser, lorsqu'ils existent, des indicateurs fondés sur les seuils de pauvreté nationaux.

ⁱⁱ La proportion effective d'habitants vivant dans des taudis s'obtient en calculant le nombre de citoyens soumis à l'une au moins des conditions suivantes : a) accès insuffisant à une source d'eau améliorée; b) accès insuffisant à des infrastructures d'assainissement améliorées; c) surpeuplement (trois personnes ou plus par pièce); d) habitations faites de matériaux non durables