

N° 158

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## 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 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IV

### AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Par MM. Jean-Claude PEYRONNET et Christian CAMBON,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvouas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiva, André Vallini.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n°4) (2013-2014)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>CHAPITRE I.- LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT : CONCERTATION – HIÉRARCHISATION DES PRIORITÉS - PROGRAMMATION</b> .....	13
<b>I. LES « ASSISES DU DÉVELOPPEMENT »</b> .....	13
<b>II. LE CICID DE JUILLET 2013</b> .....	15
<b>A. REDÉFINIR LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT</b> .....	15
1. <i>Faire converger les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et         l'agenda du développement durable</i> .....	15
2. <i>Concentrer notre aide là où elle peut faire une différence</i> .....	15
3. <i>Confirmer la vocation de l'AFD comme « acteur pivot » de la politique française de         développement</i> .....	17
<b>B. AMÉLIORER LA COHÉRENCE ET RENFORCER LES PRINCIPES TRANSVERSAUX DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT</b> .....	17
<b>C. ASSURER UNE PLUS GRANDE COORDINATION DES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT</b> .....	23
1. <i>Une politique de développement ouverte sur les collectivités territoriales et la société         civile</i> .....	23
2. <i>Une coordination accrue des bailleurs au service des pays en développement</i> .....	23
3. <i>Le renforcement de l'expertise française au service du développement</i> .....	24
<b>D. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ, LA REDEVABILITÉ ET LA TRANSPARENCE DE NOS ACTIONS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT</b> .....	24
<b>III. LE DÉPÔT IMMINENT D'UN PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION RELATIVE À LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ET DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE</b> .....	26
<b>CHAPITRE II.- LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014</b> .....	27
<b>I. L'APD DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES</b> .....	27
<b>A. LES CRÉDITS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT</b> .....	27
1. <i>La mission « Aide publique au développement »</i> .....	27
2. <i>L'ensemble des missions budgétaires concourant à l'APD</i> .....	29
3. <i>Les crédits publics</i> .....	31
4. <i>Les montants notifiés au CAD</i> .....	31
<b>B. LES PRINCIPALES DÉCISIONS</b> .....	33
1. <i>La préservation des moyens de l'APD</i> .....	33
2. <i>Le doublement de l'aide transitant par les ONG</i> .....	37

<b>II. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS .....</b>	<b>39</b>
<b>A. LES APPRÉCIATIONS .....</b>	<b>39</b>
1. <i>L'amélioration de la lisibilité des documents budgétaires .....</i>	39
2. <i>Le maintien de l'APD en volume malgré les difficultés budgétaires .....</i>	39
3. <i>L'insuffisante prise en compte des indicateurs de résultat dans le débat budgétaire .....</i>	40
4. <i>La réorientation des canaux de transmission de l'APD vers l'aide bilatérale .....</i>	41
5. <i>L'approbation des orientations définies par le CICID .....</i>	42
6. <i>La satisfaction du dépôt d'un projet de loi de programmation .....</i>	42
7. <i>Le profond regret de l'absence de prise en compte du problème sahélien dans le         projet de loi de finances.....</i>	43
<b>B. LES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>44</b>
1. <i>Réorienter sans délai des crédits d'APD afin de prendre en compte la situation du         MALI.....</i>	44
2. <i>Mettre en place une stratégie d'influence et d'effet de levier au sein des instances         multilatérales .....</i>	49
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>51</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### ① La préservation des moyens de l'APD française

a. Les crédits de paiement de la mission « aide publique au développement » qui vous sont demandés pour 2014, s'établissent à **2,9 milliards d'euros, en forte diminution de 5,7% par rapport à l'année dernière**. Les autorisations d'engagement sont de 4,2 milliards en augmentation de 73%.

b. En dépit de cette diminution des crédits budgétaires, **l'aide publique française, telle que déclarée au Comité du Développement de l'OCDE augmente de 4,3% pour s'établir à 10,3 milliards d'euros.**

c. Cette préservation a été rendue possible grâce à :

- des annulations de dettes et des refinancements nets qui triplent en volume et passent de 607 millions d'euros en 2013 à 1 579 millions en 2014 ;

- l'augmentation de financements innovants au profit du Fonds de Solidarité pour le Développement (FSD) :

➤ l'article 36 du projet de loi prévoit une hausse de 12,7% de la « **taxe de solidarité sur les billets d'avion** » (nouvelle appellation) ;

➤ l'article 31 prévoit quant à lui l'augmentation de 10 à 15% de la part de la **taxe sur les transactions financières** ;

**Vos rapporteurs se félicitent de cette orientation budgétaire, qu'ils avaient eux-mêmes appelé de leurs vœux l'an dernier.**

### ② Le doublement de l'aide transitant par les ONG

L'engagement du président de la République de doubler en cinq ans l'aide transitant par les organisations non gouvernementales françaises se traduira par une augmentation de 9 millions d'euros par rapport à 2013 des autorisations d'engagement dont elles sont susceptibles de bénéficier et une hausse de 1 million d'euro pour le fonds d'urgence humanitaire

**La concertation des ONG françaises - collectif Sud - estime que cette augmentation n'est pas à la hauteur des enjeux. Néanmoins vos rapporteurs s'en félicitent.**

### **③ L'amélioration de la lisibilité des documents budgétaires - mais la perfectible orientation vers une culture de résultats**

Vos rapporteurs se réjouissent de la modification du document de politique transversale « Aide publique au développement » qui contient quelques améliorations importantes pour 2014, améliorations demandées de longue date par le Parlement en général, et vos rapporteurs en particulier.

Néanmoins, ils considèrent que des progrès peuvent encore être faits afin d'apprécier les effets de la politique de coopération au développement en fonction de ses résultats et pas uniquement en fonction de ses moyens.

### **④ La réorientation des canaux de transmission de l'APD vers l'aide bilatérale**

En pourcentage du total, l'aide bilatérale qui était descendue à 66% en 2012 devrait à nouveau tangenter le seuil des 70% en 2014. Cette orientation – si elle est confirmée – mérite d'être saluée.

### **⑤ L'approbation des principales orientations de la politique du gouvernement : concertation – hiérarchisation des priorités - programmation**

L'année 2013 aura été particulièrement dense, puisqu'elle aura vu se tenir les premières « **assises du développement** », qui ont duré six mois et ont été clôturées au printemps dernier.

Après cette première phase de concertation, à laquelle vos rapporteurs ont participé, s'est tenu le premier ministre a réuni, le 31 juillet 2013, le **Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)** qui ne s'était pas réuni depuis 2007. Vos rapporteurs se félicitent des orientations arrêtées à cette occasion et qu'ils appelaient depuis longtemps de leurs vœux. Ils sont en particulier favorables à la convergence des objectifs du millénaire (OMD) et de l'agenda du développement durable, et plus encore à l'idée de concentrer notre aide sur des partenariats différenciés. Ils sont en faveur de l'amélioration de la cohérence de l'action, de sa plus grande coordination et évidemment pour améliorer son efficacité. Mais au-delà des vingt-huit objectifs listés, dont la plupart font consensus dans le milieu des acteurs de la coopération, vos rapporteurs souhaitent que le gouvernement passe maintenant de la parole aux actes.

Enfin, vos rapporteurs sont satisfaits du **dépôt imminent d'un projet de loi de programmation**. Mais ils souhaitent néanmoins rappeler leurs objectifs au travers de cet instrument législatif : hiérarchisation des objectifs de l'aide ; définition d'un trajectoire financière compatible avec la situation de nos finances publiques et nos engagements financiers ; articulation des indicateurs et des objectifs ; mise en cohérence des objectifs, des procédures et des acteurs du développement.

**⑥ Le profond regret de l'absence de prise en compte du problème sahélien dans le projet de loi de finances**

Vos rapporteurs regrettent que malgré des améliorations très positives, la politique française de coopération ne tienne absolument pas compte de la situation au Mali et continue, comme si de rien n'était, *business as usual*.

Cette grave déconnection des choix budgétaires avec les priorités qui ressortent du rapport d'information de votre commission sur le Sahel de nos collègues Jean-Pierre Chevènement et Gérard Larcher appelle des mesures correctrices.

Vos rapporteurs font, dans le corps du rapport une série de propositions en ce sens.

**⑦ Le vœu d'une mise en place une stratégie d'influence et d'effet de levier au sein des instances multilatérales**

A la différence de nos amis Britanniques nous avons été historiquement incapables d'avoir une influence significative sur la nature des programmes et projets financés par l'aide internationale multi et européenne ?

Notre approche en termes d'effet de levier dont nous nous vantons est purement statistique et globale. Nous poussons ces instances à intervenir en Afrique. Très bien. Mais pour y faire quoi ? et comment ? nous ne nous en soucions pas. Nous n'avons aucune influence.

Vos rapporteurs font, là encore, dans le corps du rapport quelques brèves propositions pour améliorer la situation actuelle.



Mesdames, Messieurs,

Le développement, un développement humain harmonieux et durable sur l'ensemble de la planète, est au cœur des enjeux internationaux. Ces enjeux ont pour nom prospérité, sécurité, durabilité.

Dans notre village global nous ne pouvons pas nous désintéresser de ce qui se passe ailleurs. C'est un fait : la question sociale, les enjeux environnementaux ou les risques sanitaires ont une dimension planétaire. Les exactions d'un dictateur nous impliquent. Les trafics de bandes armées nous menacent.

Les politiques mondiales de coopération au développement sont donc une nécessité absolue, un investissement nécessaire en faveur d'un monde meilleur, non seulement pour les autres, mais aussi pour nous-mêmes.

Pour autant, ces politiques sont difficiles à mener et plus encore à expliquer, en ces temps de crise économique et de difficultés budgétaires. Le cadre dans lequel la coopération française a été pensée pendant les trois décennies qui ont suivi la décolonisation a volé en éclats. Il nous faut en réinventer un autre. Lequel ? Posons-nous les bonnes questions.

Pourquoi aider ?

C'est une question qu'il faut se poser et se reposer sans cesse. Elle vient en premier car sa réponse conditionne la réponse à toutes les autres. Elle est du reste au cœur de l'article premier du projet de loi d'orientation et de programmation sur la politique de développement qui sera déposé de façon imminente sur le bureau du Parlement.

Les politiques d'aide au développement (APD) sont profondément ambivalentes. Elles ont deux faces indissociables : une face lumineuse, solaire, généreuse tournée vers les autres, le progrès, l'humanité, le Développement avec un grand D ; une face qui éclaire d'une lumière plus faible, lunaire, tournée vers nous-mêmes. Ne nous le cachons pas, l'APD est aussi l'outil financier de notre diplomatie, au service de nos Etats et de leurs intérêts parfois les plus étroits. Et il ne peut pas en être autrement.

Aider les autres ou s'aider soi-même ? C'est un peu cela la question. L'APD est les deux à la fois. Elle ne peut être totalement l'un, sans renoncer à l'autre. Il est difficile de convaincre nos concitoyens d'aider les autres – avec leur argent – si on ne les convainc pas que c'est aussi quelque part pour nous aider nous-mêmes : nos entreprises, nos emplois, bref nos intérêts. Mais on ne peut pas aider vraiment les autres si on ne pense qu'à soi-même et c'est pour cela que l'OCDE et l'Union européenne ont banni l'aide liée.

Toute la question est de savoir où on place le curseur.

Il faut avoir une claire conscience de cette ambivalence de l'APD, pour éviter l'angélisme, les confusions et les contradictions et pouvoir dessiner notre outil de coopération en fonction de nos objectifs.

Qui aider et quoi ?

Faut-il aider les Etats ? Même lorsqu'ils sont mal gouvernés ? Ou faut-il se concentrer sur les populations ? Faut-il au contraire avoir des politiques transversales, sectorielles : faire régresser la pauvreté ; favoriser l'accès à l'eau, à la santé, à l'éducation ? La bonne gouvernance ? Les « biens publics mondiaux » ? Tout cela en même temps ?

Est-ce que notre aide doit être concentrée sur les pays les plus pauvres ? Les pays les moins avancés ? L'Afrique ? Sur ce que l'on nommait autrefois « les pays du champ » (de la coopération) ? La Méditerranée ? Le Sahel ? Difficile à dire. D'autant que la notion de « pays en développement » n'est plus qu'une étiquette frelatée sur des produits qui n'ont plus rien de commun. De Bamako à Shanghai et de Nouakchott à Brasilia, l'arrivée des BRICS dans le *business* de la coopération et le développement de flux migratoires et économiques sud-sud ont fait l'effet d'un *game changer*.

Est-ce que notre aide doit au contraire déployer sa coopération tous azimuts, et ne s'interdire aucun pays, y compris ceux qui croissent plus vite que nous, aucun continent y compris ceux où nous n'avons aucune « histoire » ? Est-il raisonnable pour la France d'aider la Chine ? C'est en tous cas ce que laisse penser la pratique de l'Agence française du développement dont les statuts l'autorisent à intervenir dans la quasi-totalité des pays, un peu comme n'importe quelle autre banque commerciale.

Comment aider ?

S'il s'agit d'aider les autres, dans une optique de générosité, alors l'aide multilatérale s'impose. Pour tous ceux qui ont vu en Afrique ou ailleurs les missions de coopération des différents pays donateurs du globe se battre pour planter leur drapeau qui sur une école, qui sur un hôpital, qui sur un tronçon de route, l'aide multilatérale s'impose comme une absolue évidence. « *Mettre de l'ordre dans la pagaille* », selon l'expression de Serge Michailof ou plus simplement éviter les doublons, les gaspillages, les mesures contradictoires sont des impératifs aussi bien économiques que moraux.

S'il s'agit de s'aider soi-même, de faire rayonner sa langue, ses valeurs, son identité « francophone », et plus largement d'aider les pays avec lesquels nous avons des affinités particulières, ou même simplement des intérêts convergents, alors il faut privilégier l'aide bilatérale.

S'il s'agit d'aider les Etats, l'aide budgétaire, les dons, les prêts doivent être privilégiés. S'il s'agit d'aider les populations, mieux vaut recourir à l'aide projet. Faut-il encore avoir un appareil étatique pour ce type d'aide ?

Est-il encore nécessaire d'avoir des services de coopération dans les ambassades ? L'AFD peut-elle jouer ce rôle ? Ou vaut-il mieux recourir directement à des ONG, plus souples, plus réactives et plus concernées. Externaliser l'APD en quelque sorte ? Encore une fois : tout cela dépend de ce que l'on veut faire.

#### Comment évaluer ?

C'est le retour à l'origine, car pour évaluer si l'APD a atteint son objectif, encore faut-il le définir. Et c'est bien parce que l'efficacité de l'APD ne pouvait être mesurée à l'aune d'objectifs qui n'étaient pas fixés que son évaluation s'est faite pendant longtemps au travers d'instruments qui ne mesurent que les moyens et pas les résultats. « 1% du PIB » était déjà l'objectif inatteignable fixé par certains à l'APD française au tournant des années 1990-2000. Crise aidant, il a été ramené à 0,7% à la fin des années 2010. Est-ce plus raisonnable, sachant que la réalité aujourd'hui est de 0,5% et que ce serait mentir de dire que nous irons au-delà. Est-ce du reste le plus important ? En aucune façon. La poursuite illusoire et trompeuse d'objectifs quantitatifs doit être abandonnée.

#### La coopération française : un outil qui n'en finit pas de muter

Jusqu'à la fin du siècle dernier les objectifs de la coopération française étaient clairs. Il s'agissait d'intervenir en Afrique essentiellement, au profit de nos anciennes colonies, dans le but d'aider les Etats, puis progressivement davantage les populations afin de servir au mieux nos intérêts, qu'il s'agisse des votes à l'Onu ou de nos intérêts commerciaux. Depuis les objectifs de la coopération sont devenus flous, la zone d'intervention incertaine et les structures changeantes.

Pour faire face aux demandes des politiques, notre outil de coopération a dû muter, s'adapter. Il a beaucoup changé, tout en restant le même. Son champ s'élargissait à mesure que ses moyens diminuaient. Et c'est pourquoi les évaluations qui en ont été faites au cours des dernières années en dressent un tableau sévère.

Ce tableau mérite d'être nuancé. A bien des égards, nous pouvons être fiers de nos services de coopération et des agences de l'AFD. La diminution des ressources les a forcés à l'efficacité.

Et c'est à l'aune de l'efficacité que vos rapporteurs ont souhaité examiner le budget de l'aide publique au développement pour 2014, conscients que ce budget doit lui aussi contribuer au redressement des finances publiques.



## **CHAPITRE I.- LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT :**

### **CONCERTATION – HIÉRARCHISATION DES PRIORITÉS - PROGRAMMATION**

En 2013, tenant compte de la différenciation croissante des pays en développement, de la généralisation des aspirations démocratiques et de la dégradation progressive de l'environnement, le gouvernement a souhaité donner une nouvelle impulsion à la politique d'aide au développement de la France.

#### **I. LES « ASSISES DU DÉVELOPPEMENT »**

Lancées le 5 novembre 2012 et pilotées par le ministre délégué chargé du développement, M. Pascal Canfin, en liaison avec le ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius, les « Assises du développement » ont réuni pendant quatre mois des actrices et des acteurs du développement et de la solidarité internationale : État, ONG, syndicats, entreprises privées, fondations, représentantes et représentants des collectivités territoriales, parlementaires nationaux et européens, organismes de recherche et partenaires du sud, dans une concertation d'une ampleur inédite depuis 1997.

Cinq « chantiers thématiques » ont été ouverts :

- La vision du développement post-2015 ;
- la transparence et l'efficacité de l'aide ;
- la cohérence des politiques publiques ;
- l'agenda international du développement ;
- les partenariats avec les acteurs non gouvernementaux ;
- la recherche et les innovations technologiques en faveur du développement.

Ces assises ont été clôturées le 1<sup>er</sup> mars 2013 par le président de la République qui, à cette occasion, a rappelé l'engagement de la France en faveur de la coopération au développement :

*« La France peut-elle, en dépit des difficultés économiques qu'elle traverse, conserver une politique de développement ? Je réponds oui, car c'est notre volonté. »*

« Nous avons trois objectifs (...)

« Le premier c'est, à travers notre politique de développement et de solidarité, de contribuer au **développement économique** [...]. Si nous voulons mobiliser ces moyens nous devons avoir des critères, des conditions. D'abord des critères politiques, c'est-à-dire l'exigence démocratique, qui est d'ailleurs une condition du développement et pas simplement son aboutissement (...)

« Le deuxième objectif c'est la **sécurité**, car il ne peut y avoir de sécurité sans développement, ni de développement sans sécurité. (...)

« Le troisième objectif, c'est la **préservation de la planète**. (...)

« Ces Assises fixent une exigence de **cohérence**, de **transparence**, **d'exemplarité** et **d'efficacité**, qui s'applique à l'État, mais au-delà, à chacune des collectivités, associations, organisations, instituts de recherche ou entreprises de France.

« Ces Assises ont contribué à rassembler, à réunir. Je souhaite qu'elles puissent maintenant **se traduire dans des textes**, dans des **financements**, dans des **procédures**, dans des **méthodes** mais surtout qu'elles puissent se traduire dans la **réalité**. »

Vos rapporteurs se réjouissent, du point de vue de la méthode, de la tenue de ces « Assises du développement et de la solidarité internationale ». En effet, elles auront permis d'obtenir à la fois la création d'un **cadre de concertation** et la rédaction d'une **loi d'orientation et de programmation**.

Le vote, la mise en œuvre et le respect par les gouvernements successifs d'une loi d'orientation et de programmation est – en théorie – de nature à permettre une définition plus claire des priorités, et par conséquent un meilleur suivi de leur mise en œuvre des engagements pris par les autorités politiques. Elle devrait également permettre l'amélioration du pilotage de l'aide et favoriser la cohérence des politiques en faveur du développement.

De même, la décision de mettre en place un prochain **Conseil National pour le Développement et la Solidarité Internationale (CNDSI)**, espace pluri-acteurs de concertation sur les politiques humanitaires et de développement, suscite beaucoup d'espoirs et peut permettre de contribuer à l'amélioration du cadre de dialogue entre l'État et la société civile.

## II. LE CICID DE JUILLET 2013

Pour la première fois depuis 2007, le Premier ministre a réuni, le 31 juillet 2013, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), en présence de quinze ministres concourant à la politique française de développement. Il s'est agi, selon le gouvernement, d'adapter de notre aide aux principaux défis de notre siècle : différenciation des pays en développement ; généralisation des aspirations démocratiques ; dégradation de l'environnement.

Lors de ce comité, plusieurs engagements et décisions ont été pris qui tiennent compte des résultats des « Assises du développement » et de certaines recommandations du CAD, de la Cour des Comptes et du Parlement. Le Premier ministre a rappelé le souhait du président de la République de reprendre une trajectoire ascendante vers les objectifs internationaux, dès lors que la France renouera avec la croissance. Il s'est prononcé en faveur d'une rénovation de notre politique de développement autour de quatre orientations.

### ***A. REDEFINIR LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT***

#### **1. Faire converger les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et l'agenda du développement durable**

**Décision n°1.** La politique de développement de la France s'inscrit dans un nouveau cadre, qui associe lutte contre la pauvreté et développement durable dans ses trois composantes : économique, sociale et environnementale. Cette politique vise à participer à l'effort international de lutte contre la pauvreté extrême et à réduire les inégalités, en favorisant un développement économique équitable et riche en emplois, en préservant les biens publics mondiaux, en luttant contre le changement climatique et en promouvant la paix, la stabilité et les droits de l'homme. Elle promeut l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle concourt au rayonnement culturel, diplomatique et économique de la France et accorde une attention particulière à la francophonie.

#### **2. Concentrer notre aide là où elle peut faire une différence**

**Décision n°2.** Le Gouvernement décide de **redéfinir les priorités géographiques** de la politique de développement. Héritée du passé et modifiée ou contournée, la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) a perdu sa cohérence et sa pertinence. Le Gouvernement décide de la supprimer et de fonder l'attribution des aides sur des **partenariats différenciés**, reposant en particulier sur le niveau de revenu et la proximité géographique, culturelle et linguistique avec la France, selon les critères suivants :

**1. Solidarité avec les pays les plus pauvres : la France concentrera ses subventions sur un nombre limité de pays pauvres prioritaires. Le Gouvernement décide d'y concentrer au moins la moitié des subventions de l'Etat et les deux tiers de celles mises en œuvre par l'AFD.**

Les pays concernés sont :

Bénin	Mali
Burkina Faso	Mauritanie
Burundi	Niger
Djibouti	République centrafricaine
Comores	République démocratique du Congo
Ghana	Tchad
Guinée	Togo
Madagascar	Sénégal

**2. Priorité à l'Afrique et à la Méditerranée :** Le Gouvernement décide de consacrer au moins 85% de l'effort financier de l'Etat en faveur du développement en **Afrique subsaharienne et dans les pays voisins du Sud et de l'Est de la Méditerranée.**

- **Les pays d'Afrique subsaharienne demeurent la priorité de la France.** La France interviendra dans tous les secteurs opportuns et mobilisera toute la gamme des instruments dont elle dispose - dons, aides budgétaires, prêts bonifiés ou non, souverains et non souverains, prises de participations, garanties et autres financements innovants - pour répondre de manière adaptée aux besoins de ces pays.
- **Nos voisins du Sud et de l'Est de la Méditerranée,** dont certains sont engagés dans des processus de transition, doivent bénéficier de la solidarité de la France. Les interventions s'inscriront dans une logique euro-méditerranéenne d'intégration régionale. La France poursuivra son action au sein du Partenariat de Deauville pour soutenir les pays arabes en transition. Les concours financiers de l'Etat seront prioritairement des prêts, complétés par des actions dans les domaines culturel, scientifique et technique, et de la formation. La politique de développement ciblera principalement la mise à niveau des tissus productifs, la création d'emplois et l'aménagement du territoire, dans une perspective de durabilité, de développement mutuellement bénéfique et de co-localisation.

3. Les **pays en crise et en sortie de crise** ou en situation de fragilité, qui ne font pas partie des pays pauvres prioritaires, bénéficieront d'une attention particulière, notamment Haïti : les interventions de la France dans ces pays répondront prioritairement à leurs besoins en matière de développement humain, économique, et d'approfondissement de l'Etat de droit. Des instruments souples, principalement des subventions, seront utilisés.

4. Dans le **reste du monde, notamment les pays d'Asie, d'Amérique latine et des Caraïbes**, majoritairement des pays à revenus intermédiaires à croissance rapide ou émergents, la France a pour objectif de rechercher des solutions partagées à des défis communs et d'associer ces pays à la coopération internationale en appui aux pays les plus pauvres. La France y interviendra pour promouvoir une « *croissance verte et solidaire* », en y favorisant notamment des partenariats économiques. La coopération avec les « très grands émergents » mobilisera les acteurs français sans coût financier pour l'Etat (hors expertise technique).

Le secrétariat du CICID réexaminera, chaque année, les partenariats différenciés.

### **3. Confirmer la vocation de l'AFD comme « acteur pivot » de la politique française de développement**

**Décision n°3.** Pour mettre en œuvre cette stratégie renouvelée, le Gouvernement considère que l'AFD a vocation à intervenir dans l'ensemble des pays en développement (éligibles à l'aide au sens du CAD). Le secrétariat du CICID, réuni au niveau ministériel, réexamine périodiquement les évolutions du champ géographique des interventions de l'agence, qui sont ensuite soumises à son conseil d'administration.

Le Gouvernement s'accorde également sur la nécessité de donner à l'AFD, acteur pivot de la politique de développement, les capacités financières d'exercer pleinement ses missions dans le cadre de ces nouvelles priorités, afin qu'elles soient déclinées dans le prochain contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2014 – 2016.

### ***B. AMÉLIORER LA COHÉRENCE ET RENFORCER LES PRINCIPES TRANSVERSAUX DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT***

**Décision n°4.** Le Gouvernement réaffirme le principe de cohérence de la politique de développement avec l'ensemble des politiques publiques pouvant affecter les pays en développement partenaires.

**Décision n°5.** Les femmes sont des actrices essentielles du développement. Pour mettre les droits des femmes au cœur de la politique de développement, **le Gouvernement adopte une nouvelle stratégie "genre et développement" pour la période 2013-2017.** Cette stratégie prévoit une prise en compte systématique d'un objectif transversal « genre » dans les procédures d'élaboration, de suivi et d'évaluation des projets : cette approche intégrée passera dans les partenariats différenciés, en particulier dans les pays pauvres, par une révision de tous les instruments du développement ainsi que par le renforcement des capacités des agents et le soutien à la recherche. La nouvelle stratégie, mise en œuvre par l'ensemble des ministères traitant de politique de développement et tous les opérateurs, sera évaluée annuellement par le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE).

**Décision n°6.** Le gouvernement réaffirme que le soutien aux agriculteurs dans les pays du Sud est un levier essentiel de la lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté.

1. Le Gouvernement décide de promouvoir une agriculture familiale, productrice de richesse et d'emplois et respectueuse des écosystèmes. La France soutiendra des initiatives permettant à l'agriculture familiale de jouer pleinement son rôle : adoption de politiques agricoles, renforcement de l'intégration régionale, structuration des marchés agricoles, développement de filières, appui aux organisations paysannes, recherche de l'accès équitable à l'eau, sécurisation du foncier et la lutte contre la dégradation des terres. Le Gouvernement approuve les orientations adoptées par l'AFD en ce sens.

2. En matière de pêche, le Gouvernement décide de renforcer l'aide à la protection des milieux et ressources marines et à la gestion durable des pêcheries des pays en développement. Il proposera une évaluation européenne systématique et publique de la mise en œuvre et des effets des volets sociaux et environnementaux des accords partenariaux de pêche.

3. Soulignant les liens étroits entre développement et biodiversité, le Gouvernement invite l'AFD à finaliser au cours l'automne 2013 un document d'orientation sur ce sujet.

**Décision n°7.** L'accès à l'éducation et le développement du capital humain sont au cœur des processus de développement et partie intégrante des objectifs du millénaire pour le développement.

En cohérence avec ces principes, le Gouvernement rappelle que la politique française de développement doit aider à la mise en œuvre de politiques d'éducation et de formation efficaces, indispensables au développement économique des pays bénéficiaires, à la réduction des inégalités sociales et territoriales et à la promotion de la démocratie et de l'état de droit. La politique de promotion et de soutien à la langue française est un vecteur de la politique de développement. Il souligne la contribution de l'ENA en matière d'expertise.

L'**enseignement supérieur et la recherche** apportent une contribution éminente à notre dispositif d'aide au développement. L'offre française de recherche au service du développement doit toutefois être rendue plus accessible pour les partenaires du sud. Il convient d'en renforcer la visibilité et la cohérence entre acteurs. Le Gouvernement décide d'élaborer d'ici la fin de l'année, avec l'aide de l'ensemble des acteurs français de la recherche, une **charte sur la recherche au service du développement**, qui débouchera sur des recommandations opérationnelles, qui s'appuieront notamment sur le travail de coordination des alliances thématiques.

**Décision n°8.** La France met un accent particulier sur l'aide au développement dans le domaine de la santé. Le gouvernement français réitère son engagement pour combattre les trois grandes pandémies, notamment via le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, pour lutter contre les maladies négligées, améliorer la santé des mères et des enfants et pour promouvoir la couverture sanitaire universelle. La France entend maintenir son engagement parmi les tout premiers contributeurs mondiaux à l'aide au développement en matière de santé.

**Décision n°9.** La responsabilité sociale et environnementale (RSE) est une dimension transversale de l'action du Gouvernement qui doit être pleinement intégrée dans la politique de développement. A cette fin, **le Gouvernement examinera d'ici la fin de l'année le plan d'action que présentera l'AFD pour la période 2014-2016**, incluant un volet interne à l'Agence et un volet externe (prise en compte des critères sociaux et environnementaux dans ses interventions et appel d'offres). Le gouvernement décide également de lancer cette année une concertation pour une meilleure **responsabilisation des entreprises multinationales et des donneurs d'ordre vis-à-vis de leurs filiales et de leurs fournisseurs situés dans les pays en développement**. Il mandate la Plateforme nationale RSE pour nourrir cette concertation et promeut cette démarche auprès de ses partenaires, européens notamment.

Enfin la France soutient un renforcement des exigences sociales et environnementales dans le processus de passation des marchés publics, dans le cadre des réformes en cours au sein des institutions financières internationales.

**Décision n°10.** En matière de transparence dans le domaine des **industries extractives**, le Gouvernement décide :

1. d'engager le processus formel d'adhésion à l'initiative sur la transparence dans les industries extractives (ITIE), conformément à l'annonce du Président de la République lors du sommet du G8 de *Lough Erne*, avec pour objectif d'adhérer à l'occasion de la prochaine conférence internationale de l'ITIE ;
2. d'engager la transposition par la France des dispositions des directives comptables concernant certaines obligation pour les entreprises extractives européennes de publier pays par pays et projets par projets les revenus tirés de l'exploitation des ressources extractives versés à des Etats ;
3. la poursuite du soutien actif de la France aux initiatives des Banques multilatérales de développement dans le domaine des industries extractives.

**Décision n°11.** Rappelant son attachement à la **transparence des flux financiers et à la mobilisation des ressources domestiques**, le Gouvernement réaffirme :

1. la France encourage l'OCDE à poursuivre ses travaux sur l'initiative « *inspecteur des impôts sans frontières* » ;
2. le soutien à l'intégration des pays en développement au forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales.

**Décision n°12.** Le Gouvernement réaffirme l'attachement de la France au **développement des financements innovants pour le développement.**

1. La France continuera de promouvoir, aux niveaux international et européen, une mobilisation large des fonds publics et privés au service du développement, la mise en place de financements innovants pour soutenir les efforts en matière d'aide publique au développement et pour en améliorer l'impact, au-delà des instruments d'aide traditionnels. Elle encouragera la recherche de nouveaux financements innovants, au-delà des taxes ou des autres mécanismes déjà existants (IFFIm par exemple).
2. Au niveau national, la France met en œuvre une taxe sur les transactions financières, dont une part significative est affectée à des actions de développement. Le gouvernement a en outre décidé de réévaluer, à hauteur de 12,7%, à compter de 2014, le montant de la contribution de solidarité sur les billets d'avion, afin de dégager de nouvelles ressources.

**Décision n°13. Le Gouvernement réaffirme l'importance de l'insertion des pays en développement dans les échanges commerciaux mondiaux.**

1. S'agissant des accords commerciaux que l'Union européenne conclue avec les pays en développement, la France veillera à ce que ces accords prennent en compte les spécificités de chacun de ces pays, pour faire en sorte que ces accords soient de véritables accords de commerce et de développement.

2. Le Gouvernement souligne l'importance de la nouvelle convention signée entre l'AFD, le Ministère de l'économie et des finances et le Ministère des affaires étrangères pour le Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC) 2013-2015 qui prévoit la prise en compte des normes sociales et environnementales et le commerce équitable.

**Décision n°14. Le Gouvernement souligne que la politique de développement inclut également une dimension de renforcement des capacités des Etats dans les domaines de la sécurité intérieure et de la Justice**, afin de répondre aux exigences de l'Etat de droit. A cet égard, la mise en place d'une justice indépendante et la lutte contre la corruption doivent constituer une priorité. En ce sens, la France promouvra le développement de systèmes judiciaires indépendants et de polices professionnelles défendant des valeurs démocratiques et renforcera sa coopération technique en la matière.

**Décision n°15.** Le Gouvernement relève que politique de développement et politique migratoire doivent être en cohérence. Il reconnaît le rôle des **migrations** pour le développement des pays partenaires. Les migrants sont des acteurs du développement. Ils y contribuent par leurs apports financiers, techniques et culturels. L'articulation entre politique migratoire et politique de développement s'inscrit dans l'approche globale des migrations adoptée par le Conseil européen en 2005 et mise en œuvre par l'Union européenne. Cette méthodologie a vocation à s'appliquer à tous les pays concernés.

**Décision n°16.** Le Gouvernement confirme que **la lutte contre le réchauffement climatique est une priorité transversale de la politique de développement**, en particulier dans la perspective de la négociation internationale sur le climat que la France accueillera en 2015. Il décide de renforcer l'intégration des enjeux liés à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique dans sa stratégie.

1. A travers son « cadre d'intervention transversal climat », l'AFD vise à ce que 50% des projets qu'elle finance comportent des co-bénéfices climat, dans l'ensemble des secteurs pertinents, y compris l'énergie. La préparation de l'échéance de 2015 constituera un axe structurant de son prochain Contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2014 – 2016.
2. Les financements apportés par la France privilégieront l'appui à la mise en oeuvre de politiques publiques cohérentes et transformationnelles, adossées à des objectifs de performance et à des indicateurs quantitatifs et qualitatifs de suivi des résultats et des impacts. Ils contribueront au renforcement des capacités des pays partenaires.
3. La France consacrera une partie du produit de la **taxe française sur les transactions financières** au financement de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement.
4. La France continuera également de soutenir l'adoption d'un cadre harmonisé entre bailleurs pour la définition, la mesure, le rapportage et la vérification des flux de financements publics aussi bien que privés en faveur du climat au niveau international.

**Décision n°17. Les entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS) sont devenues des acteurs incontournables de la politique de développement.**  
Les coopératives, mutuelles, associations,

1. La France accueillera le conseil d'administration du Fonds vert en octobre prochain.
2. **Le Gouvernement encourage l'AFD à poursuivre son action pour le développement de la microfinance et à prendre en compte l'économie sociale et solidaire dans ses cadres d'intervention stratégiques pertinents**

**Décision n°18. Le Gouvernement décide d'engager une étude de faisabilité sur un dispositif d'allocation de l'aide qui permette de tenir compte des besoins des pays partenaires ainsi que de leurs efforts en matière de performance économique et de gouvernance.**

**C. ASSURER UNE PLUS GRANDE COORDINATION DES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT**

**1. Une politique de développement ouverte sur les collectivités territoriales et la société civile**

**Décision n°19.** Le Gouvernement souligne l'importance du dialogue et de la concertation dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de développement. Il décide **la création du Conseil National du Développement et de la Solidarité Internationale (CNDSI)**, chargé de maintenir de manière souple une concertation régulière entre l'Etat, les élus et l'ensemble des parties prenantes du développement, notamment les ONG. Conformément aux orientations adoptées dans le cadre de la modernisation de l'action publique, cette création est accompagnée de la suppression du Conseil stratégique pour la coopération non gouvernementale.

**Décision n°20.** Le Gouvernement met en œuvre, conformément aux souhaits du Président de la République, le doublement d'ici 2017 de la part de l'aide française transitant par les organisations non gouvernementales (ONG).

**Décision n°21.** Le Gouvernement appelle les collectivités territoriales à **jouer un rôle croissant dans les dynamiques territoriales de développement**, dans leur domaine d'expertise, et en tenant compte autant que possible des politiques d'appui à la décentralisation conduites par l'Etat français. Il décide de modifier en conséquence le fonctionnement de la commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD). Le Gouvernement a proposé les mesures nécessaires pour sécuriser juridiquement le droit des collectivités territoriales à mener des projets dans leur domaine de compétence.

**2. Une coordination accrue des bailleurs au service des pays en développement**

**Décision n°22.** Le Gouvernement encourage la programmation conjointe entre l'Union européenne et les Etats membres dans les pays où elle est mise en œuvre, et souhaite sa généralisation.

**Décision n°23.** Plus largement une **stratégie pour l'aide multilatérale**, incluant les grandes familles d'institutions (onusiennes, européennes, financières internationales), sera élaborée d'ici fin 2014. Elle mettra en lumière les moyens d'optimiser l'articulation entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale, et de limiter la fragmentation de l'aide.

### 3. Le renforcement de l'expertise française au service du développement

**Décision n°24.** Le Gouvernement approuve la création, au sein de l'AFD, du fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences, le FEXTE, doté de 20 millions d'euros.

**Décision n°25.** Le Gouvernement décide d'engager, sur des bases ambitieuses, l'évaluation décidée lors du CIMAP du 2 avril sur le dispositif français d'expertise technique internationale, en vue de le simplifier et de le rationaliser. Cette évaluation débouchera sur des recommandations opérationnelles présentées en janvier 2014.

#### *D. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ, LA REDEVABILITÉ ET LA TRANSPARENCE DE NOS ACTIONS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT*

Le Parlement, la Cour des comptes, le Comité de l'Aide au Développement de l'OCDE et les Assises du développement et de la solidarité internationale ont souligné leurs attentes en matière de renforcement de la transparence et de la redevabilité des dispositifs français de coopération internationale.

La transparence et l'évaluation de ces dispositifs constituent des leviers pour en améliorer encore l'efficacité. Il s'agit d'une attente légitime de nos concitoyens, que renforce encore l'exigence de maîtrise des comptes publics. Le Gouvernement décide, à l'occasion du CICID, un certain nombre d'orientations fortes à cet égard :

**Décision n°26.** Le Gouvernement confirme l'engagement de la France à mettre en œuvre les principes d'efficacité de l'aide au développement agréés, au niveau international: (i) Alignement sur les priorités et les procédures des pays partenaires ; (ii) Coordination et division du travail avec les autres bailleurs de fonds ; (iii) Gestion axée sur les résultats de développement; (iv) effort accru pour rendre compte à l'ensemble des parties intéressées de l'utilisation des ressources publiques et des résultats de développement.

**Décision n°27.** Le Gouvernement décide de produire tous les deux ans un rapport public sur les évaluations des résultats des interventions au titre de l'aide publique au développement française. Ce rapport présentera, outre une synthèse de ces évaluations, le programme d'évaluation pluriannuel consolidé des trois structures d'évaluation relevant du MAE, du MEF et de l'AFD.

Le Gouvernement **approuve la grille d'indicateurs de résultats** *ex post* de l'aide bilatérale et multilatérale. Cette grille permettra d'améliorer la lisibilité et la transparence de l'aide.

**Décision n°28. Se félicitant des avancées obtenues notamment au sommet du G8** en matière de développement économique et de transparence, **le Gouvernement décide de poursuivre les efforts visant à rendre plus faciles d'accès et plus lisibles les informations relatives à l'aide au développement française.** Pour ce faire :

1. le Gouvernement s'engage à améliorer son dispositif statistiques, d'ici fin 2015, afin de publier sur la plateforme nationale data.gouv.fr des données de plus en plus complètes et actualisées sur les projets d'aide au développement ;
2. les documents de redevabilité à destination des parlementaires et de la société civile sont en cours de révision et un exercice de simplification et de mise en cohérence de ces documents est entamé en étroite collaboration avec le Parlement ;
3. La France plaide pour la création d'un standard commun de transparence aboutissant à la convergence des normes du comité de l'aide au développement de l'OCDE et de l'initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA). Dans le cadre des travaux en cours sur le standard commun de transparence garantissant la publication de données fiables d'aide au développement, la France s'efforcera de publier les informations requises par le standard IITA dans les PPP en 2014.
4. Le Gouvernement décide de lancer un projet pilote d'information des citoyens sur l'aide apportée au Mali, qui aura vocation, en cas de succès, à être répliqué dans d'autres pays partenaires prioritaires.

### **III. LE DÉPÔT IMMINENT D'UN PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION RELATIVE À LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ET DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE**

L'adoption d'une loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale est une demande constante de vos rapporteurs depuis de nombreuses années.

Désormais, ce dépôt devrait désormais intervenir de façon imminente dans les mois qui viennent.

Vos rapporteurs ont eu connaissance d'un avant-projet, mais il revient naturellement au gouvernement de faire l'annonce, le moment venu, du contenu des mesures qui seront proposées à l'examen du parlement.

## CHAPITRE II.- LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

### I. L'APD DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES

L'APD française peut être appréhendée au travers de quatre « cercles concentriques ». Grâce, cette année, aux améliorations apportées à la présentation du document de politique transversale, il est possible de les présenter de façon plus lisible que les années précédentes.

#### A. LES CRÉDITS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

##### 1. La mission « Aide publique au développement »

Les crédits de paiement de la mission « aide publique au développement » qui vous sont demandés pour 2014, s'établissent à **2,9 milliards d'euros en diminution de 5,7% par rapport à l'année dernière.**

En revanche, les autorisations d'engagement qui vous sont demandées sont près d'une fois et demie supérieure à celles de 2013 et leur montant s'élève à 4,2 milliards.

Dans cet ensemble, les crédits de paiement du programme 110 « Aide économique et financière », dont le pilotage est assuré par le ministère de l'économie et des finances, diminuent de 4% et représentent désormais 38% des crédits de la mission, tandis que les crédits de paiement du programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement », piloté par le ministère des affaires étrangères, diminuent de près de 7% et ne s'élèvent plus qu'à 1,8 milliard d'euros.

programmes	Mission Aide publique au développement					
	LFI 2013		CP	PLF 2014		
	CP	AE		evol en %	AE	evol en %
<b>Avec pensions</b>						
110 Aide économique et financière au développement	1 160,9	495,0	1 115,42	- 3,9	2 365,7	+ 377,9
209 Solidarité à l'égard des pays en développement	1 959,3	1 934,5	1 826,6	- 6,8	1 840,9	- 4,8
<b>TOTAL</b>	<b>3 120,2</b>	<b>2 429,5</b>	<b>2 942,0</b>	<b>- 5,7</b>	<b>4 206,5</b>	<b>+ 73,1</b>

Source *Projet annuel de performance 2014 – p.13*

Le détail de ces deux programmes action par action fait apparaître les évolutions suivantes :

AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT - PLF 2014							<i>en Millions d'euros</i>
(Avec Pensions) (Hors Rex) (y compris FDC et ADP attendus pour l'année)							
<u>Avec pensions</u>	CP			AE			
	LFI 2013	PLF 2014	Evol %	LFI 2013	PLF 2014	Evol %	
<b>110 - Aide économique et financière au développemen</b>	<b>1 160,9</b>	<b>1 115,4</b>	<b>- 3,9</b>	<b>495,0</b>	<b>2 365,7</b>	<b>+ 377,9</b>	
*01 multilatérale	672,9	635,9	- 5,5	63,1	1 581,2	n.s.	
*02 bilatérale	374,9	318,3	- 15,1	431,5	395,6	- 8,3	
*03 traitement de la dette des pays pauvres	113,1	161,3	+ 42,6	0,4	388,9	n.s.	
<b>209 - Solidarité à l'égard des pays en développement</b>	<b>1 959,3</b>	<b>1 826,6</b>	<b>- 6,8</b>	<b>1 934,5</b>	<b>1 840,9</b>	<b>- 4,8</b>	
*02 Coopération bilatérale	605,2	568,7	- 6,0	610,0	598,0	- 2,0	
*05 Coopération multilatérale	436,8	329,3	- 24,6	414,7	323,8	- 21,9	
*07 Coopération communautaire	688,7	710,9	+ 3,2	688,7	710,9	+ 3,2	
*08 Dépenses de personnel concourant au programme	210,1	206,2	- 1,9	210,1	206,2	- 1,9	
*09 Actions de co-développement	18,5	11,5	- 37,9	11,0	2,0	- 81,9	
<b>TOTAL MISSION APD</b>	<b>3 120,2</b>	<b>2 942,0</b>	<b>- 5,7</b>	<b>2 429,5</b>	<b>4 206,5</b>	<b>+ 73,1</b>	

Source *Projet annuel de performance 2014 – p.13*

On observera que la somme des actions « aide bilatérale » du ministère de l'économie et du ministère des affaires étrangères représente 887 millions d'euros de crédits de paiement pour 2014 – et diminue de façon moins importante (-9,5%) que la somme des actions « aide multilatérale » (hors UE) qui représente désormais 965 millions d'euros (-13%).

On observera également que l'action « traitement de la dette des pays pauvres » voit ses crédits augmenter de façon très significative (+42,6%) – de même que l'action « coopération communautaire » (+3,2%). L'action « dépenses de personnel concourant au programme » diminue quant à elle de près de 2% - ce qui marque un effort dans la gestion du programme par le ministère des affaires étrangères.

L'évolution par nature de dépenses fait apparaître la part prépondérante des dépenses d'intervention en titre 6 qui représentent 71% des crédits de paiement pour 2014.

titres	LFI 2013		PLF 2014		<i>En millions d'euros</i>	
	CP	AE	CP	evol en %	AE	evol en %
Avec pensions						
<b>Titre 2 Dépenses de personnel</b>	210,1	210,1	206,2	- 1,9	206,2	- 1,9
<b>Titre 3 Dépenses de fonctionnement</b>	45,0	40,5	43,8	- 2,7	37,9	- 6,4
<b>Titre 6 Dépenses d'intervention</b>	2 245,2	2 143,9	2 094,7	- 6,7	2 067,6	- 3,6
<b>Titre 7 Dépenses d'opérations financières</b>	619,9	35,0	597,3	- 3,7	1 894,9	n.s.
	<b>3 120,2</b>	<b>2 429,5</b>	<b>2 942,0</b>	<b>- 5,7</b>	<b>4 206,5</b>	<b>+ 73,1</b>

Source *Projet annuel de performance 2014 – p.14*

## 2. L'ensemble des missions budgétaires concourant à l'APD

Outre, la mission interministérielle « aide publique au développement », vingt-quatre autres missions budgétaires concourent à la politique transversale d'aide au développement.

Le document de politique transversale pour 2014 donne le total de ces missions (p. 38)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	Exécution 2012		LFI 2013		PLF 2014	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
209 Solidarité à l'égard des pays en développement	1 830 562 505	1 854 650 238	1 932 388 820	1 957 156 324	1 838 758 005	1 824 446 548
110 Aide économique et financière au développement	453 142 934	894 556 469	128 473 449	867 125 512	2 054 133 558	797 154 384
150 Formations supérieures et recherche universitaire	636 799 593	636 799 593	652 043 019	652 043 019	652 043 019	652 043 019
187 Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	351 284 973	351 284 973	349 544 628	349 544 628	349 248 000	349 284 000
172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	8 612 686	8 612 686	8 612 686	8 612 686	8 612 686	8 612 686
231 Vie étudiante	77 542 758	77 542 758	81 648 285	81 648 285	81 648 285	81 648 285
142 Enseignement supérieur et recherche agricoles	5 760 342	5 760 342	5 895 000	5 895 000	5 895 000	5 895 000
190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables (libellé modifié)	17 000	17 000	17 000	17 000	17 000	17 000
851 Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	285 599 969	157 485 053	380 000 000	447 000 000	360 000 000	420 000 000
853 Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	402 000 000	209 000 000	447 000 000	330 000 000	447 000 000	370 000 000
852 Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	387 690 590	387 691 662	250 210 000	250 210 000	703 694 000	703 694 000
185 Diplomatie culturelle et d'influence	238 995 725	238 995 725	238 177 440	238 177 440	230 893 805	230 893 805
105 Action de la France en Europe et dans le monde	143 671 331	143 671 331	155 386 303	155 386 303	145 004 538	145 004 538
303 Immigration et asile	394 396 326	394 396 326	367 648 997	367 648 997	359 718 287	359 718 287
731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	55 378 000	55 378 000	54 459 106	54 459 106	54 459 106	54 459 106
152 Gendarmerie nationale	26 734 000	26 734 000	31 588 733	31 588 733	31 588 733	31 588 733
144 Environnement et prospective de la politique de défense	18 453 441	18 453 441	24 550 000	24 550 000	21 500 000	21 500 000
178 Préparation et emploi des forces	9 899 000	9 899 000	9 899 000	9 899 000	9 899 000	9 899 000
124 Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	3 301 660	3 301 660	3 441 000	3 441 000	3 303 400	3 303 400
143 Enseignement technique agricole	4 215 415	4 215 415	4 360 000	4 360 000	4 360 000	4 360 000
219 Sport	345 000	345 000	345 000	345 000	345 000	345 000
163 Jeunesse et vie associative	300 000	300 000	300 000	300 000	270 000	270 000
154 Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires	410 000	410 000	410 000	410 000	410 000	410 000
181 Prévention des risques	400 000	400 000	300 000	300 000	300 000	300 000
117 Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	71 825 453	71 825 453	62 000 000	62 000 000	48 000 000	48 000 000
<b>Total</b>	<b>5 407 338 701</b>	<b>5 551 726 125</b>	<b>5 188 698 466</b>	<b>5 902 118 033</b>	<b>7 411 101 422</b>	<b>6 122 846 791</b>

Néanmoins, le même document (p.75 et 76) relève que le total des dépenses budgétaires comptabilisables en APD comprend également, outre les autres missions budgétaires, les dépenses des comptes spéciaux.

Il s'agit des dotations en capital des banques régionales de développement qui interviennent à partir du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'Etat » et qui sont comptabilisables en APD.

Dépenses budgétaires comptabilisables en APD\* – prévisions pour 2013-2014 (en M€)

Dépenses du budget général Missions et programmes	2013			2014		
	CP LFI	APD <sup>(1)</sup>	%	CP PLF	APD <sup>(2)</sup>	%
<b>Aide publique au développement</b>						
110 - Aide économique et financière au développement	1 161	3 416	311 %	1 115	3 017	284 %
209 - Solidarité à l'égard des pays en développement	1 959	1 957	100 %	1 827	1 824	100 %
<b>Action extérieure de l'État</b>						
105 - Action de la France en Europe et dans le monde	1 866	155	8 %	1 852	145	8 %
185 - Rayonnement culturel et scientifique	749	238	32 %	725	231	32 %
<b>Immigration, asile et intégration</b>						
303 - Immigration et asile	604	368	61 %	603	360	60 %
<b>Défense &amp; Sécurité</b>						
152 - gendarmerie nationale	7 968	32	0 %	8 033	32	0 %
144 - environnement et prospective de la politique de défense	1 905	25	1 %	1 979	22	1 %
178 - préparation des forces armées	22 433	10	0 %	22 233	10	0 %
<b>Outre-mer</b>						
Divers		89			89	
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>						
150 - Formations supérieures et recherche universitaire <sup>(3)</sup>	12 753	652	5 %	12 803	652	5 %
231 - Vie étudiante	2 325	82	4 %	2 466	82	3 %
172 - Recherche scientifique et technologiques pluridisciplinaires	5 159	9	0 %	5 062	9	0 %
187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 282	350	27 %	1 278	349	27 %
192- Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	1 006	0	0 %	992	0	0 %
<b>Autres dépenses du budget général dont</b>						
117 - charge de la dette et trésorerie de l'État	46 895	62	0 %	46 654	48	0 %
Divers-autres agriculture, santé, travail, sport, vie associative	/	15		/	15	
<b>TOTAL Budget général</b>	/	7 458		/	6 884	
<b>Participation financière de l'État</b>						
731-opérations en capital intéressant les participations de l'État	9 140	54	1 %	8 512	54	1 %
<b>TOTAL des dépenses budgétaires comptabilisables en APD</b>	/	<b>7 515</b>		/	<b>6 938</b>	

Sources : DG-Trésor, Direction du budget, MAE.

\* Les montants de la ligne « (iii) dont Autres » du tableau relatif à l'effort d'APD dans la présentation stratégique découlent des montants de ce tableau diminués des dépenses budgétaires prévues à partir du P 110 et du P 209, comptabilisées par ailleurs. Les montants utilisés pour calculer l'effort d'APD correspondent à la somme des CP comptabilisables en APD de l'ensemble des programmes consacrés à la politique transversale, augmentés des crédits Outre-mer divers du tableau ci-dessus, éclatés entre de nombreux programmes et donc non retracés dans le tableau d'évaluation des crédits.

(1) Cette colonne est construite sur la base des crédits votés en LFI 2013 et comptabilisables en APD, sauf pour la ligne du programme 110 incluant l'APD résultant de l'aide à effet de levier (prêts de l'AFD, hors FMI).

(2) Cette colonne est construite sur la base des crédits comptabilisables en APD du PLF 2014, sauf pour la ligne du programme 110 incluant l'APD résultant de l'aide à effet de levier (prêts de l'AFD, hors FMI).

Le total de l'APD budgétaire sera donc de 6,9 milliards en 2014, contre 7,5 milliards en 2013, soit une diminution de 7,7%.

### 3. Les crédits publics

Outre les crédits des missions budgétaires, il convient de prendre en compte, les prêts de l'AFD (hors impact des refinancements) et d'autres opérations de prêts tels que ceux de la « réserve pays émergents » (RPE).

	2012	2013	2014
Aide publique au développement résultant des crédits budgétaires	6 979	7 513	6 938
(i) dont mission APD (hors aide à effet de levier)	2 756	2 824	2 622
(ii) dont prêts AFD (hors impact des refinancements)*	2 076	2 549	2 220
(iii) dont Autres	2 146	2 140	2 097
y.c écolage et réfugiés	1 111	1 101	1 093
Opérations de prêts (prêts RPE et FMI)	-254	195	149
(i) dont prêts RPE	-322	65	71
Prélèvements sur recettes CE (quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire)	1 050	1 026	1 020
Annulations de dettes et refinancements nets	1 080	607	1 579
<b>Total État</b>	<b>8 855</b>	<b>9 341</b>	<b>9 686</b>

Source DPT 2014 – p.11

### 4. Les montants notifiés au CAD

Enfin, il faut prendre en compte la taxe de solidarité sur les billets d'avions, celle sur les transactions financières, la coopération décentralisée des collectivités territoriales et certaines contributions telles que celle de l'Agence de l'eau, ou les ressources propres de l'AFD.

Taxe de solidarité sur les billets d'avion	185	185	208
Taxe sur les transactions financières	0	60	100
Collectivités territoriales	63	65	70
Autres (agences eau, ressources propres AFD)	256	248	262
<b>Total APD</b>	<b>9 358</b>	<b>9 899</b>	<b>10 327</b>
<b>Total APD (en % du RNB)</b>	<b>0,45 %</b>	<b>0,47 %</b>	<b>0,48 %</b>

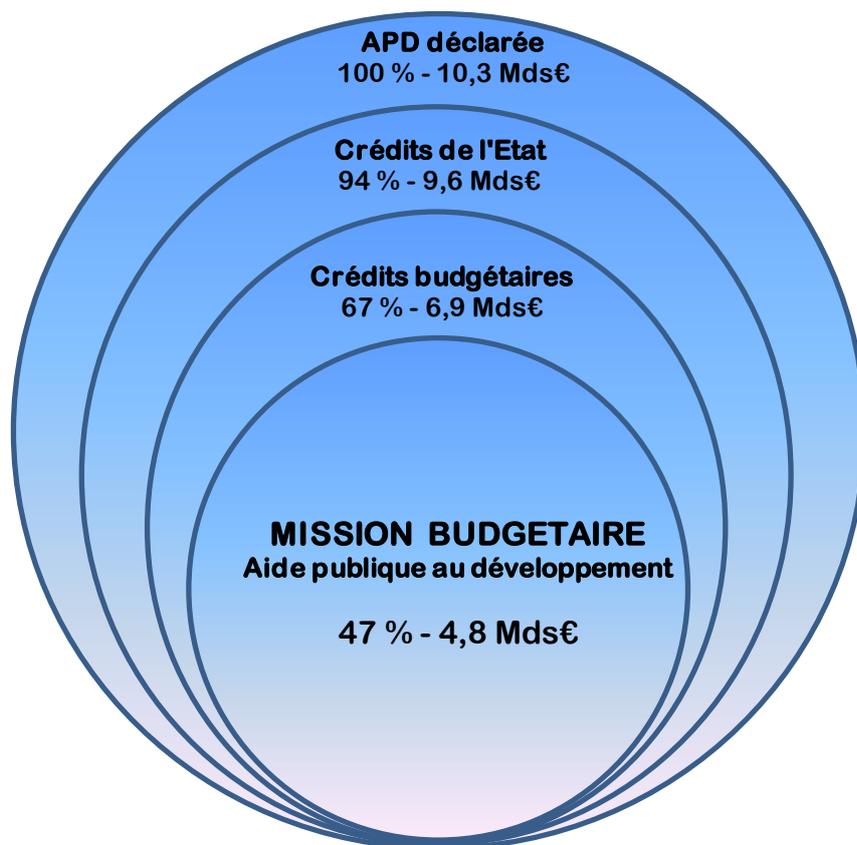
Source : MINEFI – DG Trésor (septembre 2013)

Au total il est donc possible de dresser le tableau suivant de la trajectoire d'APD française :

<i>En millions d'euros</i>				
	2013	2014	Evol en %	Part en %
<b>Mission Aide publique au développement</b>				
Prog 110 - aide économique et financière au développement <sup>1</sup>	3 414	3 017	- 11,6	29,2
Prog 209 - solidarité à l'égard des pays en développement	1 957	1 824	- 6,8	17,7
<b>total :</b>	<b>5 371</b>	<b>4 841</b>	<b>- 9,9</b>	<b>46,9</b>
<b>APD résultant des crédits budgétaires</b>				
	"	"		
Autres dépenses du budget général	2 088	2 043	- 2,2	19,8
731 - opérations en capital intéressant les participations de l'Etat	54	54	+ 0,0	0,5
<b>total :</b>	<b>7 513</b>	<b>6 938</b>	<b>- 7,7</b>	<b>67,2</b>
<b>APD de l'Etat</b>				
	"	"		
Opérations de prêt (RPE et FMI)	195	149	- 23,6	1,4
Prélèvement sur recettes UE (quote-part)	1 026	1 020	- 0,6	9,9
Annulations de dettes et refinancements nets	607	1 579	+ 160,1	15,3
<b>total :</b>	<b>9 341</b>	<b>9 686</b>	<b>+ 3,7</b>	<b>93,8</b>
<b>APD déclarée au CAD</b>				
	"	"		
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	185	208	+ 12,4	2,0
Taxe sur les transactions financières	60	100	+ 66,7	1,0
Collectivités territoriales	65	70	+ 7,7	0,7
Autres (agences eau - ressources propres de l'AFD)	248	263	+ 6,0	2,5
<b>total :</b>	<b>9 899</b>	<b>10 327</b>	<b>+ 4,3</b>	<b>100,0</b>
<b>APD en % du RNB</b>	<b>0,47</b>	<b>0,48</b>		

<sup>1</sup> La ligne du programme 110 est calculée en tenant compte de l'effet de levier des prêts de l'AFD hors FMI

**On constate ainsi, que malgré une diminution des crédits de la mission « Aide publique au développement » l'APD déclarée au CAD croît de 4,3% pour 2014 et devrait représenter avec 10,3 milliards d'euros, un dixième de point de plus que l'an dernier en pourcentage du Revenu National Brut, soit 0,47%.**



## ***B. LES PRINCIPALES DÉCISIONS***

Les principales décisions concernant la mission « aide publique au développement » que traduit le PLF 2014 peuvent être résumées ainsi :

### **1. La préservation des moyens de l'APD**

Comme on vient de le voir, grâce à l'utilisation des financements innovants, et malgré une contribution significative au redressement des finances publiques, l'APD française reste à son niveau et augmente même légèrement.

Cela est dû à l'augmentation de 10 à 15% de la part de la taxe sur les transactions financières et à la réévaluation de 12,7% de la taxe de solidarité sur les billets d'avion.

L'augmentation de ces deux taxes permet de maintenir pour les trois prochaines années la contribution de la France au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme et, en matière de lutte contre le changement climatique, de prévoir la contribution au nouveau Fonds vert pour le climat.

*a) Le financement actuel du FSD*

La taxe de solidarité sur les billets d'avion a été introduite en tant que « majoration au profit du fonds de solidarité pour le développement » de la taxe de l'aviation civile par l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005, avec effet à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2006.

Elle est destinée à abonder le fonds de solidarité pour le développement (FSD) géré par l'AFD, en vue de financer les programmes internationaux de santé publique et d'accès aux médicaments pour certaines maladies dans les pays en voie de développement.

Cette taxe a la même assiette et les mêmes modalités de recouvrement que la taxe de l'aviation civile. Elle s'en distingue néanmoins sur deux points :

Elle est assise sur le nombre de passagers transportés, mais à l'exclusion du fret et du courrier transporté. Son tarif est différencié selon la classe dans laquelle voyage le passager et sa destination. Ce tarif est resté inchangé depuis 2006.

**TARIFS DE LA MAJORATION AU PROFIT DU FSD**

*En euros*

	classe économie	autres classes
Destination finale : France, UE, EEE, Suisse	1	10
Destination finale : autres Etats	4	40

Elle représente actuellement la quasi-totalité des ressources du FSD :

*En millions d'euros*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Produit de la majoration	45	164,3	172,9	162	163,5	175,1	185,5	185
Total FSD	45,8	164,6	174	162,2	163,7	175,8	185,5	185

*Source : ministère de l'économie et des finances*

*\* prévision*

Toutefois, la loi de finances pour 2013 avait déjà prévu une augmentation des ressources du FSD en lui affectant une quote-part de 10% du produit de la taxe sur les transactions financières (TFF). Il est prévu que le surplus de ressources affecté au FSD soit libéré de façon progressive, *via* le relèvement du plafonnement du produit de la quote-part de TFF affectée au

fonds à hauteur de 60 millions en 2013, 100 millions en 2014 et 160 (affectation nominale de 10%) à compter de 2015.

Un tel schéma de financement reposait sur un rendement prévisionnel de TFF de 1,6 milliard d'euros en 2013. Toutefois ce rendement ne serait que de 600 millions. En l'absence de modification de l'affectation, le FSD ne toucherait donc que 60 millions en 2014 (soit 40 millions de moins que prévu) et 60 millions en 2015 (soit 100 millions de moins).

S'agissant des dépenses, le FSV permet, à hauteur d'au moins 90% le financement de la facilité d'achat de médicaments (UnitAid) et, dans la limite de 10% le remboursement de la première émission d'emprunt de la facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFim).

Un décret du 4 octobre 2011 a supprimé les seuils de 90% et 10% et élargi le champ des dépenses au financement du Fonds mondial de lutte contre le Sida.

Un comité de pilotage veille à la bonne gestion du fonds et notifie à l'AFD les ordres d'affectation des ressources, décidés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie, du ministre chargé de la coopération et du développement et du ministre chargé du budget.

#### DEPENSES DU FONDS DE SOLIDARITE POUR LE DEVELOPPEMENT

	<i>En millions d'euros</i>							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
IFFIm		10	19,8	20,7	21,2	21,9	22,5	23,3
UnitAid	34,7	159,8	159,8	141,6	110	110	110	110
Fonds Mondial Sida						60	60	60
Total	34,7	169,8	179,6	162,3	131,2	191,9	192,5	193,3

Source : ministère de l'économie et des finances

Le solde reporté ressort à un niveau limité, comme le montre le tableau suivant. Ce qui signifie que le FSD ne dispose pas de réserve et que son action est contrainte par ses dépenses.

#### SOLDE ANNUEL ET CUMULE DU FSD

	<i>En millions d'euros</i>							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Solde annuel	+ 11,1	- 5,2	- 5,6	+ 0,0	+ 32,5	- 16,2	- 7,1	- 8,3
Solde cumulé	+ 11,1	+ 5,9	+ 0,3	+ 0,3	+ 32,8	+ 16,6	+ 9,5	+ 1,2

Source : ministère de l'économie et des finances

*b) Les dispositions du PLF 2014*

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit une augmentation des ressources du FSD selon les modalités suivantes :

D'une part, l'article 36 du projet de loi<sup>1</sup> prévoit une hausse de 12,7% de la « majoration au profit du FSD » et lui donne désormais pour nom : « taxe de solidarité sur les billets d'avion ». Cette taxe aura les tarifs suivants :

**TARIFS DE LA TAXE DE SOLIDARITE SUR LES BILLETS D'AVION**

*En euros*

	classe économie	autres classes
Destination finale : France, UE, EEE, Suisse	1,13	11,27
Destination finale : autres Etats	4,51	45,07

Elle sera applicable à compter du 1<sup>er</sup> avril 2014. Son produit est estimé à 23 millions d'euros sur la base d'une perception sur huit mois. En année pleine, le surplus pourrait atteindre environ 35 millions d'euros.

Toutefois, compte tenu du plafonnement de l'affectation du produit de l'impôt au FSD (plafond concernant l'ensemble des taxes affectées et modifié par l'article 31 du projet de loi de finances pour 2014), celui-ci ne bénéficiera probablement pas de la totalité du rendement de cette mesure dont une partie reviendra au budget général.

D'autre part, le III de l'article 31 du projet de loi de finances (alinéa 62) pour 2014 relève de 10 à 15% la quote-part de la taxe sur les transactions financières affectée au FSD, lui permettant de recevoir une trentaine de millions d'euros supplémentaires.

Le cumul de ces deux mesures devrait permettre au FSD de bénéficier de 208 millions d'euros de recettes en 2014. En 2015, ces ressources seront de toute façon plafonnées à 210 millions d'euros, le surplus revenant, le cas échéant, au budget général.

---

<sup>1</sup> Notons que, pour des raisons d'orthodoxie budgétaire, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 36 du projet de loi qui se trouvait en première partie et l'a transféré en deuxième partie, où il est davantage à sa place, et y a pris la numérotation d'article 61 ter.

## **2. Le doublement de l'aide transitant par les ONG**

L'engagement du président de la République de doubler en cinq ans l'aide transitant par les organisations non gouvernementales françaises se traduira par une augmentation de 9 millions d'euros par rapport à 2013 des autorisations d'engagement dont elles sont susceptibles de bénéficier et une hausse de 1 million d'euro pour le fonds d'urgence humanitaire.



## II. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS

### A. LES APPRÉCIATIONS

#### 1. L'amélioration de la lisibilité des documents budgétaires

Vos rapporteurs se réjouissent de la modification du document de politique transversale « Aide publique au développement » qui contient quelques améliorations importantes pour 2014, améliorations demandées de longue date par le Parlement en général, et vos rapporteurs en particulier.

L'architecture du dispositif français d'aide au développement y apparaît de manière plus compréhensible.

Surtout ce document a été mis à la disposition du Parlement dans les temps utiles pour l'examen du budget.

C'est grâce aux tableaux qu'il contient – dont certains pour la première fois - qu'ont pu être établis les analyses budgétaires contenues dans cette partie du présent rapport, en temps et en heure pour l'examen du projet de loi de finances.

Des améliorations sont certainement encore possibles.

#### 2. Le maintien de l'APD en volume malgré les difficultés budgétaires

Malgré l'importante contribution de la mission APD au redressement des finances publiques, -5,7% sur les crédits budgétaires (-9,9% en prenant en compte l'effet de levier sur le programme 110) et plus généralement du budget de l'Etat (-7,7%), l'APD déclarée au CAD – avec toutes les réserves exprimées dans le corps du rapport sur la pertinence de cet indicateur – augmente. Cela grâce à la revalorisation de certains financements innovants détaillés ci-dessus - augmentation que vos rapporteurs appelaient de leurs vœux l'an dernier.

Néanmoins il faut bien admettre que ces financements ne pourront être augmentés indéfiniment et que, par ailleurs, leur existence même porte atteinte aux principes fondamentaux de l'unité et de l'universalité budgétaire. On ne peut vouloir la transparence et la lisibilité de l'action publique et la multiplication des financements hors budget – le redressement des comptes publics et la multiplication des taxes parafiscales.

### 3. L'insuffisante prise en compte des indicateurs de résultat dans le débat budgétaire

Les habitudes perdurent de toujours apprécier un budget en fonction des moyens qui lui sont affectés et non des résultats qu'il permet d'obtenir. La mise en œuvre de la LOLF avait précisément pour objectif de favoriser cette évolution.

Force est de reconnaître que des progrès notables ont été accomplis dans le cas particulier de l'APD, et que cela ne date pas uniquement de 2013.

La nécessité d'établir des tableaux de correspondance entre les objectifs des projets annuels de performance et le document de politique transversale d'une part, et l'évolution de ces objectifs dans le temps d'autre part mérite réflexion et illustre une politique en mal de repères.

#### DPT SUR LE PLF 2012

Axe / sous-axe Programme	Code du programme
<b>Mettre en oeuvre les objectifs du Millénaire pour le développement, adoptés par les Nations unies</b>	
<b>Contribuer directement aux objectifs du millénaire</b>	
Solidarité à l'égard des pays en développement	209
Aide économique et financière au développement	110
<b>Agir pour des conditions favorables au développement</b>	
Aide économique et financière au développement	110
Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	852
<b>Promouvoir le développement à travers les idées et le savoir-faire français</b>	
<b>Promouvoir le développement par la culture, l'enseignement et la recherche</b>	
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	187
<b>Promouvoir le développement par l'expertise française</b>	
Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	851
<b>Promouvoir le lien développement-migrations</b>	
Développement solidaire et migrations	301
<b>Renforcer la culture du résultat et développer la performance</b>	
Aide économique et financière au développement	110
Solidarité à l'égard des pays en développement	209

### DPT(S) SUR LES PLF 2013 ET 2014

Axe / sous-axe Programme	Code du programme
<b>Une mondialisation mieux maîtrisée : des enjeux stratégiques pour la politique de coopération</b>	
Solidarité à l'égard des pays en développement	209
Solidarité à l'égard des pays en développement	209
Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	852
<b>Une approche globale du développement : mobiliser des leviers d'action multiples</b>	
Aide économique et financière au développement	110
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	187
Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	851
<b>Renforcer la culture du résultat et développer la performance</b>	
Aide économique et financière au développement	110
Solidarité à l'égard des pays en développement	209
Solidarité à l'égard des pays en développement	209

#### 4. La réorientation des canaux de transmission de l'APD vers l'aide bilatérale

Le tableau ci-après, qui a pu être construit à partir du DPT 2013 fait apparaître clairement la nette réorientation de la politique française d'APD vers l'aide bilatérale.

En pourcentage du total, l'aide bilatérale qui était descendue à 66% en 2012 devrait à nouveau tangenter le seuil des 70% en 2014. Cette orientation – si elle est confirmée – mérite d'être saluée.

*En millions d'euros*

	2012	Part en %	2013	Part en %	2014	Part en %
<b>Aide bilatérale</b>						
Coopération technique	1 595	17,0	1 491	15,1	1 485	14,4
Aide-projet (dons et prêts)	2 393	25,6	3 320	33,5	2 984	28,9
Aide-programme (dons et prêts)	168	1,8	167	1,7	129	1,2
Annulations de dettes et refinancements nets	1 080	11,5	607	6,1	1 579	15,3
Divers (dont frais administratifs)	933	10,0	1 008	10,2	981	9,5
<b>total :</b>	<b>6 169</b>	<b>65,9</b>	<b>6 593</b>	<b>66,6</b>	<b>7 158</b>	<b>69,3</b>
<b>Aide multilatérale</b>						
				0,0		0,0
Aide européenne	1 626	17,4	1 715	17,3	1 731	16,8
Autres multilatéraux	1 563	16,7	1 591	16,1	1 438	13,9
<b>total :</b>	<b>3 189</b>	<b>34,1</b>	<b>3 306</b>	<b>33,4</b>	<b>3 169</b>	<b>30,7</b>
<b>Grand total :</b>	<b>9 358</b>	<b>100,0</b>	<b>9 899</b>	<b>100,0</b>	<b>10 327</b>	<b>100,0</b>

*Source DG Trésor - DPT p. 16*

## 5. L'approbation des orientations définies par le CICID

Vos rapporteurs se félicitent des orientations arrêtées lors du dernier CICID, et qu'ils appelaient depuis longtemps de leurs vœux. Ils sont en particulier favorables à la convergence des OMD et de l'agenda du développement durable, et plus encore à l'idée de concentrer notre aide sur des partenariats différenciés. Ils sont en faveur de l'amélioration de la cohérence de l'action, de sa plus grande coordination et évidemment pour améliorer son efficacité.

Mais au-delà des vingt-huit objectifs listés, dont la plupart font consensus dans le milieu des acteurs de la coopération, vos rapporteurs souhaitent que le gouvernement passe maintenant de la parole aux actes.

## 6. La satisfaction du dépôt d'un projet de loi de programmation

Vos rapporteurs sont satisfaits du dépôt imminent d'un projet de loi de programmation. Mais ils souhaitent néanmoins rappeler leurs objectifs au travers de cet instrument législatif.

En premier lieu, elle devrait permettre de débattre sur la hiérarchisation des objectifs de l'aide, comme le recommandait du reste la Cour des comptes dans son rapport de 2012. Une telle délibération publique

renforcerait la légitimité de notre politique et devrait permettre que les responsabilités de chacun soient plus clairement définies et assumées.

En second lieu, une telle loi de programmation doit permettre de tracer une trajectoire financière compatible avec la situation de nos finances publiques et nos engagements financiers. Loin des annonces de circonstances, aussi improbables qu'intenables, la loi de programmation doit inscrire l'effort de coopération dans un cadre crédible, parce que débattu. Une loi de programmation, porteuse d'une dimension politique forte, peut réduire le risque que l'APD soit une variable d'ajustement.

En troisième lieu, la loi de programmation doit permettre une articulation des indicateurs et des objectifs. Le champ restreint des indicateurs de résultats qui portent davantage sur les moyens mis en œuvre que sur les résultats obtenus, doit être élargi et mis en cohérence avec les objectifs stratégiques.

Enfin, la loi de programmation doit être un instrument de mise en cohérence des objectifs, des procédures et des acteurs du développement.

## **7. Le profond regret de l'absence de prise en compte du problème sahélien dans le projet de loi de finances**

Il est en effet regrettable que dans le PAP 2014 qui est un document de 106 pages, le mot « Mali » n'apparaisse que cinq fois, hormis dans les notes de bas de page et que deux fois dans le DPT de 93 pages.

Or, on ne peut pas tout à faire comme si après le Mali il fallait continuer *business as usual*.

La France ne peut se contenter d'être l'intervenant militaire, le gendarme, sans être aussi l'un des acteurs de cette coopération qui peut lui éviter d'être obligée de relancer une opération militaire. C'est notre intérêt, comme celui de l'Afrique car nous avons l'expertise la plus complète sur le Sahel.

Il résulte de ces choix budgétaires une déconnexion grave avec les priorités qui ressortent du rapport d'information de votre commission sur le Sahel de nos collègues Jean-Pierre Chevènement et Gérard Larcher<sup>1</sup>.

Les recommandations qui suivent s'appuient largement sur les travaux de M. Serge Michailof.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 720 « Sahel : Pour une approche globale » n° 720 (2012-2013) du 3 juillet 2013 MM. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT et Gérard LARCHER, co-présidents, MM. Jacques BERTHOU, Alain GOURNAC, Joël GUERRIAU et Rachel MAZUIR <http://www.senat.fr/rap/r12-720/r12-7201.pdf>

## **B. LES RECOMMANDATIONS**

### **1. Réorienter sans délai des crédits d'APD afin de prendre en compte la situation du MALI**

La situation du Sahel présente malgré d'évidentes différences culturelles et géographiques des analogies inquiétantes avec celles de l'Afghanistan d'il y a une dizaine d'années, à savoir : une impasse démographique ; une crise environnementale liée à la pression démographique dans un contexte de stagnation de l'investissement public dans l'agriculture ; un grave sous équipement au plan économique (routes) et social (santé-éducation) conduisant certaines populations au dénuement le plus complet auquel s'ajoute de fortes tensions interethniques aiguës par la crise environnementale.

Ce pays est également affecté d'une sous administration des zones rurales périphériques et d'un effritement voire d'une absence totale des appareils d'Etat régaliens au niveau local: gendarmerie, justice, administration territoriale. Ajoutons qu'une population très jeune affectée par un chômage de masse provoque d'importantes migrations régionales. D'autant que la présence de groupes armés très mobiles financés par des trafics divers dont la drogue, s'appuie sur un fondamentalisme religieux et offre une idéologie séduisante, des perspectives de revenus et d'ascension sociale exceptionnelles pour de jeunes désœuvrés. Enfin, il existe des zones de repli inexpugnables pour ces groupes armés qui ont subi une défaite au Mali mais sont loin d'avoir été annihilés et comme les Talibans en 2002 ont conservé l'essentiel de leur encadrement.

Au total nous découvrons à travers la crise malienne l'ampleur gigantesque de la crise qui couve et se développe au Sahel, crise multiforme, économique, humanitaire, politique, et sécuritaire. Et les ferments à l'œuvre dans la crise du Mali sont en germe également dans d'autres régions du Sahel, au nord du Burkina-Faso, dans le centre du Tchad et au Niger.

**Il est dans ces conditions regrettable que ce problème qui a récemment mobilisé notre armée au Mali ne se traduise par aucune inflexion significative dans notre loi de finances 2014.**

Cette situation est imputable au fait que notre outil de coopération ne dispose plus de ressources d'aide bilatérale nécessaire. L'essentiel de son aide bilatérale est consentie sous forme de prêts de l'AFD qui sont mal adaptés aux besoins de reconstruction du Mali, ou à des actions liées à des annulations de dettes selon le mécanisme dit du C2D dont les pays sahéliens ne bénéficient que très marginalement. On sait bien que pour ces pays-là l'aide directe est nécessaire. Or les montants destinés à financer sur subvention des actions bilatérales dans les pays pauvres sont dérisoires, et répartis entre une vingtaine de pays. Les montants de FSP permettant de travailler sur les questions institutionnelles sont dérisoires.

Cet état de fait a plusieurs conséquences malencontreuses pour la stabilisation du Mali.

Alors que l'aide à la reconstruction du Mali va essentiellement provenir des institutions européennes et multilatérales, la France a perdu sa capacité à orienter grâce à des cofinancements l'action des grands donateurs multilatéraux. A titre d'exemple, l'aide bilatérale française consacrée au développement rural des 5 pays sahéliens a représenté en moyenne au total pour les 5 pays environ 15 millions d'euros par an ces trois dernières années, soit 1,5 millième de l'APD affichée par la France. Notre aide bilatérale n'ayant pu jouer en ce domaine comme autrefois un rôle d'entraînement, le développement agricole du Sahel n'a pas fait l'objet de l'attention et des financements internationaux qui s'imposaient à l'évidence dans ces pays encore essentiellement agricoles.

Les aides multilatérales sont excessivement focalisées sur le thème de la réduction de la pauvreté par des mécanismes de transfert sociaux, sans qu'une priorité suffisante soit accordée au développement économique et au renforcement de l'appareil d'Etat. Fondamentalement, dans ces pays en grande fragilité la relance de l'économie et le rétablissement de la sécurité par la reconstruction des institutions régaliennes nationales doivent passer avant la santé et l'éducation. Sans ordre, sans stabilité et sans relance économique, les services sociaux financés à grands frais par les donateurs reposent sur du sable.

Dans les pays dont l'appareil d'Etat est comme au Mali incapable d'assurer un pilotage cohérent de l'aide internationale, les institutions multilatérales ont fait la preuve sur la longue durée et dans de multiples circonstances<sup>1</sup> de leur incapacité à coordonner efficacement leurs actions et à éviter une pagaille généralisée, voire un véritable chaos. Notons à ce propos l'absence de résultats significatifs obtenus avec le milliard de dollars d'aide dont le Mali a bénéficié en moyenne chaque année des institutions d'aide dans le passé. Ce phénomène s'explique largement par l'incapacité d'une administration malienne très faible, à gérer et coordonner cette aide et l'égale incapacité de donateurs très fragmentés à se coordonner, définir des priorités claires et gérer de manière stratégique des ressources somme toute limitées<sup>2</sup>.

Cette inefficacité de l'aide européenne et multilatérale dans les pays à très faible capacité est bien connue des spécialistes et documentée. Or elle risque fort d'être accrue au Mali par suite d'une grande ignorance de cette région par ces institutions, de leur manque de personnel francophone, de leur désinvestissement en terme de savoir-faire depuis plus de 20 ans en matière de développement rural, de la dégradation de leurs capacités techniques pour des raisons explicitées en annexe et enfin de leurs modes d'intervention.

---

<sup>1</sup> *Afghanistan, Congo RDC, Cambodge, Haïti etc*

<sup>2</sup> *Notons que sur ce montant une partie des financements provenait de bailleurs arabes et ont été mis en place en fonction de logiques politiques avec un faible souci d'efficacité en terme de développement.*

Notons que, sous couvert d'une dimension affichée de solidarité médiatiquement légitimée, une action désordonnée des collectivités locales françaises et des ONG dans un tel contexte risque fort d'ajouter à la pagaille.

Or un échec de l'aide au Mali serait de nature à mettre rapidement en péril le processus de stabilisation, tout comme l'échec de l'aide en Afghanistan a contribué au désastre en ce pays. Paradoxalement la France qui a conservé une forte expertise technique au Mali et de façon générale dans le Sahel se trouve donc sans ressources financières pour y intervenir.

Le défi est de tenter de combiner notre expertise, avec les ressources financières multilatérales et européennes, sachant que les grands discours auxquels nous ont habitués depuis dix ans les agences d'aide en matière de coordination et d'efficacité de l'aide ne débouchent sur rien de concret dans les pays fragiles comme le Mali.

**Les recommandations de vos rapporteurs pour tenter de sortir de cette impasse sont les suivantes :**

① Négocier avec les grandes institutions multilatérales pour qu'une partie significative des ressources que la France apporte chaque année à la Banque Mondiale, aux instances d'aide européennes à la Banque Africaine de Développement soient affectées à un **fonds fiduciaire multi-bailleurs qui devrait de préférence être géré par l'AFD**, ou au minimum piloté par un comité directeur où la France devrait jouer un rôle de facto dirigeant, ceci en s'appuyant sur une équipe technique permanente de haut niveau constituée pour l'essentiel d'experts de l'AFD et des instituts de recherche français.

② Afin qu'une telle négociation aboutisse **coordonner une intervention des autorités politiques françaises à haut niveau** et un changement de la culture actuelle marquée par trop de complaisance et de faiblesse dans nos relations avec ces institutions. Un montant minimum de l'ordre de **500 millions d'euros annuel soit la moitié de l'aide additionnelle annuelle devrait être fixé comme objectif pour ce fonds fiduciaire**. Pour justifier le rôle qu'elle entend y mener, **la France devrait participer financièrement pour environ 20% à ce fonds** ce qui suppose des réallocations budgétaires au sein des budgets d'aide de l'ordre de 100 millions d'euros (soit 1% de notre APD ! mais une augmentation de 50% de notre aide bilatérale en subvention), réallocations qui resteraient modestes, mais qui imposent néanmoins une ferme volonté politique compte tenu des rigidités et de la force de certains lobbys<sup>1</sup>. Une intervention personnelle du ministre des affaires étrangères voire du Président de la République sera sans doute nécessaire pour provoquer cet arbitrage<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Rappelons par exemple que la participation de la France au fonds mondial SIDA est de 360 millions par an ce qui est disproportionné par rapport à nos ressources d'aide projet globales bilatérales en subvention (200 millions pour une vingtaine de pays) et contestable au vu de la mauvaise gestion de ce fonds. D'autres exemples de choix contestables peuvent être aisément identifiés pour peu que l'on veuille procéder à une analyse rigoureuse.

<sup>2</sup> Une alternative peu satisfaisante mais sans doute envisageable en cas de blocage sur ce point consisterait à doter ce fonds multi-bailleurs d'un montant plus réduit de subventions et à

③ **Imposer à nos partenaires de faire de ce fonds fiduciaire multi-bailleur le réceptacle de la totalité de l'aide projet au Mali portant sur les secteurs où l'aide française dispose d'une compétence technique avérée**, ceci en attendant la construction d'une capacité autonome malienne de coordination et de pilotage technique de l'aide qui peut prendre plusieurs années. Les secteurs correspondants devraient être ceux où l'expertise des multilatéraux est particulièrement faible et l'expertise française bien assurée (en particulier développement rural et municipal, hydraulique, développement institutionnel). L'objectif devrait être de tenter de faire assurer le pilotage par des experts français *via* ce fonds fiduciaire, d'une partie de l'aide multilatérale au Mali, sachant qu'il vaut finalement mieux une aide plus faible mais bien gérée et bien ciblée que de gros volumes qui risquent de rester à l'état de promesses ou qui se perdront dans les sables. Une aide trop abondante mal gérée peut en avoir un effet destructeur sur un tissu économique local fragile (phénomène dit du syndrome hollandais).

④ **Faire assurer la coordination sur d'autres secteurs par certains multilatéraux jouant un rôle de chef de file sectoriels**. Mais ces responsabilités ne devraient être confiées à certains bailleurs qu'en fonction de leurs compétences techniques avérées, par exemple les travaux routiers pour l'Union Européenne, les secteurs sociaux et certaines grandes infrastructures pour la Banque Mondiale etc. Il faudra ici veiller à tenir à distance la cinquantaine de fonds des Nations unies (PNUD, FAO etc) dont l'inefficacité est proverbiale et qui créeront des problèmes dans les chaînes de décision en tentant de prendre le leadership dans des domaines où ils disposent parfois d'une légitimité théorique mais ont de longue date prouvé leur incompétence. Il faudra ici aussi faire preuve de beaucoup de fermeté. On peut redouter que la présence à Bamako de la cinquantaine des fonds spécialisés des Nations Unies qui envisagent d'y développer leur activité n'aura malheureusement aucun impact sur le développement et la stabilisation du pays et contribuera au contraire à y entretenir faux espoirs et confusion.

⑤ **Limiter strictement le montant des aides budgétaires au Mali**, domaine cher à l'Union Européenne, ceci **tant que la chaîne de la dépense publique malienne n'a pas été sécurisée et purgée de la corruption qui la gangrène**, tâche qui peut prendre plusieurs années. Cette recommandation vise à privilégier dans un premier temps des aides projets ou programmes qui impliquent pour leur préparation des appuis techniques externes que nous pensons la plupart des donateurs multilatéraux et européens peu à même d'apporter.

⑥ **Susciter au plus vite la création d'une structure malienne de pilotage stratégique et de coordination de l'aide** qu'il incombera de situer à un niveau approprié, au Cabinet du Premier Ministre, et de la renforcer techniquement dès que se sera constitué un gouvernement légitime.

---

*compléter notre apport par un prêt de l'AFD type PTC à très faible taux, longue durée et important différé.*

⑦ Lancer au plus vite, compte tenu des délais de préparation et de négociation avec les futures autorités maliennes, la préparation d'une **série de programmes d'action ambitieux destinés à être financés par le fonds multi-bailleurs**. Les capacités techniques de l'AFD et du CIRAD et de façon générale de l'expertise française, associées aux ressources humaines maliennes doivent être pour ce faire mises à contribution au plus vite, en espérant mobiliser d'ici l'été les premières ressources du fonds multi-bailleurs. La direction de l'AFD devrait assurer le rôle de chef de file technique dans la mobilisation de cette expertise.

Il serait enfin bien sûr très souhaitable de tenter de créer un fonds fiduciaire analogue avec les bilatéraux européens concernés et les Etats-Unis pour le financement de la difficile réforme du secteur de la sécurité où la France devra également jouer un rôle déterminant pour éviter les dérives passées. Rappelons pour mémoire en ce domaine une aide militaire américaine qui a constitué des unités ethniquement homogènes qui ont déserté en masse et l'apport de matériel militaire sans conditions par certains pays à une armée malienne que l'on savait de plus en plus gangrénée par la corruption et l'incompétence ... Un tel fonds fiduciaire « sécurité » serait particulièrement utile pour veiller à la cohérence des approches. Mais c'est un domaine où les bilatéraux concernés préfèrent malheureusement en général garder leur indépendance.

**Au plan budgétaire – et à budget constant – vos rapporteurs recommandent de :**

① **Doubler l'aide bilatérale projet en subvention gérée par l'AFD et la porter à 400 millions.** Au minimum la porter à 300 millions et affecter 100 millions à un fonds fiduciaire multi-bailleurs Mali permettant à la France de participer activement au pilotage de la gestion des ressources multilatérales. Il s'agit en quelque sorte d'amorcer la pompe avec 100 millions d'euros, de compléter les financements par des fonds partenaires et de faire valoir notre capacité d'expert principal dans la mise en œuvre.

② **Doubler et affecter prioritairement à l'appui institutionnel aux pays sahéliens les FSP en les portant à environ 100 millions.**

③ **Dégager pour ce faire des ressources sur le budget APD. Il conviendrait de procéder :** à un raboutage des ressources excessives affectées au fonds SIDA qui pourrait être aisément ramené à 150 millions, ce qui représenterait une économie possible 200 millions ; à un raboutage des multiples contributions à la cinquantaine de fonds des Nations Unies que nous abondons et dont l'efficacité a été discutée, de la FAO et du Pnud à l'ONUDI, ce qui représenterait une économie possible, de 25 millions d'euros ; de procéder à une réduction des dotations budgétaires venant en accompagnement des concours FMI : économie possible au moins 25 millions ; à une réduction des frais de personnel des SCAC faisant doublons avec le personnel AFD enfin à une recherche forcenée d'économies sur tous les autres postes non prioritaires.

S'il y a une réelle volonté politique d'agir sur la situation au le Sahel, alors trouver 150 à 250 millions de subventions projet en aide bilatérale sur 4,2 milliards d'autorisations d'engagement doit être certainement possible.

Chacun doit comprendre qu'il y a urgence. Certes une aide à moyen et à long terme est indispensable, mais dans l'immédiat, l'urgence est de donner des ressources aux désœuvrés, en particulier aux jeunes, pour éviter qu'ils ne se jettent dans les bras des trafiquants et des extrémistes, qui sont souvent les mêmes.

## **2. Mettre en place une stratégie d'influence et d'effet de levier au sein des instances multilatérales**

Pourquoi avons-nous à la différence des Britanniques été historiquement incapables d'avoir une influence significative sur la nature des programmes et projets financés par l'aide multilatérale internationale et européenne ?

Notre approche en termes d'effet de levier dont nous nous vantons est purement statistique et globale.

Nous poussons ces instances à intervenir en Afrique. Très bien. Mais pour y faire quoi ? Et comment ? Nous ne nous en soucions pas assez. Notre influence n'est pas à la hauteur ni de nos compétences, ni des engagements humains et financiers que nous déployons.

Par exemple en Afrique seulement environ 13% des ressources IDA ont été affectés à une agriculture qui crée pourtant l'essentiel des emplois non administratifs.

Il y a en effet quatre principales façons d'influer concrètement sur l'action des multilatéraux c'est à dire les amener à faire ce que nous souhaitons, dans les géographies que nous souhaitons privilégier.

La plus efficace est de monter des cofinancements et des projets pilotes suivis de cofinancements. Or ce n'est pas dans notre culture. Nous avons trop la tradition du drapeau et nous manquons surtout de ressources en subvention pour cela.

La seconde façon est de disposer dans ces institutions d'un réseau dense de nationaux expérimentés capables de peser sur les choix de ces institutions. Malheureusement nos énarques ne parlent pas Anglais, n'ont pas de bagage technique et n'y font que très rarement carrière.

La troisième est de piloter habilement un important volume de fonds fiduciaires et de fonds d'étude ce qui demande des moyens financiers et humains pour assurer ce pilotage. Nous avons parfois des fonds fiduciaires mais nous ne savons pas les piloter.

La quatrième, la moins efficace, est de disposer au sein des bureaux des administrateurs d'équipes techniques solides qui renforcent ce dernier. Ce n'est pas le cas. Caricatural même à la Banque mondiale.

En conclusion, vos rapporteurs ne voient pas en quoi le fait de prévoir plus d'argent comme permet de l'envisager la conférence de Bruxelles, permettra d'obtenir de meilleurs résultats.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du jeudi 28 novembre 2013.*

*A l'issue de la présentation du rapport, un débat s'est engagé.*

**M. Jean Besson.** – M. Cambon a indiqué que les Anglais se retiraient de l'Inde. Il n'est pas souhaitable que l'AFD se retire des BRICS. Ce qui relève de la diplomatie d'influence contribue à la bonne réputation de la France.

**M. Christian Cambon, rapporteur pour avis.** – L'AFD est à la fois le bras séculier de l'État pour la coopération et banque de développement. Nous ne remettons pas ses engagements en cause, sauf pour certains petits pays. Les prêts sont consentis aux conditions du marché, certes, mais la présence de l'AFD a un coût : personnel, locaux...

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur pour avis.** – L'aspect planétaire des interventions de l'AFD pose problème. Dov Zerah, qui a dirigé l'AFD, prétendait que les prêts couvraient aussi les frais de fonctionnement. Cela devra être vérifié.

**M. Christian Cambon, rapporteur pour avis.** – Le dernier prêt, consenti par la France au Mexique, l'est au taux de 1,5%, quand la France emprunte à trente ans à 2,38%. Cela coûte, donc. Le Mexique est un pays ami, mais il n'est plus vraiment sous développé.

**M. Jeanny Lorgeoux.** – La règle des 85% fléchés sur l'Afrique Subsaharienne concerne les dons et non les prêts. Les capitaux propres de la Proparco en direction des PME doivent être augmentés et les plafonds autorisés par pays doivent être relevés.

**Mme Kalliopi Ango Ela.** – La France a une bonne expertise en matière de santé. Sauf erreur, l'aide publique au développement diminue cette année de 6 % dans ce domaine. Les deux tiers de notre aide y sont consacrés à des actions multilatérales. Comment rester très performants avec de telles perspectives ? Le financement des ONG en Afrique est très efficace.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur pour avis.** – Notre aide multilatérale est en effet majoritaire. Nous avons peu de maîtrise des choix qui y sont faits. En particulier, nous consacrons des crédits considérables à la lutte contre le sida, au risque de négliger d'autres maladies comme la tuberculose et le paludisme, sur lesquelles il faudrait recentrer nos efforts.

**M. Christian Cambon, rapporteur pour avis.** – L'enveloppe du fonds sida nous vaut une réputation qui compense notre désengagement sur d'autres fonds.

*La commission a adopté le rapport pour avis de MM. Jean-Claude Peyronnet et Christian Cambon sur les programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2014.*

*Elle a voté les crédits de la mission « Aide au développement » à la majorité, les groupes UMP et UDI s'abstenant.*