

N° 566

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le **projet de document-cadre de coopération au développement**,*

Par MM. Christian CAMBON et André VANTOMME,

Sénateurs.

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION	5
INTRODUCTION	11
I. UN DOCUMENT DE RÉFÉRENCE NÉCESSAIRE DANS UN ENVIRONNEMENT EN MUTATION	14
A. UNE COOPÉRATION À LA CROISÉE DES CHEMINS	14
B. UN CADRE DE RÉFÉRENCE POUR TOUS LES ACTEURS DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	16
II. UN DIAGNOSTIC PERTINENT QUI DESSINE UN VISAGE NOUVEAU DE LA COOPÉRATION	20
A. UN DIAGNOSTIC QUI RENOUVELLE NOTRE REGARD SUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	20
1. <i>La définition d'une aide au développement comme un mode de régulation de la mondialisation</i>	21
2. <i>La fin d'une politique de développement indifférenciée</i>	23
3. <i>Vers une vision de la coopération qui n'est plus exclusivement fondée sur le financement de l'aide publique au développement</i>	24
4. <i>La fin d'un modèle de développement exclusif</i>	26
5. <i>Une coopération qui doit désormais toujours se penser sous la forme de partenariats</i>	28
6. <i>La fin d'une coopération fondée sur le socle exclusif des souverainetés nationales</i>	29
B. UN DIAGNOSTIC QUI GAGNERAIT À S'APPUYER SUR UNE ÉVALUATION DES STRATÉGIES DÉJÀ MISES EN OEUVRE	31
1. <i>Un bilan des objectifs fixés par le CICID serait utile</i>	31
2. <i>La définition d'une stratégie devrait contenir une doctrine d'emploi des différents instruments de l'aide au développement</i>	31
3. <i>Le diagnostic devrait également concerner les structures administratives de l'aide au développement et leurs objectifs respectifs</i>	35
4. <i>Un diagnostic qui gagnerait à s'appuyer sur une évaluation des résultats</i>	37
III. DES PRIORITÉS PARTAGÉES MAIS PEU HIÉRARCHISÉES	38
A. DES OBJECTIFS COMMUNS À LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE	39
1. <i>La prévention des crises et des conflits</i>	39
2. <i>La lutte contre la pauvreté</i>	40
3. <i>Le défi de la croissance</i>	45
4. <i>Le défi de la préservation des biens publics mondiaux</i>	47
B. UNE APPLICATION DIFFÉRENCIÉE SELON LES PARTENAIRES	50
1. <i>L'Afrique subsaharienne</i>	51
2. <i>La Méditerranée</i>	56
3. <i>Les pays émergents</i>	57
4. <i>Les pays en crise</i>	60
IV. DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE QUI GAGNERAIENT À SE FONDER SUR DES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES	63
A. LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE	63

1. <i>La promotion de la gouvernance démocratique</i>	63
2. <i>Une approche globale du financement du développement</i>	64
3. <i>Mécanismes et financements innovants</i>	68
4. <i>La cohérence des politiques</i>	69
5. <i>La complémentarité entre les actions bilatérales, européennes et multilatérales</i>	70
a) <i>Améliorer la qualité du partenariat qu’entretient la France avec les organisations européennes et multilatérales chargées de l’aide au développement</i>	71
b) <i>Trouver un meilleur équilibre entre les financements des actions bilatérales, européennes et multilatérales</i>	72
c) <i>Donner une vision de l'architecture internationale de l'aide au développement</i>	76
6. <i>Moderniser les relations avec les pays partenaires</i>	77
7. <i>Travailler en partenariat avec les acteurs non étatiques de la coopération</i>	78
B. UNE STRATÉGIE QUI DOIT SE FONDER SUR DES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES	79
1. <i>Faire un bilan des engagements de la France</i>	80
2. <i>Définir des objectifs en matière de répartition des financements par zones et par objectifs ?</i>	83
3. <i>Définir des priorités suffisamment précises pour qu’elles puissent servir de cadre quelque soit l’état des finances publiques</i>	84
V. UN SUIVI DU DOCUMENT-CADRE AUQUEL LE PARLEMENT SOUHAITE PARTICIPER	84
A. MESURER LES RÉSULTATS ET LES IMPACTS	84
B. RENFORCER LE DIALOGUE SUR LES POLITIQUES DE COOPÉRATION	86
EXAMEN EN COMMISSION	91
ANNEXE I - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	105
ANNEXE II - COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE SUR LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE FRANÇAISE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT (12 MAI 2010)	106
ANNEXE III - COMPTE RENDU DE L’AUDITION DE M. BERNARD KOUCHNER, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES (26 MAI 2010)	125
ANNEXE IV PROJET DE DOCUMENT-CADRE COMMUNIQUÉ A LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, LE 12 MAI 2010	136

SYNTHÈSE DES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat:

Approuve les principales orientations du projet de document-cadre qui lui a été transmis par le ministère des affaires étrangères et européennes avant son approbation par le Comité interministériel de la coopération et du développement ;

Juge ces orientations novatrices et de nature à donner un sens politique et une cohérence globale à notre coopération en clarifiant les enjeux et objectifs stratégiques de cette politique ;

Souhaite que ce document puisse servir de référence à l'ensemble des administrations qui concourent à l'aide au développement et contribue à définir une vision de la stratégie française tant à l'égard de nos partenaires du Sud qu'à l'égard des autres bailleurs de fonds nationaux et multilatéraux.

Déplore que les modalités de mise en œuvre de la stratégie proposée ne se fondent pas sur des perspectives budgétaires ;

Demande que le document-cadre recense les efforts budgétaires nécessaires à la tenue de l'ensemble des engagements internationaux de la France en matière d'aide au développement ;

1) En ce qui concerne le diagnostic, la commission :

Partage le diagnostic du projet de document-cadre sur l'évolution de l'environnement international qui dessine un nouveau visage de la coopération ;

Estime que le diagnostic doit s'étendre à l'analyse des performances de notre politique de coopération afin que le document-cadre s'appuie sur une évaluation des stratégies déjà mises en œuvre ;

Demande qu'un bilan des objectifs fixés par les différents Comités interministériels de la coopération et du développement soit joint au document-cadre ;

Souhaite que le document-cadre dresse un bilan des réformes des structures administratives de l'aide au développement opérées depuis 2004 et définisse les objectifs assignés à chacune des structures et au réseau de coopération dans son ensemble ;

Demande que les documents de stratégie par pays et par secteur ainsi que les documents de programmation budgétaire établissent un lien explicite avec le document-cadre.

2) S'agissant des objectifs généraux proposés, la commission :

Approuve les objectifs généraux proposés par le projet de document-cadre et observe qu'ils sont communs à la communauté internationale ;

Considère, avec le projet de document-cadre, que la coopération au développement est un outil de prévention des situations de crise et une contribution à la promotion d'un environnement plus sûr pour la France ;

Juge que la France doit poursuivre sa politique en faveur des objectifs du millénaire pour le développement et maintenir ses objectifs budgétaires à la hauteur de ses engagements ;

Demande que le document-cadre évoque les perspectives de l'après 2015 et l'élaboration de mécanismes de solidarité durables en rapport avec les objectifs fixés ;

Est favorable à une approche globale du développement, comprenant une réflexion sur le soutien dans la durée à une croissance économique forte, créatrice d'emplois, équitable et durable qui permettra une réduction conséquente de la pauvreté ;

Observe que le soutien à la croissance des pays en développement doit s'exprimer aussi sur des mécanismes n'impliquant pas de mobilisation financière comme les négociations commerciales et toutes les actions qui assurent la cohérence de nos politiques à l'égard de ces pays ;

Se félicite de la mention faite de la nécessaire cohérence des politiques publiques, mais regrette que le projet de document-cadre ne définisse pas des objectifs concrets en la matière ;

Souscrit à l'idée d'inscrire la préservation des biens publics mondiaux parmi les objectifs prioritaires de notre coopération. Elle observe cependant que cet objectif qui, par son ambition est de nature à concurrencer les financements aujourd'hui consacrés aux objectifs sociaux, nécessite de mobiliser des financements complémentaires éventuellement issus de mécanismes innovants ;

Estime souhaitable que la France soutienne dans les futures négociations commerciales l'accès sans quota ni droits de douane aux marchés des pays développés pour les exportations des pays d'Afrique subsaharienne à bas revenus ;

Souhaite que la promotion des actions des ONG et des collectivités territoriales soit considérée comme un objectif stratégique et que l'Etat puisse, dans le respect de leur autonomie, les aider à structurer leurs efforts dans ce domaine ;

Juge nécessaire de prendre en compte les enjeux propres à la Francophonie dans le développement de l'accès à l'éducation pour tous ;

3) S'agissant des objectifs géographiques proposés, la commission :

Approuve la notion de partenariats différenciés proposée établissant une correspondance entre catégories de pays, catégories d'instruments et catégories d'enjeux ;

Estime que le document-cadre place à juste titre l'Afrique au premier rang des priorités de notre politique d'aide au développement ;

Souhaite que soient renforcés les critères de concentration sur l'Afrique tant il lui semble que notre aide bilatérale s'est affaiblie sur ce continent et suggère que 50 % des dons programmables de l'aide bilatérale soient affectés aux 14 pays pauvres prioritaires ;

Regrette l'absence d'une formalisation dans le document cadre d'une stratégie française à l'égard des outils multilatéraux intervenants en Afrique ;

Reconnaît l'importance d'un renouveau de la coopération en Méditerranée et souhaite que celle-ci contribue au développement de l'Union pour la Méditerranée ;

Souscrit à l'objectif d'un partenariat avec les pays émergents sur la recherche d'un modèle de croissance plus soutenable ;

Souhaite avoir une vision claire du coût budgétaire de nos interventions dans les pays émergents, préconise d'être plus sélectif dans le choix de nos pays d'intervention et demande qu'un plafond soit fixé aux interventions de l'Agence Française de Développement dans ces pays ;

Estime qu'il nous faut concrétiser l'idée de constituer un fonds post-crise dédié aux pays fragilisés par des périodes de conflits.

4) En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre, la commission :

Regarde comme essentiel la restauration d'une capacité d'initiative de nos instruments bilatéraux de coopération et des crédits qui y sont consacrés ;

Souhaite que la question de la qualité du partenariat entre les autorités françaises et les instances multilatérales à laquelle elles contribuent soit approfondie et intégrée parmi les priorités de la stratégie française ;

Regrette que la stratégie française à l'égard de la politique européenne d'aide au développement n'ait pas fait l'objet d'une consultation identique à celle du document-cadre et demande à ce que la qualité de notre partenariat avec le Fonds Européen de Développement fasse l'objet d'une évaluation ;

Tient pour nécessaire que soit fixé à notre politique de coopération l'objectif d'obtenir, dans la définition de la programmation des organismes multilatéraux, un poids proportionnel aux contributions françaises ;

Demande que la reconstitution des fonds multilatéraux soit systématiquement précédée d'une évaluation ;

Invite le Gouvernement à faire des propositions dans le sens d'une simplification et d'une plus grande cohérence de l'architecture internationale de l'aide au développement ;

Souhaite que soient bien distinguées les problématiques liées à :

- l'analyse des sources de financements des pays en développement, dont les recettes fiscales de ces pays, les investissements directs des entreprises étrangères et les flux financiers des migrants ;

- la comptabilisation de l'aide publique au développement dont il conviendrait d'améliorer et de diversifier les instruments de mesure dans le cadre de l'OCDE ;

- une approche globale de l'aide au développement qui dépasserait les seuls mécanismes financiers.

Estime que l'aide aux pays en développement doit avoir pour contrepartie un effort de ces pays pour mettre en place un système fiscal efficace ;

Observe cependant qu'on ne peut pas assimiler les sources de financement des pays en développement aux leviers financiers à la disposition d'une politique d'aide au développement ;

Tient pour nécessaire que soit établie et jointe au document-cadre une doctrine d'emploi des différents instruments de l'aide au développement permettant de savoir ce qu'on peut attendre de chaque instrument et dans quel contexte il est le mieux adapté ;

Demande que soient identifiés les zones et les secteurs où les dons disposent d'un avantage comparatif certain par rapport aux autres mécanismes.

5) En ce qui concerne le suivi de l'adoption du document-cadre, la commission :

Demande que les documents budgétaires relatifs à l'aide au développement soient rendus plus lisibles et comportent systématiquement pour chaque agrégat des données rétrospectives qui permettent des comparaisons sur plusieurs années ;

Souhaite que le document de politique transversale consacré à la politique française en faveur du développement annexé au projet de loi de finances prenne en compte les objectifs et les catégories définis par le document-cadre en les traduisant en indicateurs de performances afin d'en assurer le suivi ;

Souhaite que les commissions compétentes du Parlement en matière d'aide au développement puissent, dans le cadre de leur activité de contrôle, demander le concours des organismes chargés des évaluations de la politique

d'aide au développement dans les ministères et les organismes compétents pour procéder à des évaluations ;

Souhaite l'adoption, à échéance régulière, par le Parlement, d'une loi d'orientation sur le développement, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe.

Mesdames, Messieurs,

Le relevé de conclusions du Comité interministériel de la coopération et du développement du 5 juin 2009 indiquait que « *la France élaborera en 2010 un document-cadre pour sa politique de coopération et de développement après une large concertation* ».

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

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

Ce groupe de travail s’est réuni pendant 5 mois sous la direction de M. Serge Tomasi, directeur de l’économie globale et des stratégies de développement à la direction de la mondialisation du ministère des affaires étrangères.

Ce processus a été très exemplaire par son ouverture et par la qualité des documents transmis aux participants.

Cette consultation s’est traduite, dans un deuxième temps, par une consultation du Parlement.

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

Or l’implication accrue du Parlement en matière d’aide au développement répond d’abord à un impératif démocratique. Les sommes mobilisées et les enjeux en question rendent l’implication de la représentation nationale nécessaire. Elle s’inscrit, en outre, dans le cadre du renforcement des prérogatives du Parlement en matière de relations extérieures que la dernière réforme constitutionnelle a confirmé.

Cette évolution est aussi la conséquence directe de la place croissante que prennent les enjeux internationaux liés au sous-développement dans la vie quotidienne des Français. Ces derniers ont compris que le terrorisme ou la piraterie prenaient leur source dans des États en crises et des zones abandonnées du développement. Ils ont pu constater que les grandes pandémies naissaient dans les maillons faibles des systèmes de santé humaine et animale pour se propager dans nos pays.

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

La politique d'aide au développement est, avec notre diplomatie et notre défense, une des contributions essentielles de la France à un monde plus sûr.

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

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

- M. François Bourguignon, ancien chef économiste de la Banque mondiale et directeur de la Paris School of economics,

- M. Serge Michailof, consultant international, professeur à l'IEP, ancien directeur régional à la Banque mondiale, et auteur, en avril dernier, d'une somme sur ce sujet intitulée « *Notre maison brûle au Sud* »,

- M. Jean-Michel Severino, qui était jusqu'au 25 avril 2010 le directeur général de l'Agence française pour le développement et dont le dernier ouvrage « *Le temps de l'Afrique* » fera date.

- enfin, M. Jean-Louis Vielajus, président de Coordination Sud, qui fédère l'ensemble des organisations non gouvernementales spécialisées dans l'aide au développement.

Le compte rendu de cette table ronde se trouve en annexe du présent rapport ainsi que celui de l'audition, le 26 mai 2010, du ministre des affaires étrangères et européennes venu présenter le projet de document-cadre devant les deux commissions.

Un premier pas vers une vraie implication du Parlement dans la définition de la politique de coopération a été acté. Comme de nombreux intervenants l'ont souligné lors de la table ronde, **ce débat doit être une première étape vers l'adoption, à échéance régulière, par le Parlement,**

d'une loi d'orientation sur le développement, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe.

Pour l'heure, votre commission a souhaité examiner ce projet de document-cadre avant qu'il ne soit avalisé par le CICID. Elle en a approuvé les grandes orientations. Elle a souhaité en souligner les avancées et les lacunes afin d'apporter sa contribution à un document dont elle mesure l'importance.

Elle s'est prononcée sur la base d'un résumé du projet de document-cadre communiqué à ses membres le 12 mai et sur sa présentation par le ministre des affaires étrangères et européennes le 26 mai 2010. Ce document entré, depuis cette date, dans sa phase de rédaction finale, a nécessairement évolué, mais ces grandes lignes sont celles qui lui ont été présentées.

I. UN DOCUMENT DE RÉFÉRENCE NÉCESSAIRE DANS UN ENVIRONNEMENT EN MUTATION

A. UNE COOPÉRATION À LA CROISÉE DES CHEMINS

L'objectif du document-cadre est de définir la stratégie française de coopération et de développement pour la décennie à venir.

Le manque de stratégie des pouvoirs publics dans ce domaine avait été souligné, à de nombreuses reprises, aussi bien par le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France que par l'examen de l'aide au développement de la France, par ses pairs, à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Ainsi le Livre blanc du ministère des affaires étrangères et européennes soulignait, en 2008, que *« l'aide publique au développement est une composante à part entière de la politique étrangère de la France, qui doit contribuer à ses grands objectifs : favoriser une mondialisation équilibrée, renforcer la paix et la sécurité en luttant contre la pauvreté et le sous-développement, appuyer nos stratégies d'influence. Les objectifs d'aide doivent être clarifiés et pleinement assumés, ce qui suppose un débat –à lancer– avec la représentation nationale et la société civile »*¹.

L'examen de l'aide de la France par ses pairs à l'OCDE constate que *« parmi les recommandations de l'examen de 2004 qui restent à mettre en œuvre figurent en particulier celles qui requièrent une formalisation accrue des orientations stratégiques. Ainsi, une plus grande clarification des objectifs de l'aide et de la façon dont ils se déclinent en termes de stratégies géographiques et sectorielles, au plan bilatéral et multilatéral, serait nécessaire »*².

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 5 juin 2009, présidé par le Premier ministre, a donc pris acte de ce besoin en passant commande de ce document.

Cette tentative de définition d'une stratégie à moyen terme arrive au bon moment. Sa rédaction a pris place dans un contexte où les repères qui ont guidé la politique d'aide au développement pendant des décennies sont remis en cause par les évolutions économiques et géopolitiques.

Le parcours de plus en plus contrasté des pays du Sud, les échecs des politiques d'aide au développement dans de nombreux pays d'Afrique, la multiplication des objectifs assignés à l'aide au développement avec l'émergence des enjeux environnementaux, tous ces facteurs ont contribué à déstabiliser les politiques d'aide au développement.

¹Page 54, Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008–2020, La France et l'Europe dans le monde sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer

²Page 25, Comité d'aide au développement (CAD) - examen par les pairs de la France, OCDE, 2008

La coopération française s'est cependant adaptée à ces changements de l'environnement international avec une grande rapidité.

Elle a investi des zones géographiques bien au-delà des anciennes colonies françaises. Elle a diversifié ses moyens d'intervention sous l'impulsion de l'Agence Française de Développement, adaptant l'assistance technique ou recourant plus volontiers à des instruments liés aux mécanismes des marchés. Elle a participé à la création de nombreux organismes ou fonds internationaux, comme le Fonds Sida ou la facilité internationale d'achat de médicaments financée par une taxe sur les billets d'avions. Elle a accru sa participation aux institutions multilatérales, jusqu'à devenir le deuxième bailleur de fonds multilatéraux au monde. Elle a réformé ses structures, comme en témoignent la disparition du ministère de la coopération et la création très significative d'une direction de la mondialisation, du développement et des partenariats au Quai d'Orsay.

Ces nouveaux défis, ces nouveaux instruments, ces nouveaux financements ont accru la complexité d'une politique en mal de repères. Si on ne prend que l'extension géographique de l'aide française, elle est telle qu'elle affecte sa lisibilité. La France intervient en effet auprès d'une centaine de pays et territoires, des pays les moins avancés jusqu'aux grandes économies émergentes telles que la Chine, l'Inde et le Brésil.

A cette complexité s'est ajoutée la perplexité des professionnels du secteur devant les résultats très contrastés des politiques menées depuis trente ans. Ni les succès, ni les échecs des pays du Sud ne semblent pouvoir s'expliquer par les modèles de développement successifs que beaucoup ont préconisés avec enthousiasme et dévouement.

A la perplexité des professionnels s'ajoute l'incompréhension croissante des citoyens. Comment expliquer en effet au grand public que l'on trouve parmi les six premiers pays d'intervention de l'aide française en 2008, la Chine, alors que ce pays est considéré aujourd'hui comme le géant de demain ? Comment faire adhérer les contribuables aux objectifs d'une politique qui n'est plus lisible et dont on souligne plus souvent les échecs et les dévoiements que les succès, dont on ne trouve, par ailleurs, les traces que dans des lignes statistiques rébarbatives ?

C'est à une politique publique déstabilisée que s'adresse le document-cadre. Ce document ne répondra pas à toutes les interrogations, mais doit fixer le cap d'une politique de coopération qui, selon l'expression figurant en introduction du document de travail communiqué à votre commission, « a perdu le Sud », sinon le Nord.

Il paraissait donc essentiel de lui redonner un sens politique et une cohérence globale en clarifiant les enjeux et objectifs stratégiques.

La préparation de ce document-cadre est d'autant plus utile qu'elle est concomitante avec deux autres exercices importants : d'une part, la définition de la stratégie française à l'égard de la Banque mondiale et à l'égard de la

politique européenne de coopération, et la préparation du prochain triennum budgétaire (2011-2013), d'autre part. Ces démarches doivent être développées de façon articulée afin d'assurer leur cohérence.

B. UN CADRE DE RÉFÉRENCE POUR TOUS LES ACTEURS DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Ce document-cadre aura également pour mérite, votre commission l'espère, de fédérer l'action des administrations qui concourent à l'aide au développement.

Notre dispositif institutionnel dans ce domaine est en effet à l'image de cette politique particulièrement complexe.

A la double tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes et du ministère des finances, s'ajoutent le secrétariat d'Etat à la coopération, la toute puissante Agence française de développement, de nombreuses institutions nationales, comme, par exemple, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), ainsi que, sur le terrain, les services de coopération et d'action culturelle (SCAC), et les agences de l'AFD.

Certes, la réforme de 1998 a conduit à la rationalisation administrative de l'aide autour de deux grands pôles, l'un diplomatique, issu de l'absorption du secrétariat d'Etat à la coopération par la ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), et l'autre, financier, centré sur le ministère des finances (MINEFE).

Avec cette réforme, l'AFD est devenue l'« opérateur pivot » de l'aide française. Depuis lors, les transferts successifs de compétences ont conduit l'AFD à prendre en charge la gestion de près de 80 % des moyens de l'aide programmable mise en œuvre par les canaux bilatéraux.

En dépit des réformes, le dispositif institutionnel est composé de nombreuses structures qui appellent nécessairement de multiples mécanismes de coordination, comme l'illustre le schéma suivant :

Le MINEFE gère également les financements d'appuis budgétaires (leur instruction est toutefois menée de manière conjointe entre la DGTPE, la DGM et avec l'appui de l'AFD), les remises et allègements de dettes (Club de Paris) ainsi que l'instruction et la mise en œuvre des Contrats de développement et de désendettement. Toutes ces actions sont menées de manière conjointe entre la DGTPE et la DGM avec l'appui technique de l'AFD. Sur ces différents points, au sein de la DGTPE, les conseillers financiers régionaux entretiennent des relations très suivies avec les SCAC et les agences de l'AFD. Sur place, les missions économiques, au sein des ambassades, sont peu impliquées dans les problématiques de coopération au développement. Elles le sont davantage dans les pays dits « émergents » en raison de leur fonction de mise en œuvre des instruments spécifiques du MINEFE dans ces pays (instruments financiers FASEP et réserve pays émergents).

Ces quelques lignes et nombreux sigles témoignent de la richesse de ce paysage institutionnel.

La tentation presque naturelle de chacune de ces administrations d'agir seule existe. Il est donc utile que tous ces acteurs puissent se référer à un document unique et coordonner leurs actions autour d'objectifs clairement établis.

Le document-cadre pourra également contribuer à définir une vision de la stratégie française à l'égard des organisations multilatérales. Il avait été constaté, à de multiples reprises, que la France ne disposait pas de stratégie générale de coopération multilatérale.

Ainsi dans son rapport remis au Premier ministre, en juillet 2008, sur l'aide publique au développement, Mme Henriette Martinez, députée des Hautes-Alpes, observe que « *la coopération multilatérale ne semble pas avoir fait l'objet jusqu'à présent d'une stratégie clairement définie, ou tout au moins pas de façon coordonnée avec la politique bilatérale, qui elle-même avait besoin d'être recentrée et clarifiée.* ».

Un effort a été fait pour mieux définir les objectifs de nos contributions à la Banque mondiale. De même, un exercice est en cours pour clarifier la politique française à l'égard de la politique de développement européenne. Mais ces documents ne concernent chacun qu'une institution. Ils ne couvrent qu'une partie des contributions multilatérales françaises. Ils doivent s'articuler autour d'une stratégie d'ensemble.

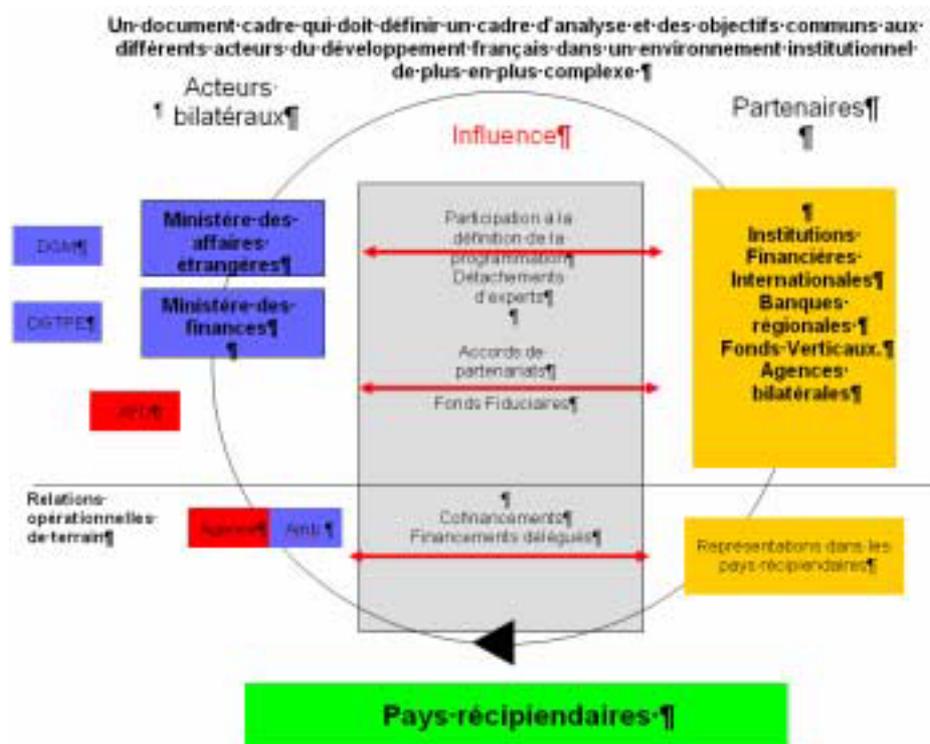
Comme le soulignait un rapport d'évaluation de septembre 2008 de la dotation de la France à la Banque mondiale via l'Association internationale de développement (AID 13-14) : « *L'avancement des priorités que la France s'est fixées dans sa coopération avec le Groupe de la Banque mondiale requiert une cohérence et une concordance de vision inscrite dans une politique de coopération. Les programmes de coopération par pays (DCP) ou les énoncés de politiques sectorielles n'offrent qu'une vision partielle des*

objectifs de l'aide. La formulation d'une politique de coopération pour tous les secteurs permettrait de mieux clarifier ses objectifs. »¹

Comment, en effet, évaluer la cohérence des programmes menés par la Banque mondiale avec les priorités françaises si celles-ci ne sont pas clairement définies ?

Dans le contexte dégradé de nos finances publiques où les pouvoirs publics seront nécessairement conduits à effectuer des arbitrages plus nombreux entre les contributions multilatérales, un document de stratégie était également nécessaire pour donner une vision cohérente de nos objectifs à l'ensemble des administrations en charge de ces contributions.

En l'absence d'institution unique, responsable de la coordination globale des contributions aux institutions multilatérales, ce document constituera un référent commun à l'aide bilatérale et multilatérale.



Source : AFD

Le document-cadre a ainsi vocation à favoriser une meilleure articulation entre les divers instruments et circuits d'acheminement de l'aide française multilatérale. Il ne permettra évidemment pas, à lui seul, de réduire l'accumulation de différents types de contributions pour une même organisation ou de renforcer le contrôle de l'utilisation des fonds et de la croissance des contributions. Mais **il devrait faciliter le positionnement des**

¹ Évaluation de la dotation de la France à l'Association internationale de développement (AID 13-14) Septembre 2008 DGTPE

administrations françaises tant à l'égard de nos partenaires du Sud qu'à l'égard des autres bailleurs de fonds nationaux ou internationaux.

S'agissant des pays qui bénéficient de notre coopération, le document-cadre a vocation à inspirer la rédaction de futurs documents-cadre de partenariat (DCP) que signe la France avec ses partenaires. Les DCP doivent être rédigés en commun avec les autorités des pays concernés, en cohérence avec les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté mis en place par les Etats et les documents stratégiques élaborés par la Commission européenne. Ils devront également refléter sur le terrain les priorités définies par le document-cadre.

En ce qui concerne les autres bailleurs de fonds, ce document doit permettre d'asseoir la crédibilité des positions française et de manifester leurs cohérences. Il constituera la base des propositions françaises pour d'importantes échéances dans les mois et années à venir (Conférence sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2010, présidence française du G20 en 2011...).

Ce document fournit un cadre conceptuel qui permet de repenser à moyen terme nos interventions. Il propose une lecture des enjeux de la coopération, des leviers et des modes d'action de la coopération française. Il soumet également une ligne de conduite que pourrait décliner la France au sein de partenariats différenciés en fonction des circonstances historiques et géographiques.

Il est de ce point de vue complémentaire mais ne se substitue pas aux documents de stratégies sectorielles et géographiques, ni aux documents de cadrage budgétaire qui ont une vocation plus directement opérationnelle.

II. UN DIAGNOSTIC PERTINENT QUI DESSINE UN VISAGE NOUVEAU DE LA COOPÉRATION

La première partie du projet de document-cadre, dans l'état où il a été adressé à la commission des affaires étrangères, établit un diagnostic des bouleversements du contexte international dans lequel la politique de coopération française se déploie.

A. UN DIAGNOSTIC QUI RENOUVELLE NOTRE REGARD SUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Dans un premier temps, le projet de document-cadre dresse un historique de l'évolution du contexte international relatif au développement.

Il tire les conséquences de la fin de la Guerre froide pour les pays en développement. Il dresse le constat d'une forte différenciation des trajectoires de développement au Sud avec l'émergence de l'Asie et de l'Amérique latine, et la stagnation de l'Afrique subsaharienne. Il souligne la naissance d'un

monde globalisé et interdépendant qui met fin au caractère exclusif de la relation bailleur-bénéficiaire. Il observe également le renouveau de fortes tensions économiques, et politiques, ainsi que l'apparition de nouvelles problématiques environnementales et démographiques. Il appelle de tous ses vœux une intensification de la coopération internationale, essentielle dans ce nouveau monde d'interdépendances.

On ne reviendra pas ici sur ce tableau d'ensemble, qui fait l'objet d'un relatif consensus, pour se concentrer sur les éléments de ce diagnostic qui dépeint le nouveau visage des politiques d'aide au développement.

Sur bien des aspects ce document présente, en effet, la coopération sous un jour nouveau qui se démarque de la vision traditionnelle de l'aide au développement.

1. La définition d'une aide au développement comme un mode de régulation de la mondialisation

Le document-cadre souligne que la *« mondialisation génère une forme de peur diffuse, liée au sentiment qu'elle n'est pas sous contrôle, avec un double sentiment d'injustice et d'impuissance »* et conclut que *« l'ambition d'une mondialisation maîtrisée redéfinit la coopération au développement »*.

Une des évolutions majeures des dernières décennies est l'interdépendance croissante des pays du Nord et du Sud dont on mesure progressivement l'importance. Longtemps, l'aide au développement s'est déployée dans un environnement où l'évolution des pays du Sud n'avait pas d'influence sur celle des pays du Nord. La coopération était fondée sur un idéal de justice sociale qui visait à compenser des injustices internationales héritées de l'histoire coloniale, à assurer une redistribution conforme à un principe d'égalité.

Les attentats de septembre 2001, la résurgence de la piraterie, le retour des pandémies ont montré que le sous-développement constituait un terreau favorable à de nouvelles menaces qui touchent aussi bien les pays du Sud que du Nord.

Dès lors, l'aide au développement n'est plus seulement un acte de charité, mais aussi un moyen de régulation de la mondialisation et de gestion des relations Nord/Sud.

Comme l'a fait observer M. Jean Michel Severino, lors de la table ronde du 12 mai, *« ce document est fondé sur l'idée que l'aide au développement ne s'inscrit plus désormais dans une démarche caritative, ou compassionnelle ; elle consiste en une véritable politique publique, que justifient les interdépendances mondiales... En effet, on a bien pris conscience, aujourd'hui, que l'échec économique des pays d'Afrique ou d'Asie –comme leur réussite, d'ailleurs– est susceptible d'engendrer des conséquences déstabilisantes pour les pays d'Europe. Des enjeux migratoires, économiques,*

environnementaux, voire de sécurité, pour l'Occident, résultent directement de la situation des autres régions du monde. ».

Le cas de la santé publique est particulièrement frappant. L'accroissement des échanges commerciaux et humains constitue un facteur de multiplication des épidémies. Le Sida, le Sras ou la grippe aviaire le montrent : conçue de longue date comme « bien public » appelant une politique nationale, la santé devient « bien public global » dès lors qu'elle renvoie à des maladies ne connaissant pas de frontière. Le monde en développement, maillon faible dans la chaîne de surveillance épidémiologique, demande un accompagnement tout particulier.

Dans ce contexte, l'aide au développement doit à la fois poursuivre des intérêts communs aux pays du Sud, comme la santé publique, la préservation du climat, la lutte contre le terrorisme ou la délinquance financière, mais aussi veiller aux intérêts de la France en contribuant à sécuriser son environnement.

Cet environnement dépend, pour une large part, de ce qui se passe dans les pays en développement. Comme l'a souligné le ministre des affaires étrangères lors de sa présentation du document-cadre devant notre commission, le 26 mai dernier : *« Dans le long terme, nos intérêts convergent avec les leurs. Les aider, c'est nous aider nous-mêmes. La coopération au développement, c'est un pari politique sur l'avenir ».* L'aide au développement apparaît de plus en plus comme une réponse aux effets collatéraux de la mondialisation et un investissement pour un monde plus sûr.

Cela ne justifie pas que les objectifs de justice sociale soient abandonnés. La persistance de la pauvreté, dans un monde d'information instantanée et globale, reste objet de scandale au regard d'une morale universelle pour laquelle un homme vaut un homme, mais elle devient aussi sujet d'inquiétude géopolitique globale.

Votre commission estime, dans cette perspective, que les objectifs de politique de développement se situent au confluent des intérêts des pays concernés et de nos propres intérêts.

Le principe éthique est, dans ce document, doublé d'une vision plus utilitariste de l'aide. Toutefois le moteur qui anime cette « instrumentalisation » constitue bien un projet de gestion commune des dérèglements nés de la mondialisation. En ce sens, le terme d'« aide », lui-même porteur de profonds malentendus, est rendu quelque peu obsolète. Ses « bénéficiaires » sont en réalité de véritables partenaires dans la gestion de leurs propres intérêts et des intérêts croisés qui déterminent nos destinées globales.

Vos rapporteurs observent que les objectifs de l'aide au développement relèvent également de notre politique étrangère et, par conséquent, doivent refléter nos préoccupations propres. Des préoccupations telles que la gestion de la mondialisation, le contrôle des flux migratoires et la stabilisation des zones sensibles, dans lesquelles nous avons

des intérêts à long terme, comme le Sahel où se situent notamment une des sources majeures de notre approvisionnement énergétique nucléaire.

La France a des intérêts géostratégiques dans une Afrique de plus en plus courtisée par les Américains et les Chinois. L'AFD intervient dans les pays émergents d'Asie afin de participer à la lutte contre le réchauffement climatique, mais aussi pour entretenir un dialogue avec des puissances mondiales qui façonneront le monde de demain. Au-delà de son simple poids économique, la France souhaite conserver son influence dans la construction de l'architecture mondiale en s'investissant dans la définition de la politique globale.

Vos rapporteurs estiment qu'on ne peut attendre d'une politique extérieure qu'elle soit tout à fait désintéressée ; chaque État remplissant la mission qui est la sienne pour le compte de ses citoyens. Faut-il pour autant s'en alarmer ? Un don n'est-il plus un don du seul fait que le donateur en retire certains bénéfices ? La véritable question se situe moins dans les intérêts poursuivis que dans les bénéfices retirés *in fine* par le pays aidé.

Ils observent, en revanche, qu'il y aurait une plus grande transparence à le formuler plus clairement et à définir plus précisément dans ce document les intérêts géostratégiques de la France. Comme l'a souligné M. François Bourguignon lors de la table ronde : « *Le document évoque, par exemple, la répartition des bénéficiaires de l'aide en zones géographiques essentielles aux « intérêts français et européens» de la France. Il conviendrait de mieux définir ces intérêts.* ».

Dans un contexte de remise en cause de la répartition des pouvoirs au sein des grandes instances internationales, la France œuvre pour maintenir son rang et ses intérêts dans le concert des institutions multilatérales. Les arbitrages réalisés dans cette optique, notamment parmi nos contributions multilatérales, seraient sans doute plus pertinents ou du moins plus lisibles si les intérêts de la France étaient plus explicites.

2. La fin d'une politique de développement indifférenciée

Le projet de document-cadre souligne « *La fin d'une vision monolithique du monde en développement : les pays en développement ont connu des trajectoires très différenciées et notre coopération doit bâtir des partenariats stratégiques différenciés* ».

La catégorie même de pays en développement est de plus en plus hétérogène, au fur et à mesure que les pays émergents se distinguent par leur croissance et leur dynamisme.

L'aide au développement reposait sur une relation entre deux groupes de pays relativement homogènes : la communauté des donateurs et les pays en développement. Or, l'émergence de puissances économiques parmi les pays en développement a remis en cause l'homogénéité de cette dernière catégorie.

Cette émergence redessine peu à peu le paysage économique et politique du monde, et, par extension, les enjeux de la coopération et de l'aide.

L'essor du Sud se manifeste plus particulièrement par la montée en puissance de l'Asie et des BRICS (Brésil - Russie - Inde - Chine - Afrique du Sud). Certains de ces pays sont même devenus à leur tour des donateurs de premier plan. Toutefois, cela ne signifie pas que ces pays ne sont plus éligibles à l'aide au développement, non seulement parce que nombre d'entre eux doivent encore faire face à des défis considérables en matière de lutte contre la pauvreté ou de sécurité sanitaire, mais aussi parce qu'il y a un intérêt majeur à ce que ces pays adoptent un modèle de croissance durable respectueux de l'environnement.

Le monde devient multipolaire et donc plus hétérogène, ce qui nécessite d'inventer de nouveaux partenariats différenciés. On ne peut plus parler « d'une » politique du développement parce que l'Agence Française de Développement ne fait pas la même chose et n'entretient pas la même relation avec les autorités maliennes et les autorités chinoises. Comme l'a souligné M. Jean Michel Severino, lors de la table ronde, dans ce document : *« l'aide au développement n'apparaît plus comme une aide en faveur de pays pauvres indifférenciés : elle est désormais consacrée à des thèmes prioritaires, distincts selon les zones du globe »*.

Votre commission se félicite que le document-cadre définisse les éléments communs et les points de différenciation entre la lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres et la coopération au développement dans les pays émergents.

C'est un élément important pour rendre plus lisible la présence de l'AFD dans les pays asiatiques, où elle intervient sous forme de prêts, pour un coût budgétaire sans commune mesure avec les dons effectués en Afrique subsaharienne.

Le document-cadre prend également acte de l'idée qu'en dépit des grands principes relatifs à l'efficacité de l'aide, les progrès de notre coopération ne peuvent être obtenus par l'imposition d'une démarche standardisée qui se déclinerait de façon uniforme du Mali à l'Inde et qu'ils nécessitent, au contraire, une attention forte aux spécificités des contextes locaux.

3. Vers une vision de la coopération qui n'est plus exclusivement fondée sur le financement de l'aide publique au développement

Traditionnellement, la politique de développement était composée d'un ensemble de dons, de prêts et d'assistance technique financés par le budget de la coopération et déclarés comme une aide publique au développement à l'OCDE.

Les auteurs du document-cadre souhaitent mettre fin à cette vision d'une aide exclusivement cantonnée à l'aide publique au développement. Ils observent que « *la part de l'aide publique au développement dans le financement du développement se réduit* » et que « *les instruments et modes de financement se diversifient* ». Ils constatent que « *à côté de l'aide publique au développement, l'aide de fondations privées, les investissements privés, les flux de migrants ainsi que de nombreux instruments de marché, comme les prêts aux entreprises, le capital risque, les mécanismes de garantie, participent au développement des pays du Sud* ».

Le projet de document-cadre complète cette vision en observant : « *Il importe de restituer l'aide publique au développement dans un cadre plus global des politiques et initiatives qui ont un impact sur le développement : négociations commerciales, politiques agricoles, flux de migrants, flux de capitaux, évolution des prix sur les marchés internationaux, etc* ».

	Mécanismes impliquant la mobilisation d'instruments financiers	Mécanismes n'impliquant pas de mobilisation financière
Mobilisation des ressources domestiques	Appui à la gestion des finances publiques (y.c impôts et douanes), appui à la structuration du secteur financier (y.c microfinance, assurance, marché obligataire...)	Lutte contre l'évasion fiscale, coopération fiscale, révision des normes comptables internationales
Mobilisation des ressources internationales privées	Prises de participations, garanties, avances sur marché (AMC)	Facilitation des transferts des migrants, transparence de l'information, transferts de technologies et de savoir-faire
Commerce	Aide au commerce, infrastructures régionales	Négociations commerciales multilatérales (DDR), accords de libre échange, APE, dérogations commerciales, cohérence des politiques sectorielles, propriété intellectuelle
Subventions d'APD des pays de l'OCDE	Dons et coopération technique	Efficacité, transparence
Accès des Etats aux marchés financiers et gestion de la dette	Prêts concessionnels, annulations et restructuration de dettes, capitalisation et fonds de bonification des IFIs, couverture du risque de change	Evolution des droits de vote dans les institutions internationales, révision des modèles d'allocation, cadre de soutenabilité de la dette, limitation des fluctuations de change

Le financement Des enjeux globaux	Financements ciblés : climat, stabilisation financière... Financement structurel de politiques publiques globales (OMD et leurs suites)...	Effets d'incitation et d'orientation des taxes mondiales en fonction des sources et niveaux de prélèvement
--	---	--

Votre commission ne peut que souscrire à cette vision large de l'aide au développement, qui ne doit pas être réduite aux subventions, ni même à l'ensemble des mécanismes de financement, mais doit définir les objectifs d'une politique globale de création d'un environnement favorable au développement, qui couvrirait tous les champs du schéma qui précède.

La conception traditionnelle de l'aide au développement ne correspond, dans le tableau ci-avant, qu'à la ligne « subvention APD des pays de l'OCDE », ce qui illustre combien les autres enjeux et mécanismes sont nombreux.

Votre commission souscrit à cette vision globale du développement mais regrette que le document-cadre n'ait pas maintenu cette vision dans la définition des objectifs.

Des thèmes comme la lutte contre l'évasion fiscale, la coopération fiscale, la révision des normes comptables internationales, les transferts de technologies et de savoir-faire, les négociations commerciales multilatérales, les accords de libre-échange, la cohérence des politiques sectorielles, les questions de propriété intellectuelle, l'évolution des droits de vote dans les institutions internationales, la cadre de soutenabilité de la dette, la limitation des fluctuations de change sont peu ou pas abordés dans le projet de document qui nous a été transmis.

Il est dommage que ce document-cadre n'ait pas été l'occasion de définir la stratégie et les objectifs de la France concernant tous les aspects du développement. Comme l'a souligné M. Jean-Michel Severino lors de la table ronde : *« la France devrait pouvoir se doter, un jour, d'un document-cadre de stratégie visant le développement, et pas seulement l'aide publique au développement »*.

4. La fin d'un modèle de développement exclusif

Le projet de document-cadre constate la fin d'un modèle de développement exclusif, applicable à tous, et l'épuisement du modèle de développement fondé sur la consommation d'énergie fossile.

L'aide au développement a longtemps reposé sur des modèles « clés en main » que les politiques de coopération s'efforçaient de mettre en œuvre. Aux indépendances, la théorie dominante était celle d'une possibilité de sortie d'un état endémique de sous-développement par le biais d'un soutien

vigoureux à l'investissement et à la croissance. Il s'agissait de compenser le déficit d'épargne des pays en développement, qui empêchait notamment la réalisation des grandes infrastructures nécessaires à la croissance.

Plusieurs décennies plus tard, avec la crise de l'endettement, commence la grande période des ajustements. L'accent est mis sur les équilibres macro-économiques et budgétaires, ainsi que sur l'ouverture des économies. Le consensus de Washington, d'inspiration libérale, devient le paradigme dominant et s'accompagne de libéralisations, de privatisations et de déréglementations. Au milieu des années 90, face à une certaine caricature du consensus de Washington confondu avec l'Etat minimal, la priorité est alors donnée à la lutte contre la pauvreté et se traduit notamment par le lien fait entre la remise de dette et la priorité aux secteurs sociaux.

Aujourd'hui, la « recette » n'existe plus, les modèles imposés sont d'autant plus remis en question que le développement des pays émergents s'est effectué à travers un processus qui, par bien des aspects, est à l'opposé de ce que la théorie économique prévoyait. Là où le rattrapage économique des pays en développement devait se traduire par un déficit d'épargne, un niveau d'investissement impliquant un déficit de la balance extérieure, les pays émergents se sont développés à partir d'une balance commerciale excédentaire, la conquête de marchés extérieurs et un surcroît d'épargne.

Le document-cadre est élaboré à un moment où la pensée du développement cherche son équilibre entre discipline macro-économique et budgétaire, investissement sur le capital humain et promotion du secteur privé.

Le document-cadre arrive également à un moment où chacun prend conscience que le modèle de développement fondé sur la consommation sans limites des énergies fossiles n'est, à terme, plus tenable. Même si chacun éprouve des difficultés à en tirer les conséquences, l'idée de la nécessité d'infléchir notre modèle de croissance comme celui des pays en développement fait son chemin.

Comme l'a souligné, devant notre commission, M. William C. Ramsay, directeur du programme Energie de l'Institut français des relations internationales (IFRI) : *« si les tendances actuelles de consommation d'énergie se poursuivaient jusqu'en 2030, 80 % de l'énergie utilisée dans le monde proviendrait des énergies fossiles, ce qui engendrerait une augmentation de 60 % des émissions de gaz carbonique et une augmentation de 6°C de la température¹ ».*

Le document-cadre prend acte de cette situation et fixe à notre coopération comme objectif de favoriser « un nouveau modèle de développement, moins énergétivore, moins émetteur, promoteur d'une gestion des ressources naturelles plus durable ».

¹ Audition de M. William C. Ramsay, directeur du programme Energie de l'Institut français des relations internationales (IFRI), mercredi 17 février 2010, commission des affaires étrangères. <http://www.senat.fr/bulletin/20100215/etr.html>

Votre commission ne peut que s'en féliciter.

Elle est bien consciente que ce sujet doit recevoir une approche différenciée selon les zones. Sans doute la lutte contre la pauvreté peut-elle apparaître comme prioritaire en Afrique par rapport à la préservation des biens publics mondiaux.

Ce nouvel objectif de préservation de l'environnement doit cependant profondément modifier l'approche du développement dans les pays pauvres. Il faut avoir à l'esprit que les énergies fossiles représentent les deux tiers de la production électrique subsaharienne. Les pays les plus pauvres d'Afrique sont ceux dont la production électrique est la plus chère au monde, et au contenu en carbone le plus élevé. C'est pourquoi l'objectif de développement des énergies renouvelables, comme l'énergie solaire et hydroélectrique, est tout aussi prioritaire en Afrique.

La recherche d'un nouveau modèle de croissance concerne en fait tous les continents au Sud comme au Nord.

5. Une coopération qui doit désormais toujours se penser sous la forme de partenariats

La coopération française s'est longtemps pensée à travers les relations privilégiées que la France entretenait avec ses anciennes colonies. Ce document-cadre illustre une évolution d'une politique qui ne se conçoit plus comme un exercice solitaire, mais une relation de partenariat avec les pays récipiendaires d'abord, avec les autres bailleurs de fonds nationaux et multilatéraux, ensuite, et, enfin, avec un nombre croissant d'intervenants en France (ONG, collectivités, entreprises) et au niveau international (organisations internationales, fonds verticaux, fondations, nouveaux pays donateurs ...).

La France n'intervient plus que rarement seule. La mise en œuvre de notre politique bilatérale consiste aujourd'hui à repérer des opportunités où elle peut faire valoir sa valeur ajoutée et à construire des partenariats autour d'une action. Le Mali est un exemple de pays où la France a naturellement vocation à intervenir. Elle n'y représente plus que 10 % de l'aide publique au développement. La France a donc naturellement intérêt à trouver des partenariats.

En outre, parce qu'elle est convaincue de la valeur ajoutée d'une action européenne pour le développement, la France a également fait le choix d'inscrire sa politique d'aide au développement dans un cadre européen. De surcroît, elle a toujours œuvré pour l'affirmation de cette compétence de l'Union. Le quart de son aide publique au développement est mis en œuvre par des actions de la Commission européenne.

La coopération française s'inscrit enfin résolument dans le cadre multilatéral qui constitue, dans un monde devenu totalement interdépendant, le

niveau approprié pour l'élaboration de réponses communes aux défis mondiaux, parmi lesquels figure l'extrême pauvreté.

En se référant à la notion de partenariat en insistant sur la complémentarité entre les niveaux bilatéraux, européens et multilatéraux, le document-cadre prend acte de cette évolution.

6. La fin d'une coopération fondée sur le socle exclusif des souverainetés nationales

Le diagnostic du document-cadre sur les évolutions internationales souligne « *la fin d'un monde international fondé sur le socle exclusif des souverainetés nationales* ».

Nombre de défis contemporains, comme la lutte contre le réchauffement climatique ou la sécurité sanitaire et, plus généralement, ce que l'on appelle les biens publics mondiaux, nécessitent la mise place de politiques globales menées au niveau mondial.

Cette évolution vers des politiques publiques globales est loin d'être acquise. Paradoxalement, le sentiment d'interdépendance tel qu'on peut l'observer aujourd'hui est un phénomène nouveau par son ampleur, mais il ne se traduit pas par plus de multilatéralisme ou par l'émergence de règles universelles. Au contraire, il est contemporain, dans nombre de domaines, d'une réaffirmation de la souveraineté des Etats.

Pourtant, en l'espace de quelques années, les pandémies du Sras ou de la grippe aviaire, les premiers effets du changement climatique, la crise alimentaire globale et la déroute financière de la fin 2008 ont illustré l'urgence d'une action collective associant l'ensemble des Etats de la planète. L'avenir ne demandera pas moins mais plus de collaborations internationales en faveur du climat, de la sécurité alimentaire, de la biodiversité, de la prévention et la gestion des conflits, des crises financières ou des grandes pandémies.

Ces vingt dernières années ont été marquées par la prolifération des acteurs de l'aide. ONG, fondations philanthropiques, organismes bilatéraux et multilatéraux, nouveaux bailleurs et entreprises forment une coalition hétéroclite au service du développement, qui se révèle particulièrement difficile à coordonner en l'absence d'autorité puissante et légitime.

Or ce manque de coordination représente un coût considérable en termes d'efficacité. De ce point de vue, le projet de document-cadre voit juste. Comme l'a illustré l'échec de la conférence de Copenhague, les défis du 21^e siècle exigeront des solutions collectives qui vont au-delà d'une coopération fondée sur le socle exclusif des souverainetés nationales.

Comme l'a souligné le Séminaire d'Ermenonville sur l'émergence des politiques globales organisé par l'AFD en février 2010 ¹le chemin à parcourir pour mettre en place ces politiques globales sera long, mais la France se doit d'y participer.

Cette évolution marque une rupture avec le passé. Elle impose à la France de présenter des propositions institutionnelles pour une gouvernance internationale efficace apte à régler les questions globales, notamment d'environnement, de finances et de commerce.

* *

*

Le changement le plus marquant par rapport aux analyses traditionnelles de l'aide au développement est dans l'ensemble du document la fin d'une vision dichotomique du monde.

L'atténuation de la dichotomie politique Nord-Sud, marquée par l'entrée des grands pays émergents dans le G20, apparaît potentiellement aussi importante que la fin de la confrontation Est-Ouest.

La fin de la dichotomie pays riches/pays pauvres, avec l'apparition d'un classement moins binaire des Etats : moins avancés, pauvres, intermédiaires.

La fin de la dichotomie donateurs/récepteurs, avec un nombre croissant de pays qui sont simultanément donateurs et bénéficiaires d'aide publique au développement et avec lesquels il nous faudra inventer ensemble de nouvelles réponses aux défis contemporains.

La fin de la dichotomie aide publiques/marchés, avec la multiplication des instruments hybrides où l'action publique contribue à mobiliser les flux privés en faveur du développement.

La fin de la dichotomie Etat/ONG au profit d'une diversité d'acteurs publics (Etats, collectivités, opérateurs publics, chambres consulaires) et privés (associations, fondations, syndicats) et d'actions menées en consortium par ces divers acteurs.

Le diagnostic du projet de document-cadre offre une grille d'analyse nouvelle qui permet de mieux comprendre la complexité dans laquelle se déploie la politique d'aide au développement et de renouveler la lecture qu'on peut faire de notre coopération.

* *

*

¹Repenser l'aide au XXI^{em} siècle : L'émergence des politiques globale, séminaire d'Ermenonville, AFD, 11 février 2010

B. UN DIAGNOSTIC QUI GAGNERAIT À S'APPUYER SUR UNE ÉVALUATION DES STRATÉGIES DÉJÀ MISES EN OEUVRE

Le document-cadre de coopération tel que transmis à votre commission ne semblait pas s'appuyer sur une évaluation de la politique jusqu'ici menée. Le document dresse bien un diagnostic de la situation internationale et des grandes évolutions des politiques d'aide, mais ne se fonde pas sur un bilan de l'action passée.

Votre commission estime que le diagnostic doit s'étendre aux différents volets de la politique d'aide au développement.

1. Un bilan des objectifs fixés par le CICID serait utile

Le processus même de rédaction du document ne prévoyait pas une séquence préalable de bilan des objectifs que les différents CICID s'étaient fixés depuis 2004.

En procédant ainsi, les auteurs du document définissent la stratégie française de coopération pour les années à venir en faisant l'économie d'un retour sur les objectifs que se sont fixés les pouvoirs publics dans ce domaine depuis des années.

Les différents CICID ont adopté de nombreux objectifs que le document-cadre reprend assez largement et dont il serait utile de faire le bilan. Le CICID du 5 juin 2009 a par exemple défini cinq secteurs d'intervention prioritaires pour la coopération française et a fixé un objectif d'allocation de 60 % de l'effort budgétaire de l'aide publique au développement à l'Afrique subsaharienne, ainsi qu'un objectif d'allocation de 50 % des subventions aux quatorze pays pauvres prioritaires.

Il serait de bonne méthode de faire un bilan des stratégies passées, pour vérifier si les objectifs ont été atteints. Un bilan permettrait également de comprendre les raisons pour lesquelles, le cas échéant, ils ne l'ont pas été et enfin pour réévaluer leur pertinence.

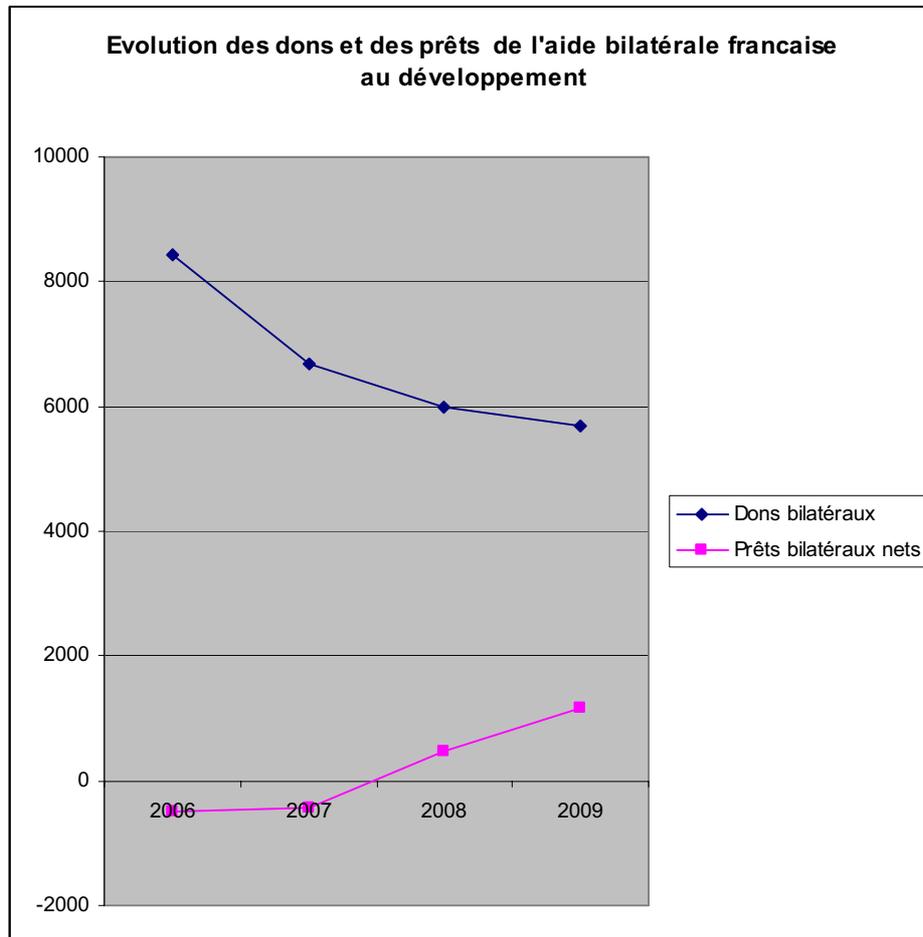
2. La définition d'une stratégie devrait contenir une doctrine d'emploi des différents instruments de l'aide au développement

Cette réflexion s'applique non seulement aux priorités géographiques et sectorielles mais également aux instruments utilisés (prêts, dons, garanties, etc.), ainsi qu'aux canaux de financements bilatéraux ou multilatéraux choisis.

Les mérites et les limites de chacun de ces instruments permettraient d'éclairer le débat. De nombreux intervenants, lors de la table ronde et de la présentation du ministre des affaires étrangères et européennes, ont regretté, comme Mme Catherine Tasca, que « *ce document ne s'appuie pas sur une évaluation de l'efficacité respective des différents instruments de l'aide au*

développement française. Une évaluation des politiques passées est indispensable pour déterminer les instruments et les objectifs souhaitables dans tel ou tel contexte».

Vos rapporteurs observent, par exemple, depuis 2006, une diminution des dons de l'aide bilatérale et inversement une augmentation des prêts.



Source : Sénat / OCDE

Cette évolution a un impact important sur l'allocation géographique de notre aide. Conformément aux règles que la France s'impose dans le cadre du FMI, elle ne prête pas aux pays qui ne sont pas, du fait de leur situation financière, éligibles aux facilités d'emprunt du FMI. C'est là de l'avis général une des explications de la diminution de nos interventions en Afrique subsaharienne en général et dans les pays francophones de cette zone en particulier.

Un bilan de l'utilisation des dons et des prêts, prenant en compte le degré de concessionnalité des prêts selon les zones et les secteurs, une analyse des conséquences à terme de ces deux instruments sur notre aide publique au développement, permettrait d'éclairer ce débat récurrent et d'en dégager une doctrine d'emploi des dons.

Compte tenu de la rareté de la ressource budgétaire qui sera nécessairement croissante dans les années à venir, le document-cadre devrait identifier les situations, les zones et les secteurs où les dons disposent d'un avantage comparatif certain par rapport aux autres mécanismes.

Vos rapporteurs souhaiteraient, par ailleurs, savoir, dans le cadre de ce document qui s'inscrit dans une perspective de dix ans, quelles seront les conséquences prévisibles à dix ans de l'augmentation importante de nos interventions sous forme de prêts sur l'aide au développement que nous déclarons à l'OCDE.

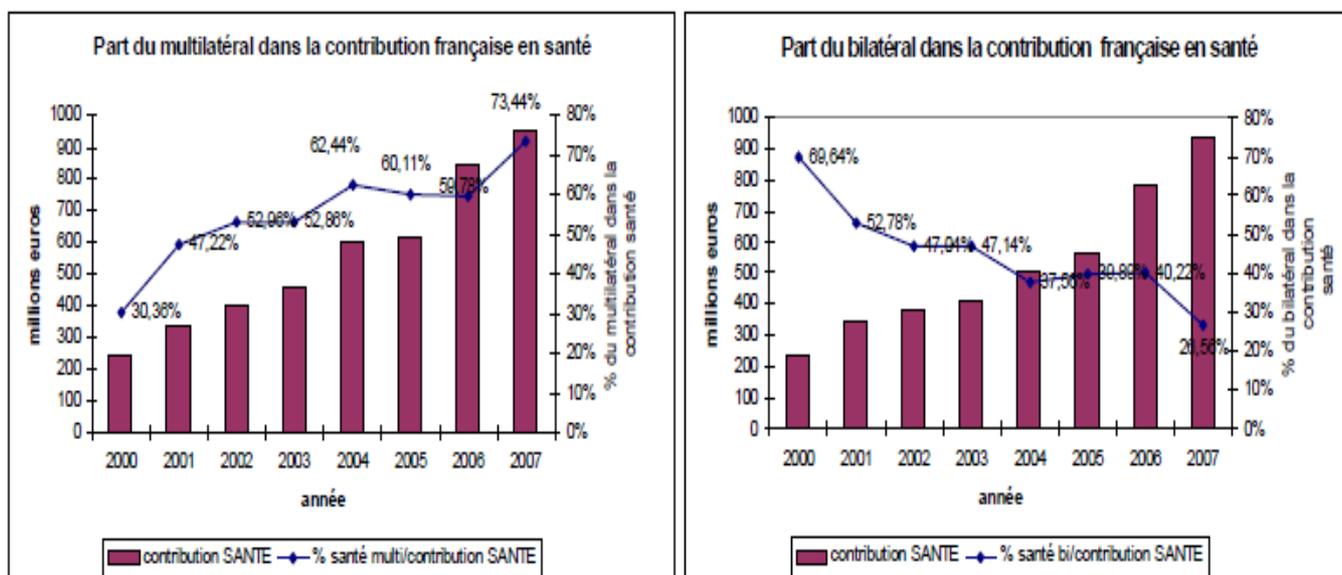
D'autres instruments suscitent des débats, comme par exemple l'aide budgétaire, les contrats désendettement-développement où, dans un autre registre, les fonds fiduciaires qui sont souvent présentés comme des moyens pratiques de travailler avec les organisations internationales, en affectant des contributions volontaires à des secteurs particuliers.

Au niveau de la Banque mondiale, ces fonds fiduciaires connaissent une croissance très forte, passant de 3,3 milliards d'euros, en 2004, à 6,4 milliards d'euros en 2007. La dernière évaluation de « l'efficacité de l'interaction des organisations multilatérales dans les pays africains » souligne, parmi ses préconisations, que « *la France devrait plaider, au sein des conseils d'administration des organisations multilatérales et à la Commission européenne, sur les risques de dysfonctionnement de l'architecture du système international de l'aide associé à la multiplication des fonds fiduciaires et des ressources budgétaires affectées dans les agences multilatérales* »¹.

On pourrait multiplier les exemples. Le débat sur la part croissante de l'aide multilatérale dans la coopération française doit être éclairé par des évaluations sur les résultats obtenus au regard des objectifs fixés.

L'évolution croissante de la part du multilatéral se traduit, dans certains secteurs, par une diminution importante de l'aide bilatérale, comme l'illustre l'évolution des dépenses dans le domaine de la santé.

¹ *Efficacité de l'interaction des organisations multilatérales dans les pays africains* Mars 2010 – <http://www.dgtpe.minefi.gouv.fr/publi/publications.htm#0310>



Source : chiffrage APD MAEE

Une évaluation des résultats permettrait de savoir quel est l'équilibre le plus optimal pour chaque secteur. Une connaissance des avantages comparatifs des opérateurs bilatéraux et multilatéraux dans chaque secteur est nécessaire pour que des arbitrages budgétaires soient effectués au regard de critères d'efficacité.

L'évaluation de la qualité des partenariats entre la France et les institutions multilatérales auxquelles elle contribue permettrait de mieux appréhender la cohérence entre l'action de ces institutions et les priorités de notre pays.

Votre commission est d'avis que ces évaluations soient systématiques à chaque reconstitution des fonds de ses organismes.

Il y a, par exemple, aujourd'hui, un consensus pour reconnaître que, si elle est fortement engagée au niveau multilatéral sur les questions de santé, la France tient insuffisamment son rang et doit renforcer son influence et sa visibilité. Ce rééquilibrage doit se faire dans le contexte de l'action multilatérale, mais aussi, et peut-être surtout, par une meilleure articulation entre le multilatéral et le bilatéral.

Votre commission souhaiterait que le document-cadre définisse clairement la palette d'instruments à la disposition des autorités politiques, qualifie leurs avantages comparatifs respectifs en s'appuyant sur des éléments d'évaluation et détermine une doctrine d'emploi qui permettrait de savoir ce qu'on peut attendre de chaque instrument et dans quel contexte il est le mieux adapté. Cette doctrine permettrait notamment d'identifier le meilleur usage des ressources en subvention.

Si on veut que le document-cadre soit un document qui éclaire la décision politique, il devrait aussi contenir une doctrine d'emploi des instruments de l'aide au développement.

Le document tel qu'il a été présenté n'est pas une vision prospective ou normative de l'aide au développement. Il relève davantage d'une mise en cohérence des objectifs et des pratiques et d'une définition du champ des possibles en matière d'aide au développement. Dès lors, y introduire une sorte de « **boîte à outils** » **du développement** recensant les instruments et leur doctrine d'emploi a toute sa place.

3. Le diagnostic devrait également concerner les structures administratives de l'aide au développement et leurs objectifs respectifs

La politique d'aide au développement a connu, depuis la suppression du ministère de la coopération, une réforme d'ampleur.

Votre commission souhaiterait que le document-cadre aborde cet aspect de notre politique. L'aide au développement est faite d'idées, d'objectifs, de projets, mais aussi de moyens et de structures. Or les structures ont été remaniées. Il serait souhaitable de faire le bilan des réformes opérées et de définir les objectifs que l'on attend du fonctionnement de ces structures.

La réforme de la coopération, initiée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 20 juillet 2004, a en effet été poursuivie et complétée par les CICID du 18 mai 2005, 19 juin 2006 et 5 juin 2009.

Cette réforme avait pour objectif le recentrage du ministère des affaires étrangères et européennes sur la stratégie, la programmation et le pilotage de la mission « aide publique au développement ». Elle a renforcé l'autorité du ministre en charge de la coopération, chef de file, au sein du Gouvernement, pour l'aide au développement, tout comme le rôle des ambassadeurs, chargés d'assurer la cohérence et de la coordination de l'ensemble des actions menées par la France dans leur pays de résidence. Le fonctionnement du co-secrétariat du CICID, assuré conjointement avec le ministère chargé de l'économie et le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS) avait vocation à donner une cohérence à notre dispositif d'aide publique au développement.

Le nouveau mode d'exercice de la tutelle de l'AFD, opérateur-pivot, pour les secteurs correspondant aux Objectifs du Millénaire pour le Développement, a été mis en place. Une convention-cadre avec l'Etat et des contrats d'objectifs et de moyens, assortis d'indicateurs de suivi, ont été signés. La création, au sein du ministère des affaires étrangères et européennes, de la direction générale de la mondialisation, du développement

et des partenariats traduit la volonté de concentrer l'activité du ministère sur la définition des stratégies et sur le pilotage d'opérateurs.

En vue d'obtenir une meilleure répartition des rôles entre, d'une part, des administrations centrales stratégiques et, d'autre part, des opérateurs disposant d'une véritable autonomie opérationnelle, il a été décidé la poursuite du transfert des compétences sectorielles du ministère des affaires étrangères et européennes à l'AFD et la création, en son sein, d'un Conseil d'orientation stratégique (COS), présidé par le Ministre en charge de la coopération.

La réaffirmation de l'insertion de l'activité des agences locales de l'AFD dans le cadre de la mission de coordination et d'animation de l'Ambassadeur a été confirmée par le décret n°2009-618 du 5 juin 2009, qui précise que l'action des représentations de l'AFD dans les pays d'intervention s'exerce dans le cadre de la mission de coordination et d'animation assurée par le chef de mission diplomatique.

Une évaluation des réformes effectuées permettrait de répondre à des interrogations que vos rapporteurs se sont posées telles que :

- les modalités de coordination entre les opérateurs sont-elles suffisantes ?

- le co-secrétariat du CICID dans sa configuration actuelle assure-t-il bien un rôle d'arbitrage entre les ministères ?

- les transferts de compétences sont-ils achevés ? La compétence en matière de gouvernance financière n'a-t-elle pas vocation à être transférée à l'AFD ?

- quel sera à terme le rôle en matière d'aide au développement des conseillers de coopération et d'action culturelle une fois la réorganisation de l'action extérieure de l'Etat achevée ?

- quels sont les objectifs fixés aux agences de l'AFD et aux SCAC en matière de suivi des projets, des aides programmes et des aides budgétaires et plus généralement en matière de collecte de données et de remontée d'informations nécessaires au pilotage de l'aide, aussi bien dans nos relations avec les pays partenaires qu'avec les institutions multilatérales à laquelle la France contribue ?

- quels sont les objectifs assignés aux différents centres de recherche sur le développement tel que le l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ou le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ? La synergie entre notre politique de coopération et ces centres est-elle suffisante ?

Sans doute ces questions dépassent-elles le cadre du document. Mais **ce travail d'évaluation devrait pouvoir déboucher sur la formalisation, dans le document cadre, des objectifs assignés à chacun des acteurs et au réseau de coopération dans son ensemble.**

4. Un diagnostic qui gagnerait à s'appuyer sur une évaluation des résultats

Lors de la présentation du document-cadre, le ministre des affaires étrangères, interrogé sur l'absence d'évaluation des politiques menées, a souligné que celle-ci était « *difficile* ». Les rapporteurs du budget de l'aide au développement qui ont, sur ce thème de l'évaluation, procédé à de nombreuses auditions ne peuvent que partager ce sentiment.

Mais, comme l'a souligné M. François Bourguignon, ancien chef économiste de la Banque mondiale, lors de la table ronde : « *l'évaluation est l'une des préoccupations majeures que le document-cadre doit prendre en compte.* »

Certes, asseoir notre stratégie sur une évaluation suppose un travail important et de nombreux défis :

- un défi de capacité tout d'abord. Pour dépasser le simple recensement des politiques et s'engager dans l'analyse des « réalisations » et de leurs « impacts » réels, la production d'une information systématisée sur les résultats implique la mobilisation de moyens importants autour de la collecte de données et de leur analyse, mais aussi le renforcement d'une articulation étroite avec les pays partenaires dans le suivi des projets, des aides programmes et des aides budgétaires.

- des défis méthodologiques ensuite : les acteurs nationaux peuvent-ils s'attribuer des résultats de développement qui, de fait, sont collectifs, issus de projets et de programmes par nature pluri-acteurs ?

- le défi de l'agrégation des résultats enfin : la présentation de résultats agrégés permet-elle de rendre compte de la diversité des contextes et de donner à voir les facteurs de succès ou d'échec des opérations menées ?

Ces défis sont réels. Ils ne sont pas nouveaux. Ils sont, pour une part, communs à beaucoup de politiques publiques. De ce point de vue, on ne pourrait pas imaginer que la politique d'aide au développement soit la seule politique publique qui ne soit par nature pas évaluable. Ce n'est d'ailleurs pas le cas.

Les moyens d'évaluation existent. Ils ont été perfectionnés et doivent être utilisés pour éclairer la conduite du changement et l'amélioration de notre outil de coopération.

Au niveau international, le système de Revue par les Pairs, initié par le Comité d'aide au développement au sein de l'OCDE, fait un travail important.

Au niveau national, trois entités administratives à l'AFD, au ministère des finances et au ministère des affaires étrangères et européennes, effectuent des évaluations de qualité selon des méthodologies qui ont été affinées et formalisées avec le temps. Ces évaluations concernent le plus souvent des

projets, parfois des instruments, des institutions ou des secteurs, plus rarement des pays.

Sans doute ces organismes devraient être renforcés, plus coordonnés, plus sollicités sur des sujets plus larges et plus stratégiques qui permettent d'avoir des vues plus globales et de traduire ces évaluations en préceptes stratégiques.

La question est donc tout autant la difficulté de l'évaluation que la difficulté intégrer l'évaluation au processus politique et à prendre en compte cette évaluation dans la conduite de l'aide au développement.

A cet égard, votre commission souhaiterait que les commissions compétentes du Parlement en matière d'aide au développement puissent dans le cadre de leur activité de contrôle demander le concours des organismes chargés des évaluations de la politique d'aide au développement dans les ministères et les organismes compétents pour procéder à des évaluations.

Comme l'a souligné l'économiste Esther Duflo dans sa leçon inaugurale du Collège de France sur l'aide au développement : « *Les erreurs de diagnostic des économistes, des organisations internationales et des gouvernements sont fréquentes. Elles ne sauraient justifier l'inactivité, mais rendent au contraire les évaluations rigoureuses nécessaires. Celles-ci permettent de tirer des leçons des expériences passées. Or force est de constater qu'aujourd'hui encore la grande majorité des interventions ne sont pas évaluées, soit que leurs promoteurs craignent la révélation d'effets nuls ou moins importants que ce qu'ils escomptaient, soit que la mise en œuvre d'évaluations rigoureuses soit perçue comme trop difficile.* »¹

*

A partir de son diagnostic, le document-cadre propose de définir les objectifs de la politique d'aide au développement en déclinant ces objectifs de façon variable selon les zones géographiques.

*

III. DES PRIORITÉS PARTAGÉES MAIS PEU HIÉRARCHISÉES

Au lendemain des indépendances, les frontières géographiques de la coopération au développement de la France coïncidaient avec celles de son ancien empire colonial. Au cours des décennies suivantes, le nombre des pays bénéficiaires s'est considérablement étendu, avec une convergence progressive entre le périmètre des pays éligibles à l'aide française en bilatéral et celui des pays destinataires de l'aide aux plans européen et multilatéral.

¹Expérience, science et lutte contre la pauvreté- Esther Duflo. Leçons inaugurales du Collège de France Paris, Collège de France/Fayard, 2009

La définition du champ de la coopération française au développement était traditionnellement d'abord géographique, et ensuite thématique. Le document-cadre propose un ordre inverse, du thématique vers le géographique. Ainsi, recense-t-il d'abord les quatre défis de la communauté internationale avant d'introduire la notion de partenariats géographiques différenciés qui permet d'établir une correspondance entre catégories de pays, catégories d'instruments et catégories d'enjeux.

A. DES OBJECTIFS COMMUNS À LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

Le document-cadre définit quatre objectifs majeurs à la politique de coopération : la stabilité et la promotion de l'Etat de droit, la promotion d'une croissance durable, la lutte contre la pauvreté et les inégalités, et la gestion des biens publics mondiaux. Le document-cadre reprend des objectifs communs à la France et à la communauté internationale.

L'affirmation de priorités françaises particulières en matière de coopération au développement, complémentaires des objectifs reconnus par la communauté internationale, peut être légitime à plus d'un titre. Mais il n'y a pas de raison qu'elle s'en distingue sur les grands enjeux.

La dernière décennie a été marquée par une réelle prise de conscience des interdépendances entre les Etats et de la nécessité de réponses collectives. L'accord au plan international ne se fait qu'à minima, de manière fragmentaire, et sur un nombre limité d'objectifs dont ceux qui sont retenus par le document-cadre.

Certes, la France a des intérêts spécifiques, politiques, économiques, sociaux ou culturels, mais ceux-ci se traduisent avant tout par une pondération particulière de certaines zones géographiques et par un intérêt lié à la construction de telle ou telle politique publique globale.

1. La prévention des crises et des conflits

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

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

Le document-cadre observe que la coopération au développement, en visant au renforcement de l'Etat de droit et au développement économique et

social, fait aujourd'hui partie des réponses de la communauté internationale aux questions de sécurité.

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

Les crises se nourrissent presque toujours d'un contexte de forte pauvreté et d'inégalité. C'est vrai, notamment, dans l'arc de crise qui s'étend de la Mauritanie à l'Asie centrale, en passant par le Moyen-Orient. La sécurité et la stabilité sont des conditions du développement : l'aide au développement doit explicitement intégrer qu'il n'y a pas de développement sans sécurité.

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

La prévention structurelle des conflits repose aussi sur la coopération au développement. La faiblesse de l'Etat ou l'insécurité ne doivent pas être des causes de non allocation de l'aide, mais d'une adaptation de ses modalités. Les politiques de coopération doivent contribuer à assurer la légitimité de l'Etat en situation de crise ou de fragilité.

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

2. La lutte contre la pauvreté

Le document-cadre reprend ensuite l'objectif de « lutte contre la pauvreté ». Elle est au cœur du discours officiel de l'aide au développement. L'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2000 constitue, de ce point de vue, l'un des rares moments de consensus de la communauté internationale.

Les 8 Objectifs du millénaire pour le développement

Objectif 1 : Faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim

Cible 1 : réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour,

Cible 2 : réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de la population souffrant de la faim.

Objectif 2 : Garantir à tous une éducation primaire

Cible 3 : d'ici 2015, donner à tous les enfants les moyens d'accomplir un cycle complet d'études primaires.

Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

Cible 4 : éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici 2005 et à tous les niveaux d'ici 2015.

Objectif 4 : Réduire la mortalité des enfants

Cible 5 : réduire des deux tiers d'ici 2015 le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.

Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle

Cible 6 : réduire des trois quarts le taux de mortalité maternelle d'ici 2015.

Objectif 6 : Combattre le VIH/sida, le paludisme et autres maladies

Cible 7 : enrayer la propagation du VIH/sida d'ici 2015 et commencer à inverser la tendance actuelle,

Cible 8 : enrayer la propagation du paludisme d'ici 2015 et inverser la tendance actuelle.

Objectif 7 : Assurer la durabilité des ressources environnementales

Cible 9 : intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales,

Cible 10 : réduire de moitié le pourcentage de la population privée d'un accès régulier à l'eau potable, d'ici 2015,

Cible 11 : parvenir d'ici 2020 à améliorer la vie d'au moins 100 M d'habitants de taudis.

Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Cible 12 : instaurer un système financier plus ouvert intégrant bonne gouvernance et lutte contre la pauvreté,

Cible 13 : subvenir aux besoins spécifiques des pays les moins avancés (allègement et annulation de la dette publique bilatérale, augmentation de l'APD),

Cible 14 : subvenir aux besoins spécifiques des pays enclavés et des petits États insulaires en développement,

Cible 15 : engager une démarche globale pour régler le problème de la dette des pays en développement,

Cible 16 : créer des emplois productifs pour les jeunes,

Cible 17 : proposer des médicaments essentiels accessibles à tous,

Cible 18 : mettre à la disposition de tous les bienfaits des nouvelles technologies.

Ces objectifs, unanimement acceptés par la communauté internationale, représentent un important progrès en faveur du développement. Après la période des ajustements structurels, dont la première vague s'était insuffisamment préoccupée des questions sociales, les Objectifs du Millénaire pour le Développement ont permis de replacer les individus et leurs besoins

les plus fondamentaux au cœur des politiques de développement. Lisibles et ambitieux, ils ont résolument engagé la communauté internationale dans la bataille contre la pauvreté, mobilisé la société civile et sensibilisé les opinions publiques de nos pays.

Ils ont favorisé le passage d'une logique de moyens (combien dépense-t-on ?) à une logique de résultats (quels impacts cherche-t-on à atteindre par nos actions?). En ce sens les Objectifs du Millénaire pour le Développement représentent une démarche radicalement nouvelle pour la communauté internationale, qui s'est enfin entendue sur une série d'objectifs en vue d'atteindre des résultats mesurables. 8 Objectifs sont traduits en 18 cibles et 47 indicateurs¹.

On peut certes exprimer quelques doutes sur la formulation de tel ou tel indicateur retenu : ainsi l'accès à l'éducation primaire devrait être vu comme l'un des moyens pour parvenir à l'objectif final, qui consiste en réalité en l'acquisition de savoirs. Par ailleurs certains sujets fondamentaux, comme par exemple l'accès à l'énergie ou à la mobilité, ne sont pas évoqués. Mais ces considérations sont finalement secondaires au regard de la portée de la nouvelle logique qui sous-tend les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Le monde a accompli des progrès sensibles dans la réalisation de plusieurs des OMD.

Les personnes vivant dans l'extrême pauvreté dans les régions en développement formaient un peu plus du quart de la population du monde en développement en 2005, alors qu'ils en représentaient près de la moitié en 1990.

De même, les résultats ont été impressionnants dans le domaine de l'éducation. Dans l'ensemble du monde en développement, le taux de scolarisation primaire atteignait 88 % en 2007, contre 83 % en 2000. Et ces progrès ont eu lieu principalement dans les régions les plus en retard. C'est le cas en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, la scolarisation a augmenté de 15 et 11 points de pourcentage respectivement entre 2000 et 2007.

La mortalité des enfants de moins de cinq ans a également diminué avec régularité dans le monde entier. Elle est passée de 12,6 millions de décès en 1990 à quelques 9 millions en 2007, en dépit de la croissance de la population.

Même si c'est en Afrique subsaharienne que les taux restent les plus élevés, des données récentes montrent des améliorations remarquables pour plusieurs interventions clés qui pourraient déboucher sur des progrès décisifs au cours des prochaines années pour les enfants de cette région. Citons par exemple la distribution de moustiquaires imprégnées d'insecticide pour réduire l'incidence du paludisme. Avec les vaccinations de la « deuxième

¹ Cf les OMD <http://www.undp.org/french/mdg/basics.shtml>

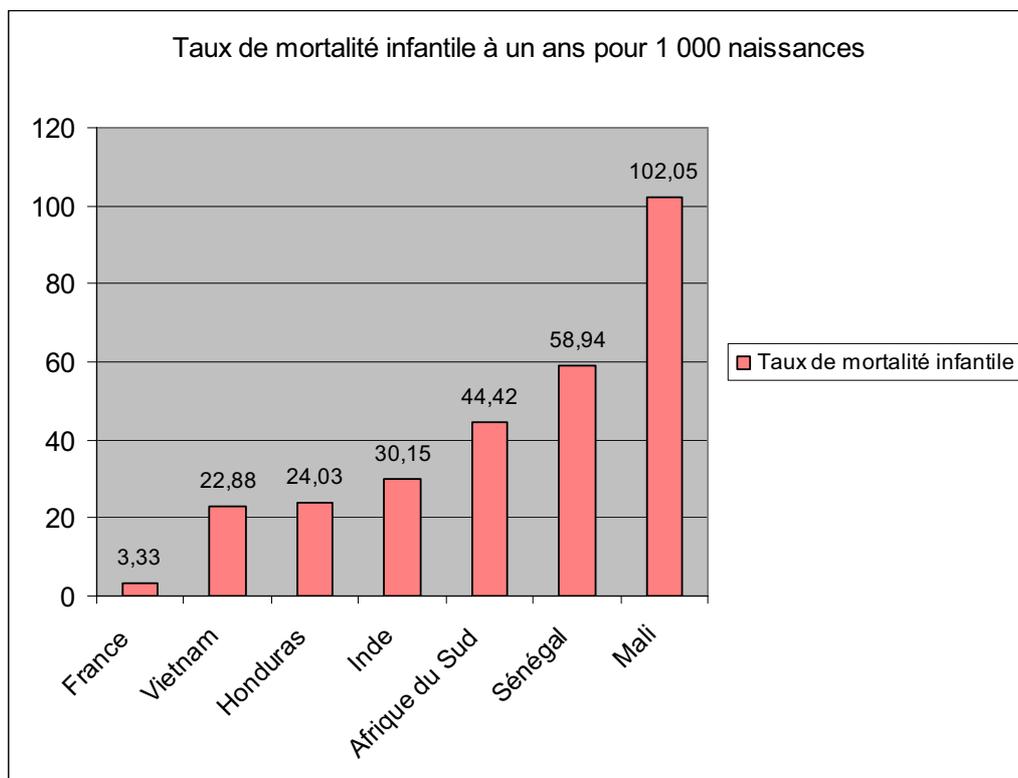
chance », des progrès spectaculaires ont été enregistrés dans la lutte contre la rougeole.

Mais la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement est loin de progresser de façon uniforme, selon les pays et selon les objectifs eux-mêmes.

L'Afrique subsaharienne reste la principale zone critique. On y observe une insécurité alimentaire continue, un accroissement de l'extrême pauvreté, des taux de mortalité infantile et maternelle extrêmement élevés comme l'illustre le graphique ci-dessous. Cela se traduit par un retard généralisé dans la réalisation de la plupart des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

L'Asie est la région où les progrès sont les plus rapides, toutefois des centaines de millions de personnes restent plongées dans l'extrême pauvreté. Même dans les pays où la croissance est la plus rapide, certains des objectifs non monétaires ne sont pas toujours atteints.

D'autres régions du monde obtiennent des résultats contrastés, notamment l'Amérique latine, les pays en transition, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Des inégalités persistent handicapant la réalisation de certains Objectifs du Millénaire pour le Développement.



Source : Sénat / PNUD

Il existe aussi d'importantes disparités dans le degré de réalisation de différents Objectifs du Millénaire pour le Développement, comme l'illustre le graphique ci-dessus.

Le nombre et la proportion de personnes sous-alimentées diminuent dans la plupart des régions du monde. En ce qui concerne l'enseignement primaire, il progresse dans la plupart des régions. Mais une fois encore, l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud-Est accusent un retard quant à la réalisation de cet objectif.

La plupart des enfants pauvres allant à l'école primaire, dans les pays en développement, apprennent en réalité fort peu de choses. Ce constat remet en cause les conditions et les qualités de l'enseignement.

L'égalité des sexes demeure un objectif qui n'est pas atteint, et la parité, dans l'enseignement, ne sera pas atteinte dans de nombreux pays, en particulier en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud.

Les taux de mortalité infantile ont de façon générale diminué, mais les progrès stagnent dans beaucoup de régions du monde ; une régression est constatée dans la Communauté d'Etats Indépendants (CEI) à cet égard. Les progrès sont également limités en Asie de l'Est, en Asie du Sud, en Asie occidentale et en Océanie, alors que le taux de mortalité infantile reste extrêmement élevé en Afrique subsaharienne.

Les taux de mortalité maternelle restent à un niveau inacceptable dans toutes les régions en développement, reflétant implicitement le faible intérêt que les pouvoirs publics portent aux besoins des femmes. A cela s'ajoute, l'accès inadéquat à l'information et aux services de soins, de santé, de la sexualité et de la procréation, en particulier aux soins obstétricaux d'urgence.

Il est probable que les objectifs fixés pour cette date en matière d'accès aux services sociaux de base ne soient pas atteints dans l'ensemble des pays en développement à l'horizon 2015.

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

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

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

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

Il faudra sans doute poursuivre l'effort. Le bilan de l'évolution de l'aide publique au développement sur le long terme montre une assez faible progression des efforts financiers hors annulation de dette consentis alors

même que les besoins augmentent avec l'évolution démographique des pays en développement, et singulièrement de l'Afrique. Il est donc vraisemblable que les Etats ne pourront augmenter sensiblement leur contribution sur leur budget.

Si la communauté internationale poursuit les Objectifs du Millénaire pour le Développement au-delà de 2015 -et on imagine mal qu'elle y renonce- elle devra trouver des ressources plus stables et prévisibles qui permettent de financer une politique de redistribution sur longue période. Si elle fait ainsi le choix de souscrire durablement à ce mandat de solidarité, elle devra se doter des outils adaptés à son ambition.

Une approche plus globale du développement, comprenant une réflexion sur le soutien dans la durée à une croissance économique forte et inclusive, et sur de nouveaux modes plus pérennes de financement, doit donc se trouver au cœur de notre action.

C'est cette voie qu'explorent **les mécanismes de taxation internationale**, tels que la taxe sur les billets d'avion. Répondant à l'objectif de mobilisation de ressources additionnelles pérennes, ils permettent de faire passer l'aide d'une logique largement discrétionnaire à une logique plus continue.

C'est pourquoi votre commission soutient la stratégie française en matière de financement innovant et souhaite qu'elle s'articule avec une réflexion sur le financement des OMD après 2015.

Elle estime que la France doit avec l'Union européenne réfléchir à la perspective de l'après 2015. L'Union européenne, qui représente 60 % de l'aide publique au développement à l'échelle mondiale, doit jouer dans ce dossier un rôle majeur.

Votre commission demande en conséquence que le document-cadre évoque les perspectives de l'après 2015 et l'élaboration de mécanismes de solidarité durables en rapport avec les objectifs fixés.

3. Le défi de la croissance

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

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

La recherche d'une croissance soutenue doit être à la base des actions de coopération et de développement car elle permettra à terme de fournir en quantité et en qualité suffisante des biens et des services publics au bénéfice des populations les plus vulnérables.

Comme l'a souligné le Président de la République dans un entretien paru dans la presse africaine en mars 2009 à propos de l'aide au développement « *Cette aide reste indispensable pour réaliser les objectifs du millénaire pour le développement et la France tiendra ses engagements financiers dans ce domaine. L'aide n'est cependant pas suffisante pour réduire rapidement la pauvreté. Elle doit en effet s'accompagner d'un effort de soutien à la croissance économique des pays d'Afrique* »¹.

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

Il est noté que cette recherche de modèles de croissance est inséparable d'une meilleure gouvernance économique mondiale et d'une coopération élargie en matière de régulation environnementale et de normes sociales.

Traditionnellement, le soutien de la croissance correspond à une série d'interventions orientées vers **les infrastructures et le secteur productif**. L'enjeu lié aux infrastructures reste majeur sur un continent comme l'Afrique. En Afrique subsaharienne, 74 % de la population n'a pas accès à l'électricité, contre 10 % en Amérique latine. On considère que 1 à 1,5 point de croissance est perdu chaque année en Afrique du fait du manque d'électricité stable.

L'aide à la croissance passe également par une aide permettant aux pays en développement d'élargir leur accès aux financements privés sur les marchés bancaires ou financiers.

L'aide doit ici jouer un rôle de catalyseur vis-à-vis des ressources financières internes et internationales. Les instruments doivent prendre la forme de prêts plus ou moins concessionnels et recourir à la gamme des divers instruments financiers innovants pour favoriser notamment l'essor du secteur privé. L'enjeu majeur sera l'Afrique où il convient de faciliter la diversification de ses économies qui sont restées très liées à des activités de rente.

Il convient dans cet objectif d'exploiter tout le potentiel des instruments de marché comme les garanties ou les différentes formes d'investissements en fonds propres, afin d'orienter davantage de ressources privées dans les régions en manque d'investissement.

¹ *La Semaine Africaine* du 24 mars 2009.

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

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

Votre commission regrette que les volumes d'aide consacrée spécifiquement à cet objectif, qui peuvent être considérables, n'émargent pas intégralement à l'aide publique au développement. Elle observe par exemple que la somme de 2,5 milliards en faveur du secteur privé africain annoncée par le Président de la République au Cap en février 2008 n'engage les montants d'aide publique au développement que pour une part marginale.

Elle observe enfin que le soutien à la croissance doit s'exprimer aussi sur des mécanismes n'impliquant pas de mobilisation financière comme les négociations commerciales et toutes les actions qui assurent la cohérence de nos politiques à l'égard des pays en développement.

4. Le défi de la préservation des biens publics mondiaux

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

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

Cet objectif général se décline cependant selon les zones concernées. Dans les pays émergents, il s'agit *« d'infléchir le chemin de croissance »*, et de contribuer ensemble à la maîtrise des équilibres collectifs. Dans les pays pauvres, il est question *« de réduire la vulnérabilité aux chocs externes, la vulnérabilité écologique et d'aider les politiques d'adaptation au changement climatique »*.

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

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

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

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

L'une des leçons de **la conférence de Copenhague** est qu'on ne peut séparer la gestion des questions de développement de celle des biens publics mondiaux. Le ralliement des pays en développement à l'agenda environnemental et énergétique passe par un engagement renouvelé sur les questions de développement.

Votre commission souligne cependant qu'il y a manifestement une **impasse financière** dans la gestion simultanée de deux des principales catégories d'objectifs que sont les Objectifs du Millénaire pour le Développement et les biens publics mondiaux à partir du seul budget de l'actuelle Aide Publique au Développement. Les marges de manœuvre de ce budget sont très limitées et ne suffiront vraisemblablement pas à atteindre l'objectif des 0,7 % associé aux Objectifs du Millénaire pour le Développement. A l'inverse les nouveaux besoins liés à la lutte contre le réchauffement climatique sont considérables.

Au niveau mondial, s'agissant des estimations des besoins pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), l'étude de 2003 de la Banque mondiale calculait un besoin additionnel de 40 à 60 milliards de dollars annuels par rapport au niveau de l'aide à la même date.

S'agissant des estimations relatives au changement climatique, on distingue les besoins liés à l'objectif d'atténuation du changement climatique de ceux liés à l'adaptation aux conséquences du changement. Pour l'atténuation, diverses estimations des besoins existent.

L'évaluation des besoins d'atténuation à l'horizon 2045, dans les pays en développement, diffère selon les sources : de 71 milliards d'euros annuels, selon la Commission européenne, à 318 milliards d'euros, selon Mac Kinsey, ou 200 milliards de dollars annuels entre 2010 et 2030, selon la Banque mondiale. Le coût annuel additionnel de financement public pour l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre pour la France pourrait être de l'ordre d'un milliard d'euros par an.

Les évaluations des besoins en matière d'adaptation sont aussi très différentes selon les sources. Le secrétariat de la Convention Climat estime les besoins entre 23 et 54 milliards d'euros par an avant 2030, dans les pays en développement. Une autre étude de la Banque mondiale situe le coût de l'adaptation, dans les pays en développement, dans une fourchette de 75 à 100 milliards de dollars annuels d'ici 2050. Ces montants pour l'atténuation et l'adaptation sont à rapprocher de l'engagement des pays développés à la Conférence de Copenhague de dégager 100 milliards de dollars annuels à l'horizon 2020 pour la lutte contre le changement climatique et 30 milliards de dollars annuels sur la période 2010-2012.

Réunis en conseil le 18 mai dernier, les ministres européens des finances ont confirmé que les Etats membres de l'Union européenne honoreront l'engagement qu'ils ont pris de fournir 2,4 milliards d'euros par an au cours de la période 2010-2012. Cet engagement se réalisera à travers un « financement à mise en œuvre rapide » pour aider les nations en développement à s'adapter aux conséquences inévitables du changement climatique.

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

Elle observe que l'accord de Copenhague promet la mise en place de « *ressources financières additionnelles, prévisibles et adéquates pour soutenir les actions d'atténuation, [...] d'adaptation, le développement et le transfert des technologies, et le renforcement des capacités* ».

Sans apports extérieurs liés notamment à des **financements innovants**, ce nouvel objectif qui contribue à renforcer notre présence dans les pays émergents risque de se traduire par une diminution des moyens alloués à l'aide au développement en Afrique.

Comme l'a souligné M. Jean-Louis Vielajus, président de Coordination Sud lors de la table ronde, « *cet enjeu ne relève pas seulement de l'aide au développement, il conviendrait qu'un périmètre clair soit tracé, en ce qui concerne ces biens, dans le futur document-cadre* ».

*

Votre commission approuve ces objectifs qui sont également ceux de la communauté internationale et qui sont assez semblables à ceux formulés par les derniers CICID.

Elle observe que par leurs généralités et l'absence de hiérarchie, ces objectifs définissent plus le champ des objectifs possibles que des priorités contraignantes.

*

B. UNE APPLICATION DIFFÉRENCIÉE SELON LES PARTENAIRES

Le document-cadre propose une application différenciée de ces objectifs selon les pays concernés. Il reprend la notion de partenariats différenciés officialisés par le CICID du 5 juin 2009. Ces partenariats ont pour objectif d'adapter les moyens utilisés parmi la palette d'instruments du dispositif de coopération français au développement aux spécificités de chaque zone.

Rappelons que ces partenariats différenciés identifiaient quatre catégories de pays :

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

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

c) les pays émergents à enjeux globaux ou régionaux ;

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

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

D'autres typologies existent comme celle ci-dessous distinguant les pays à croissance rapide et les pays à croissance lente. L'idée étant toujours d'associer un type de pays avec une catégorie d'enjeux et d'instruments.

Niveaux de développement	Enjeux et Objectifs stratégiques	Types d'intervention
Grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud,...)	Pays à enjeux globaux - gestion et régulation des BPM - promotion de solutions de développement durable	Prêts à buts d'incitation, expertise
Pays à croissance rapide	Soutien à la croissance économique - atténuation - dimension sociale du développement	Prêts concessionnels et non concessionnels (croissance verte et solidaire) - transferts de technologies
Pays à croissance lente	Recherche des conditions d'émergence, enjeux démographiques, redistribution internationale, Lutte contre la pauvreté,	Subventions, prêts très concessionnels ou concessionnels (soutien sectoriel, infrastructures, ...) -

	gouvernance, sécurité, adaptation au changement climatique, migrations	renforcement de capacités - co-développement
Etats faillis ou en conflit	Stabilité / Reconstruction / Lutte contre les trafics	Subventions – RSS-coopération de sécurité et de défense

Le document-cadre s'inspire de ces catégories mais ne les reprend pas à l'identique.

Il identifie, d'une part, deux zones géographiques essentielles aux intérêts français et à ceux de l'Europe :

- le bassin méditerranéen ;
- l'Afrique.

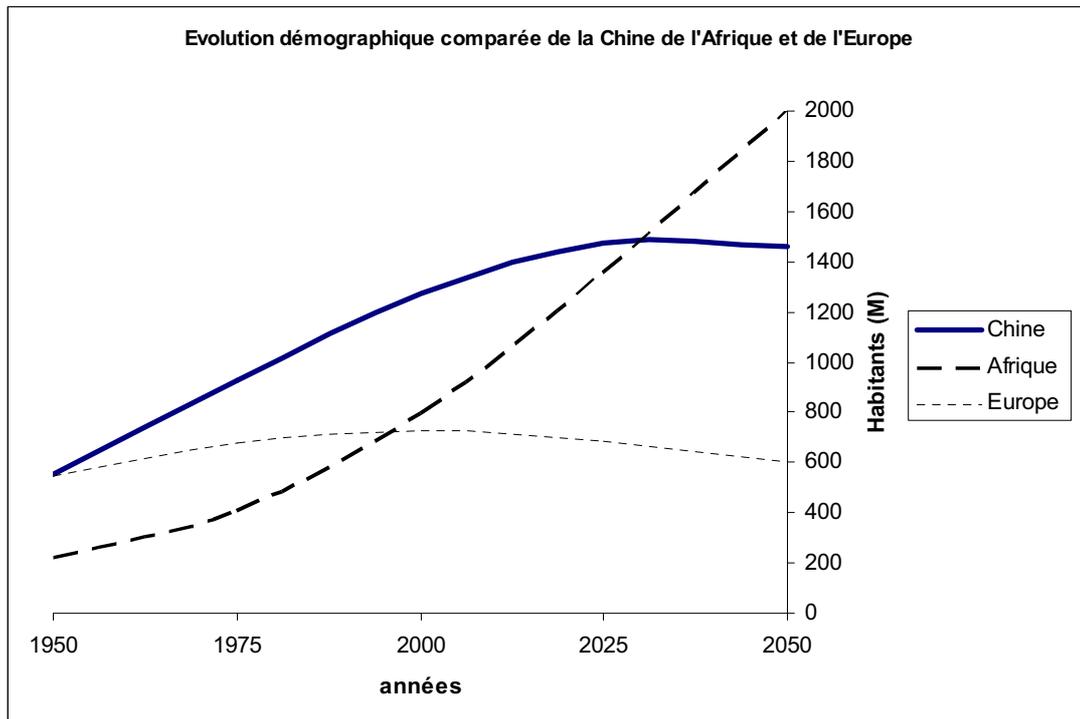
Il évoque, d'autre part, deux catégories de pays appartenant ou non à ces deux zones :

- les pays émergents ;
- les pays en crise.

1. L'Afrique subsaharienne

Sans surprise, le document-cadre définit l'Afrique comme la première zone prioritaire de l'aide au développement française. Il souligne que « *par sa géographie bien plus encore que par son histoire, l'Afrique est reliée à l'Europe* ».

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



Source : Nations unies

M. Jean-Michel Severino le souligne dans son dernier ouvrage, « Le temps de l'Afrique¹ », « *L'Afrique a changé : la croissance économique y dépasse aujourd'hui la croissance démographique. C'est une formidable vitalité pour un continent dont la partie subsaharienne comptera 1,8 milliard d'hommes en 2050.* ». Le processus de densification et d'urbanisation massive est un moteur d'une formidable réorganisation de l'espace et des sociétés qui redessine le visage du continent et l'esprit de ces habitants. Le taux de croissance du continent reste très supérieur à celui de la croissance démographique, même si la mauvaise répartition de cette croissance conduit à parler « des » Afriques plus que de l'Afrique.

Comme l'a fait observer M. Bernard Kouchner lors de son audition sur la politique africaine de la France « *il est temps de sortir d'un discours misérabiliste et compassionnel sur l'Afrique, d'aller de l'avant et d'aider les Africains à tirer parti de leurs nombreux atouts.* »². L'Afrique est un continent jeune, puisque deux Africains sur trois ont moins de vingt-cinq ans, avec un potentiel économique considérable, une forte croissance de 5 à 6 % par an, bien supérieure à celle de l'Europe ou des Etats-Unis d'Amérique et, enfin, des ressources naturelles immenses.

La croissance démographique de l'Afrique est cependant aussi un défi. Comme le souligne M. Jean-Michel Severino, ce continent est l'aube

¹ Jean-Michel Severino « Le temps de l'Afrique », 2010, Odile Jacob

² Audition de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, sur la politique africaine de la France. Mardi 6 avril 2010.
<http://www.senat.fr/bulletin/20100405/etr.html#toc3>

d'un bouleversement considérable : « *une population qui double en trente ans et qui s'urbanise à grande vitesse met nécessairement l'offre de service publics et les sources d'alimentation sous tension -des tensions qui pénètrent au plus profonds des sociétés et des systèmes politique* ».

L'Europe, de par sa proximité, est concernée au premier chef par cette Afrique en marche. L'Europe a un intérêt immédiat au développement de l'Afrique. **Qui peut penser que, si cette Afrique à douze kilomètres du continent européen, forte de 1,8 milliard d'habitants en 2050 n'assure pas son développement et son autosuffisance alimentaire, l'Europe ne sera pas touchée par des tensions migratoires sans commune mesure avec celles que nous connaissons aujourd'hui ?** Qui peut penser que la Méditerranée deviendra alors ce qu'elle n'a jamais été : une frontière ?

Les enjeux sont multiples, certains sont plus spécifiques à la France comme les enjeux linguistiques et culturels. Comme l'a souligné M. Abdou Diouf, secrétaire général de la francophonie lors de son audition devant la commission « *L'Afrique est l'avenir de la francophonie. Si les objectifs en matière de scolarisation sont atteints et compte tenu de la croissance démographique, il pourrait y avoir demain 600 millions de locuteurs francophones en Afrique demain, contre 200 millions aujourd'hui dans le monde.* »¹. D'autres enjeux sont communs à l'Europe comme la gestion des flux migratoires, la sécurité, ou l'approvisionnement en matières premières, d'autres enfin situés d'emblée à l'échelle planétaire tels que la vulnérabilité climatique ou la biodiversité, captage forestier du carbone, réserve de terres arables.

Votre commission estime que le document-cadre place à juste titre l'Afrique au premier rang des priorités de notre politique d'aide au développement.

La trajectoire globale d'un continent africain dont la croissance est soutenue, mais sans véritable signe de progression dans la division internationale du travail, est au cœur des interrogations. Elle constitue un enjeu majeur pour l'Europe.

Comme l'a souligné M. Serge Michaïlof, lors de la table ronde, la France a en Afrique un rôle à jouer. Du fait de sa connaissance des pays, son expertise notamment en matière agricole, elle peut jouer un rôle important pour contribuer à la stabilité voire au décollage économique du continent.

Observant à titre d'exemple que les pays sahéliens – Burkina Faso, Mali, Niger – représentent aujourd'hui 44 millions d'habitants et à l'horizon 2050 de 120 à 130 millions d'habitants, M. Serge Michaïlof a constaté, lors de la table ronde, que les agricultures de ces pays, telles qu'elles sont organisées actuellement, se trouveraient dans l'incapacité de subvenir aux besoins alimentaires correspondants. Mais il a jugé qu'il « *est possible de doubler*

¹ Audition de M. Abdou Diouf, secrétaire général de la Francophonie. 2 juin 2010.
<http://www.senat.fr/bulletin/20100531/cult.html#toc2>

voire tripler l'activité agricole de cette région, à condition que l'on procède aux investissements fonciers adéquats et que la politique de production menée soit cohérente. La France ne peut, à elle seule, conduire ce changement ; en revanche, elle doit « amorcer la pompe », c'est-à-dire mettre en place les projets pilotes et poursuivre les recherches en cours. Ce faisant, il s'agit de trouver les moyens d'influencer les bailleurs multilatéraux, notamment européens, en leur montrant la possibilité d'agir dans cette direction ».

Votre commission constate avec M. Serge Michaïlof qu'« *il est pour le moins surprenant de constater que, malgré ces chiffres flatteurs, la France n'est plus un acteur significatif sur de nombreux terrains qui sont importants, soit pour des raisons d'éthique ou historiques, tels les pays les plus pauvres d'Afrique, en particulier le Sahel francophone* ».

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

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

Votre commission s'interroge sur le volume de référence choisi. En effet, le montant des subventions bilatérales consacrées aux OMD, hors intervention en sortie de crise et subventions non ventilables, constitue une part assez réduite des subventions bilatérales globales. Dès lors, consacrer 50 % de cette somme aux 14 pays prioritaires ne semble pas très contraignant. D'ailleurs en 2009, le ratio ainsi défini s'élevait à 76 %, au-delà donc de la cible de 50 %.

Elle observe qu'en 2008 la part des pays les moins avancés dans l'aide bilatérale nette n'est que de 17 %.

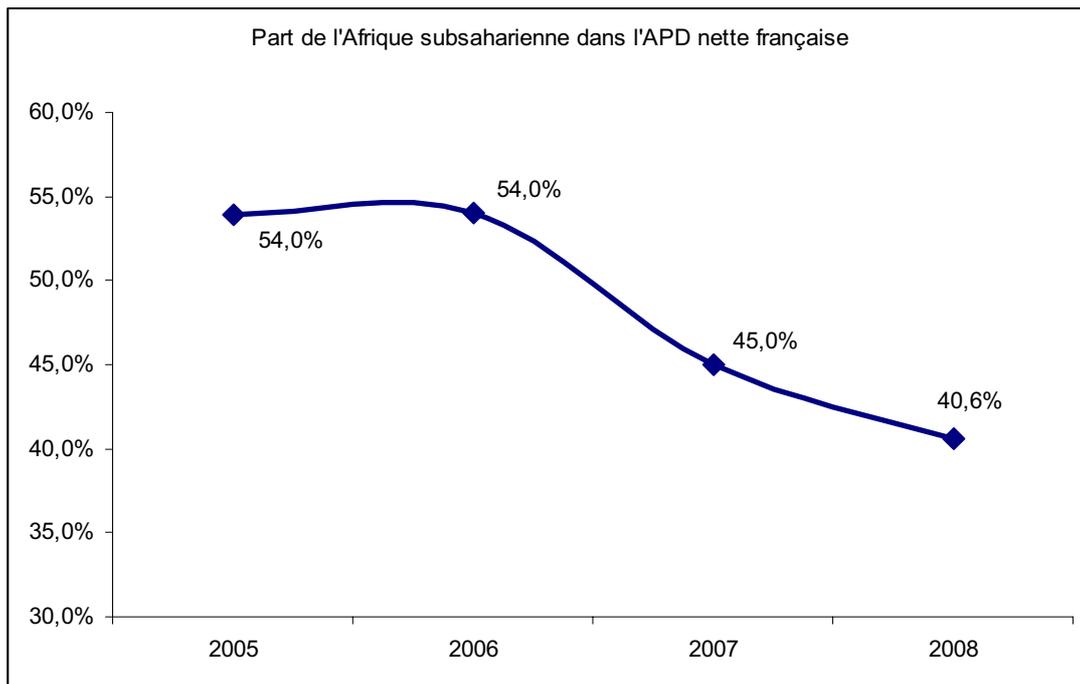
Elle souhaite que des marges de manœuvre soient restaurées pour intervenir plus massivement dans les pays prioritaires d'Afrique subsaharienne. Elle estime que le critère de concentration de notre aide sur les pays pauvres prioritaires n'est pas assez contraignant et peu lisible.

C'est pourquoi votre commission suggère de renforcer le critère de concentration et que 50 % des dons programmables de l'aide bilatérale soient affectés aux 14 pays pauvres prioritaires.

Le document-cadre indique également qu'en partenariat avec la politique européenne de développement, un accent particulier sera porté sur le développement du secteur privé et la gestion des biens publics régionaux et mondiaux.

Le document-cadre fixe **l'objectif d'allocation de l'effort budgétaire, c'est-à-dire des dons et des bonifications d'intérêt de l'aide publique au développement française à l'Afrique subsaharienne à hauteur de 60 %.**

Si on se réfère à l'ensemble de l'aide publique au développement française, on observe que la concentration des crédits sur l'Afrique subsaharienne ne s'est pas accrue sensiblement. En 2008, 40,6 % de l'aide bilatérale ont été consacrés à l'Afrique subsaharienne contre 54 % en 2005.



Source : Sénat / OCDE

Votre commission s'interroge sur l'opportunité de renforcer les critères de concentration sur l'Afrique tant il lui semble que notre aide bilatérale s'est affaiblie sur ce continent.

Elle insiste, par ailleurs, sur l'absence dans le document qui lui a été transmis d'objectif en matière d'aide multilatérale en Afrique. Le document-cadre devrait pouvoir dire ce que la France attend de l'action des différentes institutions multilatérales impliquées en Afrique. Dans la mesure où la majeure partie de notre aide passe aujourd'hui par le canal multilatéral, il convient de fixer pour chaque institution nos priorités en Afrique. Quels sont les objectifs que la France souhaite fixer au FED en Afrique ?

Quels sont les objectifs que poursuit la contribution de la France à la Banque Africaine de développement ? Quelle répartition des rôles la France souhaite favoriser entre les institutions multilatérales en Afrique ? On pourrait multiplier les exemples de questions que se posent vos rapporteurs et qui devraient trouver en partie réponse dans un document définissant la stratégie d'aide au développement de la France.

En outre, votre commission s'inquiète qu'au-delà des discours, la présence française et européenne en Afrique s'affaiblissent au profit des pays émergents et des Etats-Unis.

L'irruption de la Chine sur le continent africain dans ce domaine de la coopération comme dans d'autres est bien connue. Par contre, l'échelle des sommes en jeu l'est moins. La Chine a annoncé un doublement de son aide à l'Afrique entre 2006 et 2009, ce qui lui a permis, par exemple, de proposer 8 milliards de dollars à la République Démocratique du Congo, soit l'équivalent de son PIB.

De son histoire africaine, l'Europe gagne une intimité avec l'Afrique. Or, si l'Europe de la fin du XXe siècle a su reconnaître l'opportunité d'investir en Europe de l'Est, elle peine à réaliser que le continent de près de 2 milliards d'habitants en cours de structuration à son Sud à l'horizon 2050 constitue un enjeu fondamental de son équilibre, de sa compétitivité et de son influence dans un XXIe siècle que l'on annonce multipolaire.

Comme l'a dit le Président de la République en clôture du XXVe Sommet Afrique-France le 1^{er} juin dernier « **Sur l'échec de l'Afrique se construira le désastre de l'Europe et sur le succès de l'Afrique se construira la croissance, la paix et la stabilité de l'Europe** ».

2. La Méditerranée

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

Il souligne que le bassin méditerranéen est « *traversé par toutes les fractures du monde contemporain : écarts de revenu sans équivalent entre ses rives, trajectoires démographiques opposées, et croisement de certaines des lignes de tensions idéologiques et identitaires parmi les plus préoccupantes de la planète.* » Cette tension s'accompagne d'une relative faiblesse des flux de marchandises et de personnes. Toutefois, cela n'empêche pas la surexploitation riveraine d'un des espaces écologiques les plus fragilisés au monde.

La Méditerranée mobilise actuellement environ 16 % de l'Aide au développement française. Le renouveau de notre coopération dans cette région implique l'ensemble des acteurs français, acteurs étatiques bien sûr, mais aussi collectivités territoriales.

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

Votre commission estime que la question de l'aide au développement est une thématique qui peut donner corps au cadre politique de l'Union pour la Méditerranée, à travers des projets concrets concernant par exemple la

dépollution de la mer, le soutien à l'énergie solaire, ou la gestion durable de l'eau.

Votre commission reconnaît l'importance d'un renouveau de la coopération en Méditerranée et souhaite que la politique de coopération contribue au développement de l'Union pour la Méditerranée.

3. Les pays émergents

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

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

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

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

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

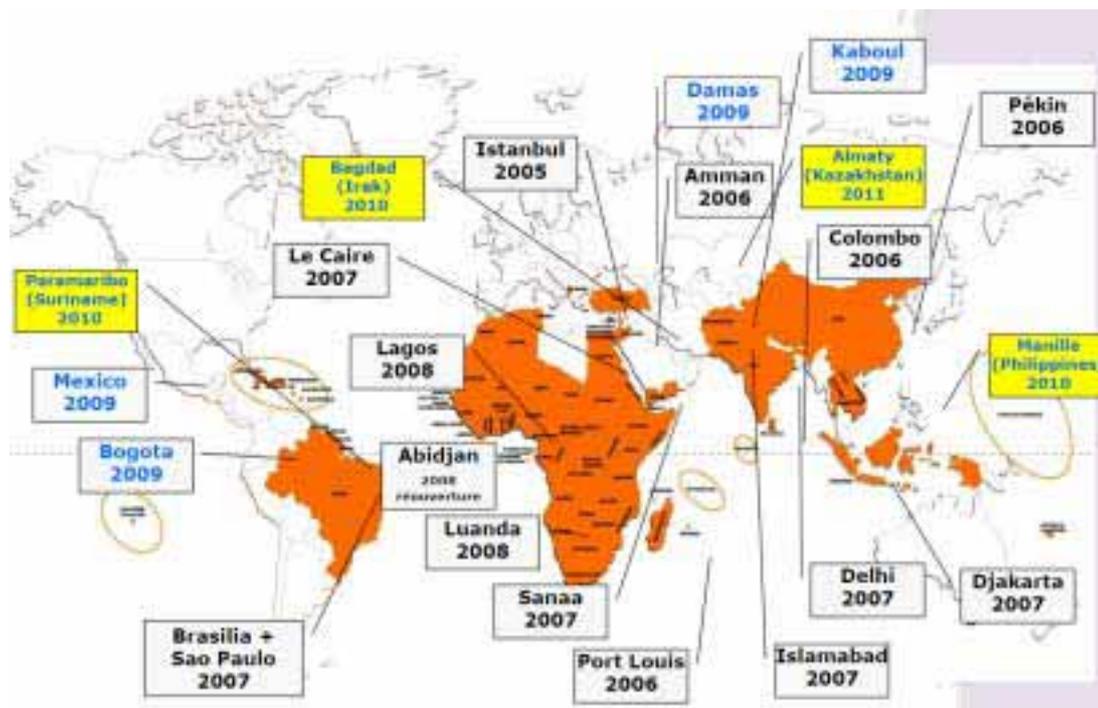
- instituer une coopération triangulaire avec certains pays émergents et certains pays récipiendaires de l'aide en Afrique.

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

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

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

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



Source : AFD

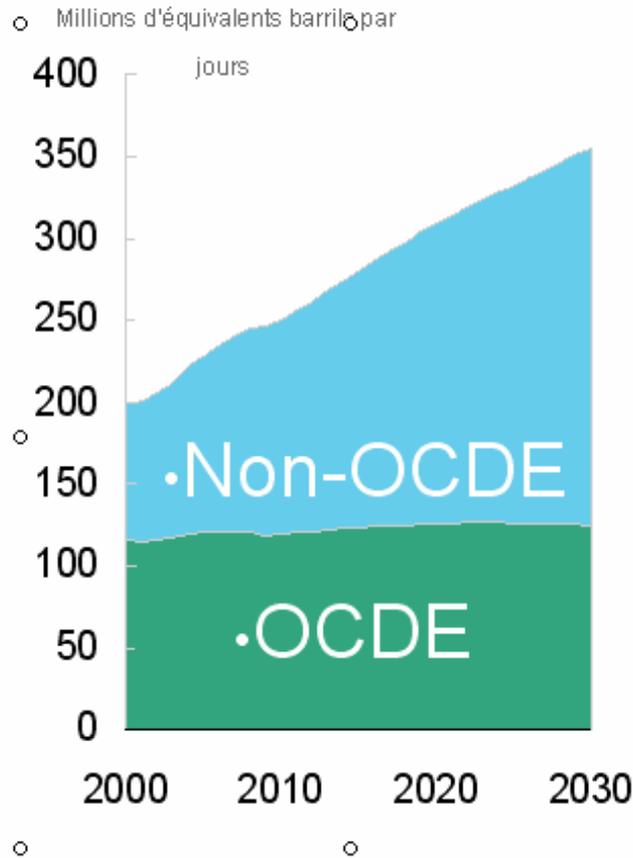
Votre commission ne doute dans son principe ni de l'intérêt d'asseoir un partenariat fort avec des grands pays comme la Chine, ni de l'intérêt d'inciter ces pays à prendre le chemin d'une croissance plus durable.

La nécessité d'infléchir le modèle de croissance des pays émergents n'est guère discutable. Ne serait-ce que par leur poids démographique, ces pays sont la clef de la préservation du climat. Comme l'a rappelé devant notre commission M. William C. Ramsay, directeur du programme « Energie » de l'Institut français des relations internationales (IFRI) « 80 % de l'augmentation de la consommation d'énergie fossile dans la décennie à venir viendra des pays non OCDE »¹.

M. Serge Michailof a souligné lors de la table ronde que : « l'objectif est de participer, dans les grands pays émergents, à la redéfinition des politiques publiques portant sur la gestion d'un certain nombre de biens publics mondiaux dont la destruction en cours pose un problème existentiel à l'humanité ».

¹ Audition de M. William C. Ramsay, directeur du programme Energie de l'Institut français des relations internationales (IFRI), mercredi 17 février 2010, commission des affaires étrangères. <http://www.senat.fr/bulletin/20100215/etr.html>

Evolution de la consommation d'énergie d'ici 2030



Source : IFRI

L'intérêt de nouer des partenariats avec les « grands émergents » n'est pas plus contestable. La gouvernance mondiale dans des structures comme les Nations unies ou le FMI pourrait être redessinée dans les décennies à venir et modifier la place de la France dans le concert des nations. Notre pays, pour maintenir son rang, se doit d'entretenir des relations de partenariat avec les grands pays émergents.

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

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

Vos rapporteurs souhaiteraient savoir quelles sont les retombées de ces interventions et leurs intérêts au regard de la stratégie française d'aide au développement ? Si ce bilan s'avérait décevant, ils préconiseraient une plus

grande sélectivité dans le choix des pays émergents en se focalisant sur des pays stratégiques.

Votre commission juge souhaitable, au moment où la France redéfinit ses objectifs, d'avoir une vision claire du coût budgétaire de nos interventions dans les pays émergents et des charges de fonctionnement des agences de l'AFD dans ces pays.

Vos rapporteurs ont parfois eu le sentiment que certains projets pourraient utilement être financés par des bailleurs multilatéraux, voire par les pays eux-mêmes. Une évaluation du coût et des avantages de ces interventions permettrait de faire un bilan et de définir **les critères sur lesquels l'AFD se fonde pour choisir les pays et les projets sur lesquels elle intervient.**

Ils souhaiteraient savoir s'il est vrai que pour un coût budgétaire mineur qui ne semble représenter qu'environ 6 % de notre aide bilatérale, un impact environnemental et diplomatique majeur est bien obtenu.

L'intervention de l'AFD dans les pays émergents est actuellement plafonnée à 15 % du volume total des bonifications mises en œuvre par l'AFD sur le programme 110 issu du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Vos rapporteurs estiment ce plafond raisonnable et souhaitent qu'il soit inscrit dans le document-cadre.

4. Les pays en crise

Le document-cadre transmis à la commission était relativement elliptique sur cet objectif. Il distingue trois zones prioritaires : la région sahélo-saharienne, le Moyen-Orient, l'Afghanistan et le Pakistan.

L'histoire du Sud de la planète n'est pas avare en exemple de processus de dislocation des Etats, qui sont à la fois la cause et la conséquence du sous-développement qu'accompagnent souvent de violents conflits. On pense au Cambodge en 1979, au Congo, à l'Afghanistan de 2001, à Haïti ou à la Somalie encore aujourd'hui.

Malheureusement, d'autres pourraient advenir au Moyen-Orient comme au Yémen¹, en Afrique dans la corne de ce continent, ou encore en Asie au Népal ou au Kirghizistan. La France doit donc être en mesure d'apporter des réponses autres que militaires.

¹ Cf l'audition de M. Jean-Pierre Filiu, professeur à la Fondation nationale des sciences politiques sur la situation au Yémen le 10 février 2010.
<http://www.senat.fr/bulletin/20100208/etr.html#toc2>

Les situations de crise appellent des capacités de réaction rapide non seulement sur le plan humanitaire et sécuritaire, mais également en matière de développement comme votre commission a pu le constater en Afghanistan¹.

La situation en Afghanistan en 2007 illustre, en effet, cette difficulté. Alors que la France est un des pays de l'OTAN les plus impliqués militairement aux côtés des forces américaines, notre contribution au développement civil dans ce pays est très en deçà des autres comme en témoignent les chiffres de décaissement de l'aide publique du Comité d'aide au développement de l'OCDE pour l'année 2007 ; aide française : 2 millions de dollars, Canada : 240 millions de dollars, Grande-Bretagne : 171 millions de dollars, Pays-Bas : 55 millions de dollars. Lors de la table ronde, M. Serge Michailof a ainsi souligné que la France « *n'a jamais pu mobiliser les ressources financières en subventions qui lui auraient permis d'influer sur les politiques d'aide de la communauté internationale en Afghanistan* ».

Or l'amélioration du quotidien des afghans est incontestablement un enjeu majeur qui peut déterminer le sort de ce conflit comme l'a souligné devant la commission des affaires étrangères le général Stanley A. McChrystal, commandant de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), sur la situation en Afghanistan².

Nous manquons incontestablement de moyens pour répondre en temps et en volume à certaines de ces crises, et les redéploiements de crédits qui ont permis jusqu'à présent d'y répondre déstabilisent d'autres pans de notre coopération. Pour cette raison, **votre commission estime qu'il nous faut concrétiser l'idée de constituer un fonds post-crise dédié à ces situations.**

Au-delà des moyens, la mise en place de coopération pour le développement dans des pays en sortie de crise exige un savoir-faire qu'il convient de développer. Comme le souligne Serge Michailof dans son dernier ouvrage « *Notre maison brûle au sud*³ », l'aide au développement est aujourd'hui la moins efficace là où il y en a le plus besoin. Les études d'impact semblent montrer que l'aide au développement a un effet d'autant plus significatif que le pays partenaire mène des politiques publiques de qualité. C'est pourquoi dans les pays en crise, les méthodes traditionnellement utilisées doivent être adaptées à des situations où les pouvoirs publics sont incapables de mener des politiques publiques ambitieuses.

La préoccupation d'atténuer les difficultés des pays en sortie de crise ne doit par ailleurs pas déformer sur le long terme les priorités de l'aide au développement qui s'adresse à tous les pays les plus dépourvus. La volonté

¹ *Afghanistan : quelle stratégie pour réussir ? (Mission en Inde, Afghanistan, Pakistan du 22 septembre au 1^{er} octobre 2009) Rapport d'information n° 92 (2009-2010) du 5 novembre 2009 - par MM. Josselin de ROHAN, Didier BOULAUD et Jean-Pierre CHEVÈNEMENT*

² *Audition du général Stanley A. McChrystal, commandant de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), sur la situation en Afghanistan. Jeudi 15 avril 2010. <http://www.senat.fr/bulletin/20100412/etr.html>*

³ *Notre maison brûle au Sud, Serge Michailof, Fayard, 2010*

d'aider les pays en crise ayant un intérêt géostratégique est certes justifiée, mais elle peut conduire à une répartition de l'aide peu cohérente au regard d'objectifs de long terme.

En 2007, le premier bénéficiaire de l'aide publique au développement en termes absolus était l'Irak, qui a reçu deux fois plus que le deuxième bénéficiaire, l'Afghanistan. Ensemble, les deux premiers pays ont reçu environ un sixième de l'aide publique au développement allouée par pays en provenance des pays membres du Comité d'aide au développement, alors qu'ils représentent moins de 2 % de la population totale des pays en développement.

Ainsi l'Irak, qui, avec un revenu par habitant de 2 100 dollars, a reçu plus du double de l'aide allouée au deuxième bénéficiaire, l'Afghanistan, dont le revenu par habitant est de 350 dollars par habitants. L'Afghanistan a elle-même reçu près de 40 % d'aide publique au développement de plus que le troisième bénéficiaire, la République Unie de Tanzanie, dont la population est plus importante et dont le PIB par habitant n'est que légèrement supérieur.

Au final l'Irak a reçu en 2007 : 311 dollars d'aide au développement par habitant contre 31 pour l'Ethiopie et 13 pour le Nigéria.

Bénéficiaire	Montants reçus au titre de l'APD en 2007 (millions de dollars)	Montants reçus au titre de l'APD en 2000 (millions de dollars)	Population (millions)	APD par habitant (dollars)
A. - Par montant d'APD				
Irak	9 176	96	29,5	311
Afghanistan	3 951	136	26,3	150
République-Unie de Tanzanie	2 811	1 035	41,3	68
Vietnam	2 497	1 681	86,1	29
Éthiopie	2 422	686	78,6	31
Pakistan	2 212	700	173,2	13
Soudan	2 104	220	40,4	52
Nigéria	1 947	174	147,7	13
Cameroun	1 905	381	18,7	102
Territoires palestiniens occupés	1 872	637	4,0	466

Source : Rapport du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, 2009

Ces observations montrent qu'il faut veiller à bien articuler les objectifs de long terme de la coopération et les urgences liées aux situations de crise. Elles conduisent également à souligner la nécessité d'une coordination des bailleurs de fonds afin d'éviter que l'agrégation des décisions individuelles des pays ne conduise à une trop forte concentration des moyens sur quelques pays.

IV. DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE QUI GAGNERAIENT À SE FONDER SUR DES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES

A. LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

Le chapitre 4 du projet de document-cadre est intitulé « *la mise en œuvre du changement* ». Il est articulé autour de plusieurs idées : la promotion de la gouvernance démocratique au niveau local et national comme axe transversal de toute politique de coopération, une vision globale du financement du développement, la promotion de la cohérence des politiques, une meilleure articulation entre niveau bilatéral, européen et multilatéral, un renforcement des relations avec les pays partenaires et avec les acteurs de coopération non étatiques.

1. La promotion de la gouvernance démocratique

Le document-cadre fixe comme première modalité de la mise en œuvre du changement « *La gouvernance démocratique* ». Cette expression associe la « bonne gouvernance », la démocratie et l'association de la société civile à la définition de l'ensemble des politiques de lutte contre la pauvreté, de gestion des biens publics, et de croissance.

On ne peut qu'approuver ces objectifs. La démocratie fait partie des valeurs fondamentales que la France souhaite promouvoir.

La bonne gouvernance constitue indéniablement un facteur discriminant dans la réussite de certains pays.

A l'inverse, au-delà du manque de ressources financières, le déficit de capacités institutionnelles et de gouvernance constituent des obstacles sérieux au développement.

L'appropriation par les gouvernements des pays en développement des objectifs de développement durable et notamment des OMD passant par leur déclinaison dans les politiques publiques nationales constituent les principaux gages de succès. Les progrès constatés correspondent le plus souvent à un engagement de tous les acteurs : autorités locales, pays donateurs, et société civile.

Les performances des pays comme le Ghana, l'Ouganda, le Mozambique ou le Burkina Faso, comparées à celles de pays disposant d'autant sinon plus d'atouts, illustrent l'impact de la gouvernance sur la conduite du changement.

Le déficit de gouvernance a de multiples conséquences : il rend difficile la définition et le suivi des programmes de développement et des politiques publiques, il renchérit le coût des actions, et amenuise le ciblage vers les groupes vulnérable, et finalement rend incertain la pérennité des résultats. Les risques, les incertitudes, l'insécurité, tout comme la corruption,

introduisent des coûts de transactions élevés et nuisent à une allocation optimale des ressources.

L'ensemble des actions visant à accompagner la mise en place d'Etat de droit et la réforme des pouvoirs publics constitue un axe central de l'aide au développement.

2. Une approche globale du financement du développement

Les auteurs du document souhaitent également s'appuyer sur une approche globale du financement du développement. Ils observent que la part de l'aide publique au développement dans le financement du développement se réduit et que les instruments et modes de financement se diversifient. Ils constatent qu'à côté de l'aide publique au développement, l'aide de fondations privées, les investissements privés, les flux de migrants ainsi que de nombreux instruments de marché, comme les prêts aux entreprises, le capital risque, les mécanismes de garantie, participent au développement des pays du Sud.

Le document-cadre fixe en conséquence à la politique de coopération pour objectif de mobiliser et d'orienter l'ensemble de ces ressources. Comme l'a affirmé le ministre des affaires étrangères devant la commission : *« L'aide publique est un levier parmi d'autres. Si nous voulons être efficaces, nous devons adopter une approche qui prenne en compte l'ensemble des leviers. »*

Sur ce point, vos rapporteurs observent qu'il faut bien distinguer l'analyse économique des sources de financement des pays en développement et la définition des leviers d'une politique d'aide au développement.

Ainsi les flux d'investissement direct des entreprises ou les flux financiers du Nord vers le Sud des migrants sont des sources majeures de financement des pays en développement. Mais ils ne participent pas aux financements des politiques d'aide au développement. Ils ne sont que marginalement des leviers d'une politique d'aide aux pays en voie de développement. Leurs allocations dépendent en effet de l'agrégation d'arbitrages privés que les pouvoirs publics ne peuvent influencer qu'à la marge.

Les investissements directs étrangers (IDE) représentent par exemple pour les pays en développement 5 fois le volume de l'aide publique au développement. Mais ils sont très concentrés sur les pays émergents : les dix principaux pays bénéficiaires ont reçu 70 % des investissements directs étrangers, la Chine à elle seule disposant d'un quart du total.

Si l'aide publique au développement est si essentielle au développement des zones les plus pauvres d'Afrique, c'est aussi précisément parce que les investissements directs étrangers sont peu présents, voire absents. L'Afrique subsaharienne ne représente par exemple que 1,5 % des investissements direct de la France. Ces investissements sont, en outre,

extrêmement fluctuants. Ainsi en 2008, en pleine crise financière, les flux de capitaux privés vers les pays en développement ont accusé une baisse sans précédent de plus de 780 milliards de dollars par rapport au niveau record de 2007, soit une diminution de 40 %. Il est indéniable que l'aide au développement a joué depuis deux ans un rôle d'amortisseur limitant l'impact de la crise financière en Afrique.

De même, les transferts de migrants dans les pays récipiendaires représentent dans certains pays d'Afrique entre 9 et 24 % du PIB soit entre 80 et 750 % de l'aide publique au développement dont ils sont bénéficiaires¹. Mais toutes les études montrent que ces sommes sont essentiellement des transferts de revenus destinés à la consommation courante et qu'il est très difficile d'orienter ces flux vers des investissements durables.

Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas essayer de réduire le coût de ces transferts ou de les orienter vers des investissements privés ou collectifs. La commission des affaires étrangères a déjà eu l'occasion de montrer combien cette piste pouvait être prometteuse². Comme l'a souligné devant elle M. Ramon Fernandez, directeur du Trésor, « *la France participe activement aux actions en cours pour réduire les coûts des transferts des migrants, afin de répondre à l'objectif du G 8 d'abaisser en cinq ans ce coût moyen de 10 % à 5 % au niveau mondial* »³. A cet égard, la nouvelle réglementation sur les services de paiement en France ouvre des perspectives grâce à une plus grande concurrence et une plus grande transparence sur le marché, ce qui pourrait apporter chaque année plusieurs milliards d'euros de ressources supplémentaires aux habitants des pays en développement.

L'utilisation de ces flux dans les pays signifie en revanche qu'il est délicat de les comptabiliser au même titre que l'aide publique au développement.

De ce point de vue, le document-cadre se doit de bien distinguer plusieurs problématiques :

- celle des sources de financement des pays en développement et au premier chef les recettes fiscales de ces pays qui constituent un enjeu majeur de leur capacité d'investissement ;

- celle de la comptabilisation de l'aide publique au développement. Il apparaît clairement que la définition de l'aide publique au développement par l'OCDE, qui est la référence mondiale en ce qui concerne les objectifs quantitatifs aujourd'hui liés aux objectifs du

¹ *Les transferts des fonds des migrants, un enjeu de développement*, Banque Africaine de développement, 2009

² *Le co-développement à l'essai, rapport d'information n° 417 (2006-2007) de Mme Catherine TASCIA, MM. Jacques PELLETIER et Bernard BARRAUX* <http://www.senat.fr/rap/r06-417/r06-417.html>

³ *Audition de M. Ramon Fernandez, directeur général du trésor et de la politique économique, sur le projet de loi de finances pour 2010 (mission Aide publique au développement).* Mardi 14 octobre 2009. <http://www.senat.fr/bulletin/20091012/etr.html#toc9>

millénaire (OMD) doit être améliorée et complétée par d'autres instruments de mesure;

- celle d'une approche globale de l'aide au développement qui dépasserait les seuls mécanismes financiers et les sphères publiques pour englober les financements privés, les mécanismes de marchés, ainsi que les négociations commerciales multilatérales.

La confusion entre ces différentes problématiques peut conduire à décrédibiliser la stratégie française en donnant l'impression de remettre en question la définition de l'aide publique au développement par l'OCDE, au profit d'une définition plus large au moment même où la France éprouve des difficultés à atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée en matière d'aide publique au développement.

Dans une période où il apparaît probable que l'aide publique au développement de la France n'atteindra pas les 0,7 % du PIB en 2015, la tentation est grande de « changer de thermomètre au moment où la température n'est pas celle attendue ». Vos rapporteurs sont d'avis de ne pas y céder.

La référence dans le document-cadre à une approche globale qui *« considère l'ensemble des flux, qu'ils soient publics (dont les ressources fiscales des pays, pour lesquelles la marge de progression est considérable) ou privés »* peut être comprise comme une façon de « ringardiser » l'aide publique au développement.

La réaffirmation de l'objectif de 0,7 % du PIB et des objectifs pour le millénaire ne doit cependant pas nous empêcher de mener une réflexion sur ces trois problématiques.

La stratégie française de coopération gagnerait à bien analyser la diversité des sources de financement des pays en développement afin de définir l'allocation optimale des moyens entre le financement direct de ces pays notamment par l'impôt, la mobilisation des subventions des donateurs et les divers moyens de favoriser et de faire levier sur les sources de financement privées.

Il faut en particulier souligner que la source prioritaire de financement du développement doit être la mobilisation des ressources nationales et en particulier l'impôt. **Comme l'avait souligné le consensus de Monterrey : l'aide aux pays en développement doit avoir pour contrepartie un effort de ces pays pour mettre en place un système fiscal efficace.**

En dépit des progrès considérables cette dernière décennie, encore trop de pays en développement ont un pourcentage de recettes fiscales en proportion du PIB inférieur ou égal à 15 %, c'est-à-dire à un niveau assez proche de l'aide publique au développement qu'ils reçoivent avec un risque de substitution entre l'aide étrangère et les recettes fiscales.

De ce point de vue, l'aide consacrée à la mise sur pied dans ces pays de systèmes fiscaux stables, basés sur une assiette élargie constitue une priorité.

La question de la meilleure façon de comptabiliser l'aide publique au développement ne doit également pas être ignorée. Le propos n'est pas ici de conduire un exposé technique sur le travail de définition particulièrement complexe de l'aide publique au développement effectué au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Il faut cependant dire que la définition actuelle présente des inconvénients de plus en plus visibles.

Comme l'a observé M. Serge Michailof lors de la table ronde « *le concept d'aide publique au développement est un fourre-tout statistique : on y trouve nombre de dépenses qui n'ont aucun rapport avec une aide de terrain effective, telles que les annulations de dettes, la prise en charge du coût des étudiants étrangers, des frais administratifs, des dépenses pour Mayotte, Wallis et Futuna. En même temps, il ne prend pas en compte nombre d'efforts qui relèvent clairement d'une aide au développement, comme les garanties apportées par l'Agence Française de Développement, les prises de participation de Proparco, le montant des dotations privées des organisations non gouvernementales (ONG) bénéficiant de déductions fiscales.* ».

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

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

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

Si on se situe au niveau des pays bénéficiaires, les études de terrain montrent que les montants vraiment disponibles sont encore plus limités. Une enquête de l'OCDE sur 55 pays a établi que sur les 8 milliards de dollars d'aide publique au développement brute française, seulement 1,7 milliard de dollars était effectivement disponible pour des projets d'aide au développement.

Ainsi sur 8 milliards déclarés en 2008 par la France, seulement 5 sont programmables et un peu moins de 2 ont été constatés dans les pays bénéficiaires.

C'est dire que les batailles de chiffres auxquelles se livrent les pays désireux d'atteindre leur objectif d'aide publique au développement n'ont pas toujours de sens.

C'est souligner également combien la définition actuelle de l'aide publique au développement mesure mal la réalité qu'elle est supposée appréhender.

Les défauts de cet agrégat ont des conséquences sur la conduite de la politique d'aide au développement et introduisent un biais dans ses orientations. La pression exercée afin que les Etats remplissent leur engagement en termes de pourcentage d'aide publique au développement dans le revenu national conduit sur le long terme les gouvernements à maximiser des dépenses qui rentrent dans l'agrégat au détriment d'autres types d'interventions qui peuvent s'avérer tout aussi utiles sinon plus.

Votre commission estime en conséquence qu'il conviendrait d'améliorer et de diversifier les instruments de mesure dans le cadre de l'OCDE.

3. Mécanismes et financements innovants

Le document-cadre souligne qu'une « *attention particulière doit être portée aux mécanismes et financements innovants* » telle que la taxe sur les billets d'avions ou le projet de taxe sur les produits financiers.

Selon le document-cadre, l'objectif de ces financements innovants est triple. Il s'agit d'élargir l'assiette traditionnelle de l'aide publique au développement, qui repose trop exclusivement sur le contribuable des pays de l'OCDE, à une fiscalité assise sur les activités économiques internationales. Il s'agit également d'améliorer la prévisibilité du financement, notamment pour prendre en charge de nouvelles dépenses récurrentes. Il s'agit enfin de changer d'échelle.

Dans ce contexte national et international de restriction des moyens budgétaires et d'endettement historique, la France joue un rôle moteur sur la question des financements innovants pour le développement. Ces derniers pourraient dégager, à terme, de nouvelles marges de manœuvre pour faire face à la pression croissante de la réalisation des OMD autour de l'échéance 2015 et à la montée en puissance de nouveaux besoins financiers liés au changement climatique. L'accord de Copenhague prévoit ainsi 100 milliards de dollars de fonds publics et privés d'ici 2020 avec mention explicite à des financements « alternatifs ».

Avec la taxe sur les transports aériens, la France a été pionnière pour l'instauration d'un premier mécanisme. Elle est aujourd'hui à la pointe du débat de la taxe sur les transactions financières au bénéfice du développement.

Comme l'a souligné M. Jean-Michel Severino lors de la table ronde, « *l'élaboration de ce document doit être l'occasion de faire progresser la recherche en matière de financements innovants.* ».

Au regard des besoins estimés pour atteindre les OMD et de ceux qui sont évalués pour faire face au réchauffement climatique, les financements innovants sont la seule solution qui permettrait d'atteindre des montants significatifs. En effet, les sommes en jeu sont sans commune mesure avec les dotations budgétaires actuelles des pays de l'OCDE.

Asseoir le financement des politiques d'aide au développement sur une ressource fiscale mondialisée permettrait en outre de jeter les bases de politique publique de redistribution à l'échelle mondiale. Leur mise en place est d'autant plus justifiée qu'elles constituent une forme moderne de redistribution internationale basée pour l'essentiel sur la taxation d'activités qui bénéficient de la mondialisation vers ceux qui n'en profitent pas ou peu¹.

Votre commission estime que cette approche pourrait constituer un axe majeur de la stratégie française. Elle est indispensable aux financements des nouveaux objectifs de l'aide au développement liés à la préservation des biens publics mondiaux.

4. La cohérence des politiques

Le document-cadre souligne qu'il « *importe de restituer l'aide publique au développement dans un cadre plus global des politiques et initiatives qui ont un impact sur le développement : négociations commerciales, politiques agricoles, flux de migrants, flux de capitaux, évolution des prix sur les marchés internationaux, etc* ».

Les traités européens définissent la cohérence comme une obligation de garantir que les politiques domestiques et extérieures de l'Union européenne et des Etats membres ne nuisent pas à l'objectif d'éradication de la pauvreté dans les pays en développement. Une communication de la Commission européenne publiée en 2005 identifie douze politiques devant répondre à cette obligation. Il s'agit notamment de la coordination des politiques économiques, monétaires et budgétaires, des règles et régulations commerciales, des normes sociales et environnementales, des politiques sectorielles (énergétiques, agricoles,...) et des questions de migration, de sécurité, et de lutte contre les trafics, autant de sujets sur lesquels une approche non coopérative entraîne davantage de précarité et de vulnérabilité au Nord comme au Sud.

On ne peut que souscrire à cette volonté tant ces autres politiques ont un impact parfois beaucoup plus important sur le développement des pays du Sud que l'aide elle-même. **Il est paradoxal de financer des millions d'euros**

¹ Cf *Aide internationale : vers une justice sociale globale*, Jean-David Naudet, Jean Michel Sévérino et Olivier Charmoz, *Esprit* Mai 2007.

de projets agricoles en Afrique et de contribuer à fermer les frontières commerciales aux produits issus de ces projets.

Cette préoccupation affichée du document-cadre est d'autant plus importante que la France ne dispose pas d'un cadre général donnant une assise politique à un travail interministériel structuré sur ces dossiers de cohérence des politiques publiques comme l'a souligné l'examen de la politique Française de développement par l'OCDE en 2008.

Le document-cadre répond à cette préoccupation en proposant de mettre en place un dispositif institutionnel structuré pour la mise en œuvre et le suivi de la cohérence de ses politiques nationales et des politiques européennes avec les objectifs de développement. Il faut souhaiter que ce dispositif se mette en place.

Votre commission souhaiterait l'élaboration d'un document évaluant la cohérence des politiques publiques françaises avec les objectifs de développement. Un tel document supposerait une mise au clair des rapports entre la politique agricole commune et la politique d'aide au développement.

La France doit se distinguer tant au niveau national qu'au niveau européen par la volonté d'assurer une cohérence globale de ses politiques, en particulier lors de la reprise des négociations lors du cycle de Doha. Les pays en voie de développement souhaitent une conclusion rapide de ce cycle qui permettra à leurs produits d'accéder plus facilement aux marchés des pays de l'OCDE.

Votre commission estime souhaitable que la France soutienne les initiatives en matière commerciale comme l'approfondissement des régimes préférentiels avec l'accès sans quota ni droits de douane aux marchés des pays développés pour les exportations des pays d'Afrique sub-saharienne à bas revenus.

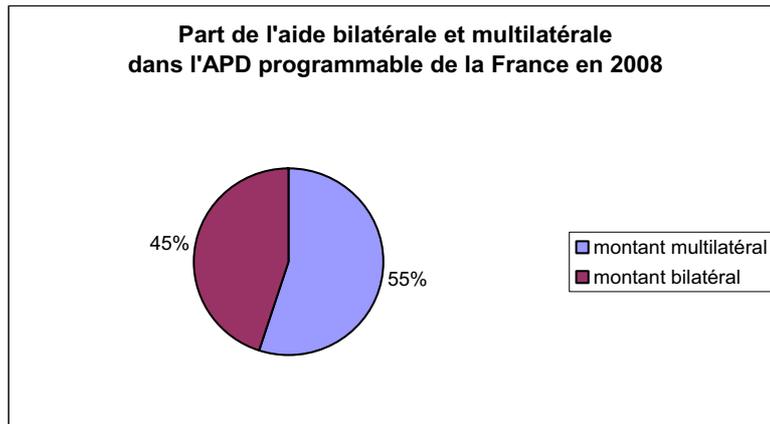
Si l'objectif ultime de l'aide au développement est de créer les conditions pour que ces pays soient autonomes, il importe de favoriser la croissance des économies en développement par des mécanismes du marché et des échanges.

5. La complémentarité entre les actions bilatérales, européennes et multilatérales

Le projet document-cadre souligne la complémentarité entre les actions bilatérales, européennes et multilatérales. Il estime que le G20 offre une opportunité d'intégration des questions de développement au cœur des politiques globales. Il souhaite que l'Union européenne devienne un acteur de poids pour la construction des nouvelles politiques globales et régionales. Il constate que *« l'influence sur les niveaux européen et multilatéral dépend d'une capacité propre, financière et opérationnelle, en bilatéral »*. Il estime qu'il faut définir un équilibre pour le partage multi/européen et bilatéral.

Votre commission souscrit à ces objectifs généraux, mais souhaiterait que cet aspect de la stratégie française fasse l'objet d'une attention plus soutenue.

Elle rappelle que l'aide multilatérale et européenne constitue 55 % de l'aide programmable française. La question de l'articulation, du pilotage et de l'équilibre entre les différents niveaux d'aide est un aspect primordial puisque l'aide multilatérale représente plus de la moitié des financements disponibles.



Source : Sénat / PLF 2010

Votre commission regrette que les travaux sur la stratégie de la France à l'égard de la politique européenne de développement ou de la Banque mondiale n'aient pas fait l'objet d'une consultation identique à celle du document-cadre.

- a) *Améliorer la qualité du partenariat qu'entretient la France avec les organisations européennes et multilatérales chargées de l'aide au développement*

Votre commission souhaite que la question du pilotage des contributions françaises aux instances multilatérales soit intégrée parmi les priorités de la stratégie française. Elle a le sentiment que la part croissante de nos contributions aux instances multilatérales ne s'est pas traduite par une influence croissante dans la programmation de ces organismes.

De nombreux intervenants lors de la table ronde ont souligné combien il était difficile de peser sur la programmation des instances internationales. M. Jean-Michel Severino a observé ainsi que cela était « *d'ailleurs plus difficile encore au niveau européen qu'au niveau international* » jugeant « *opportun de définir un objectif d'influence en la matière* » et de « *prévoir une stratégie plus offensive à l'égard de l'aide publique au développement assurée par le canal multilatéral et européen* ».

Ces propos rejoignent les évaluations faites par la DGTPE (DGT maintenant) du ministère des finances sur l'efficacité de l'interaction des

organisations multilatérales dans les pays africains¹. Ces dernières soulignent la faible corrélation entre la programmation de la Banque mondiale et les priorités de la France.

Cette situation que l'on retrouve au Fonds Européen de Développement est particulièrement surprenante dans la mesure où la France y était le principal contributeur depuis 2005.

La France consacre chaque année 34 % de son aide au développement à la politique européenne d'aide au développement, soit près de 1,8 milliard d'euros. Plusieurs intervenants lors de la table ronde ont fait part du sentiment que, d'une part, la France a du mal à peser le cours de la programmation du Fonds Européen de Développement (FED) et, d'autre part, que l'efficacité globale de la politique européenne n'était pas toujours aussi satisfaisante qu'elle pourrait l'être.

Votre commission souhaiterait que, dans la perspective de la reconstitution du budget du Fonds Européen de Développement (FED), soit évaluée la qualité du partenariat français avec ce fonds, qui représente dans le budget français de l'aide au développement, avec près de 900 millions d'euros, la première contribution multilatérale française.

Elle estime que l'amélioration du partenariat entre la France et les grandes institutions que sont le Fonds Européen de Développement (FED) et la Banque mondiale est un objectif important de notre politique d'aide au développement.

La France est le deuxième contributeur en volume d'aide multilatérale, en termes absolus. **Son influence sur la programmation des instances internationales doit être à la hauteur de cet engagement.**

Votre commission estime que le document-cadre doit fixer pour objectif à notre politique de coopération d'obtenir dans les programmations de ces organismes un poids proportionnel à ses contributions.

Elle souhaite la mise en place d'une stratégie d'influence dans ces organismes qui impose notamment de promouvoir auprès de nos partenaires multilatéraux et bilatéraux le recours à l'expertise française comme l'a souligné notre collègue M. Joseph Kergueris, rapporteur de notre commission sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat².

b) Trouver un meilleur équilibre entre les financements des actions bilatérales, européennes et multilatérales

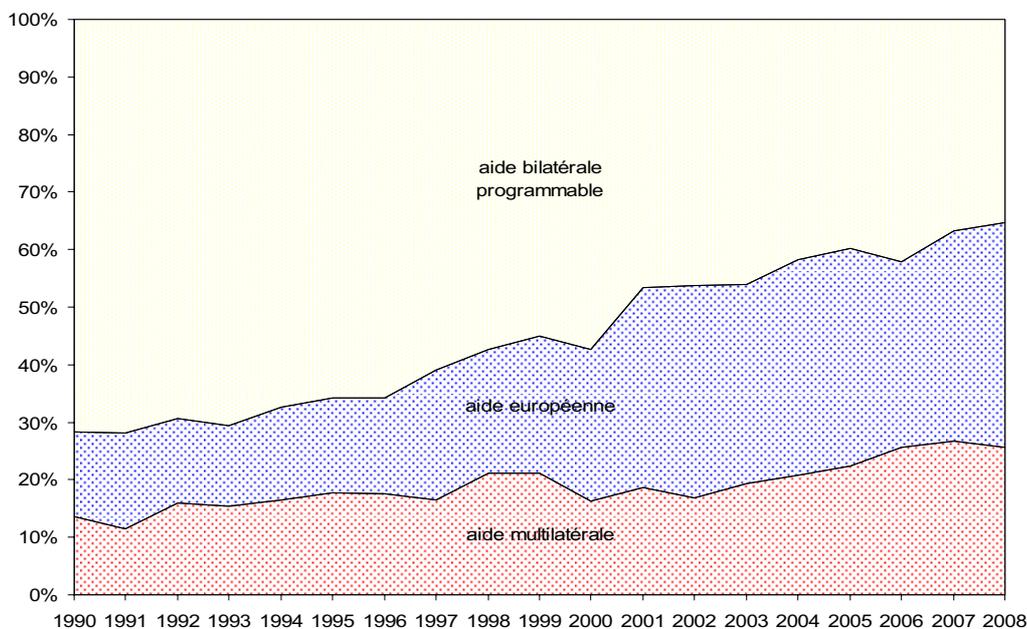
Le document-cadre évoque la recherche d'un équilibre entre les financements des actions bilatérales, européennes et multilatérales.

¹ Mars 2010 – Efficacité de l'interaction des organisations multilatérales dans les pays africains DGTPE

² Rapport n° 262 (2009-2010) du 3 février 2010 - par M. Joseph KERGUERIS sur le Projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État, <http://www.senat.fr/rap/109-262/109-262.html>

Lors des auditions que vos rapporteurs ont effectué tout au long de l'année, ils ont pu constater les conséquences concrètes de la diminution de notre aide bilatérale qui semble avoir atteint un niveau plancher.

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

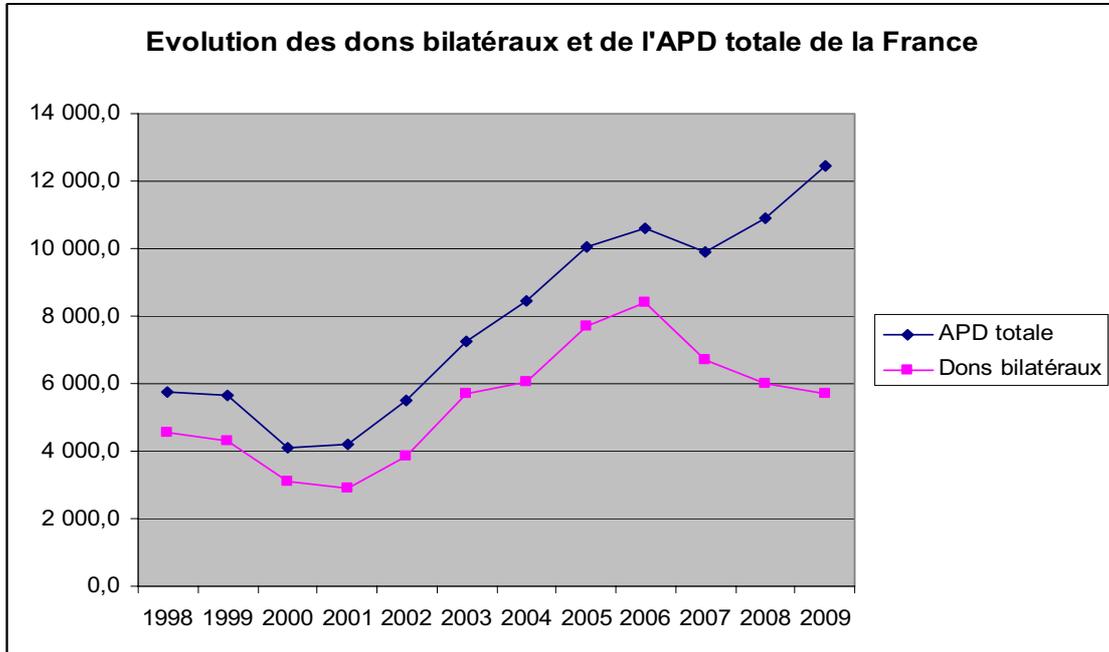


Source : AFD

Nombre d'intervenants lors de la table ronde ont effectué le même constat. M. Serge Michaïlof, consultant international, enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien directeur régional à la Banque mondiale, a estimé que « nous sommes sans moyens d'action effectifs pour répondre à nos préoccupations propres, qu'il s'agisse d'intervenir dans des pays pauvres où nous avons des enjeux géopolitiques, comme ceux du Sahel, ou sur des thématiques importantes, comme le développement rural pour lequel nous avons une expertise ancienne avérée ». Il en conclut qu'il est « indispensable de revenir sur cette ancienne décision, jamais explicitée, qui a sacrifié l'aide programmable bilatérale en subventions au profit des grands multilatéraux (Banques régionales de développement, Banque mondiale), des canaux européens, et des fonds des Nations unies. »

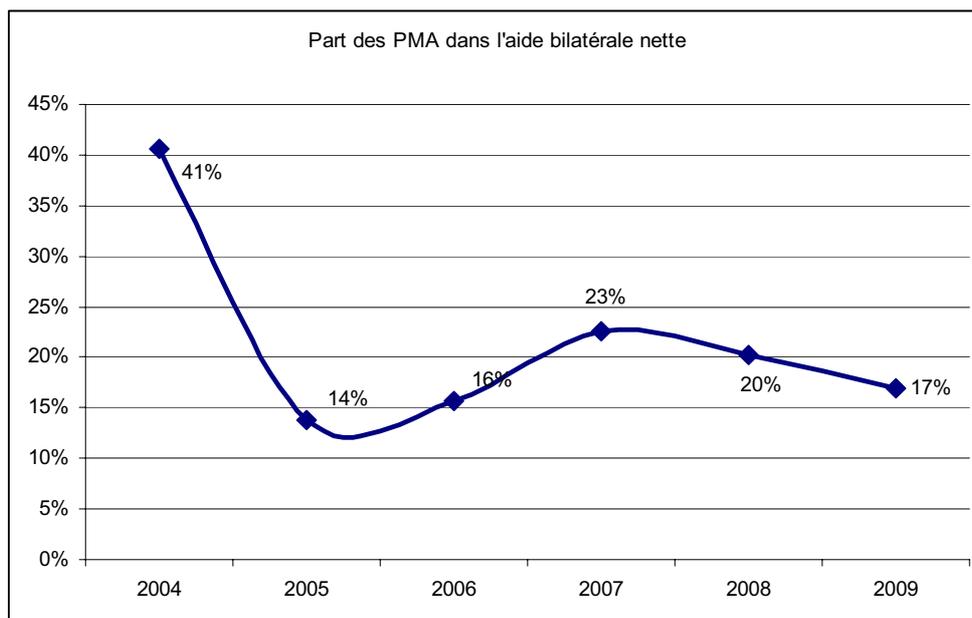
Le ministre lui-même lors de son audition a concédé que « Le canal bilatéral est fragilisé... la répartition actuelle n'est pas efficace face aux situations de crise. Il faut renforcer la coopération bilatérale : c'est l'un des traits de la politique française dont il faut renouveler le sens et l'image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

Force est de constater que l'aide bilatérale et singulièrement celle sous forme de dons s'est considérablement réduite ces dernières années comme l'illustre le graphique suivant.



Source : Sénat / OCDE

Cette diminution des subventions affecte particulièrement les pays qui n'ont pas accès aux prêts et qui de ce fait ont le plus besoin de l'aide internationale. La réduction des moyens de notre aide bilatérale a déjà diminué l'ancrage de la France dans certains pays d'Afrique Saharienne. Qui s'attendrait par exemple à voir le Canada ou les Pays-Bas devant la France au Mali ?



Source : Sénat / OCDE

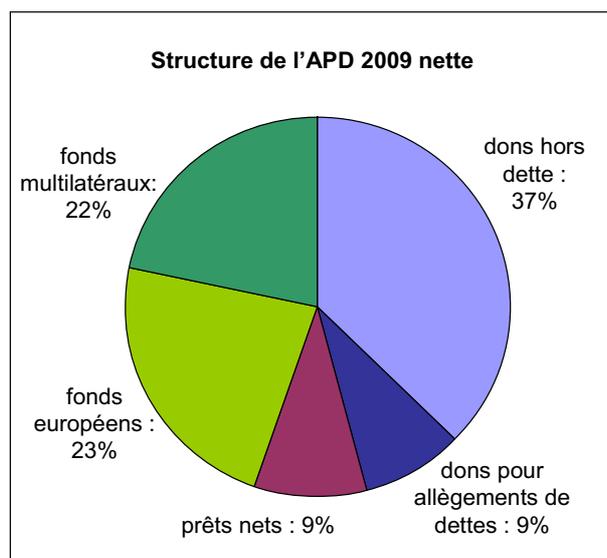
La contrainte budgétaire qui pèse par exemple sur les secteurs de l'éducation et de la santé inquiète de nombreux bénéficiaires dans la zone francophone qui considèrent l'opérateur français comme un partenaire historique ayant la connaissance nécessaire pour accompagner la modernisation des systèmes sectoriels nationaux. Cette situation prive la France des avantages comparatifs de l'aide bilatérale qui résident dans une expertise sectorielle forte, une capacité d'innovation, une réactivité et une flexibilité élevées. Elle réduit également les leviers d'influence français au niveau multilatéral. Comme le souligne le document cadre « *l'influence sur les niveaux européen et multilatéral dépend d'une capacité propre, financière et opérationnelle, en bilatéral* ».

Les évaluations disponibles sur le rôle de la France dans la programmation des organisations multilatérales et européennes laissent en effet penser que l'influence française dans ces instances passe aussi par des crédits bilatéraux préservés qui garantissent à la France une expertise sectorielle forte.

Votre commission estime que le redressement des crédits bilatéraux français constitue un préalable incontournable à la crédibilité de sa politique de coopération.

Votre commission juge en conséquence que le document-cadre doit se fixer comme objectif la restauration d'une capacité d'aide bilatérale.

Elle n'ignore cependant pas l'utilité et l'efficacité de l'aide multilatérale. La Commission européenne ou les partenaires multilatéraux, dont l'universalité de l'action est plus forte que celle des partenaires bilatéraux, disposent d'avantages comparatifs indéniables qui font d'eux des acteurs incontournables sur des thèmes comme la gouvernance ou dans le financement de projets d'infrastructures. Les capacités financières qui sont les leurs permettent des avancées importantes dans l'atteinte d'« indicateurs » de développement, à l'image de certains résultats réalisés par le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme.



Source : Sénat / OCDE

Votre commission estime que la complémentarité entre les deux niveaux passe par un équilibre aujourd'hui rompu. Elle considère qu'il convient de retrouver cet équilibre en restaurant la capacité d'initiative de l'aide bilatérale.

c) Donner une vision de l'architecture internationale de l'aide au développement

Elle estime cependant nécessaire que la France prenne position pour une plus grande cohérence de l'architecture internationale de l'aide au développement.

Actuellement, quelques 263 organisations internationales peuvent recevoir des apports d'aide publique au développement. Au nombre de 15 en 1940, on en dénombrait 47 en 1960. Plus de 80 organismes sont devenus éligibles dans les années 60 et 70, dont 10 orientés vers la recherche sur l'environnement et 10 sur la recherche agricole. Cette prolifération s'est ralentie dans les années 80 et 30 organismes « seulement » ont été admis à recevoir des apports d'aide publique au développement au cours de cette période. Les années 90 ont vu l'apparition de 45 nouvelles organisations éligibles et, en 2006, une vingtaine d'organismes nouveaux ont été créés, notamment dans le secteur de la santé.

Les agences multilatérales ont été créées dans l'objectif de mettre en œuvre des principes d'action collective au niveau de la communauté internationale, de bénéficier d'économies d'échelle et d'éviter ainsi de faire perdurer des stratégies nationales non-coopératives là où une solution collective semble avoir un avantage comparatif avéré. Avec 263 organisations internationales et la multiplication d'instruments autonomes comme les fonds verticaux, le paysage institutionnel de l'aide semble avoir reproduit au niveau international la cacophonie à laquelle elle devait mettre fin au niveau bilatéral. Comme le souligne de nombreux observateurs « *Le système international dans*

le domaine de développement ressemble aujourd'hui de plus en plus à un écosystème où il y a toujours plus de naissances et jamais de morts. »

Un des objectifs que doit fixer le document-cadre à la politique française de coopération est de veiller à la cohérence de l'architecture internationale, de contribuer à la réduction du nombre des organismes et de promouvoir les mécanismes de mise en cohérence des institutions multilatérales et bilatérales existantes.

Il importe donc que la France prenne clairement position en faveur d'une meilleure spécialisation des agences multilatérales. Spécialisation basée sur leurs avantages comparatifs respectifs, dans la logique du code de bonne conduite de l'Union européenne sur la complémentarité et la division du travail dans les politiques de développement. Les pratiques de cofinancement, de mutualisation, de délégations de gestions et de fonds fiduciaires doivent également être favorisées afin d'assurer une plus grande cohérence de l'action collective.

Peut-on « mettre de l'ordre dans la pagaille » se demande M. Serge Michailof dans son dernier ouvrage sur l'aide au développement. Il convient sans doute de se résigner à ce que les politiques d'aide au développement mobilisent de nombreux acteurs de diverses origines nationales, multinationales, publiques et privées. On peut même penser que la concurrence entre ces différents acteurs peut avoir des effets bénéfiques. Mais votre commission estime qu'il y a une marge de manœuvre vers un peu plus de cohérence et de coordination.

6. Moderniser les relations avec les pays partenaires

Le projet de document-cadre souligne la nécessité de moderniser les relations avec les pays partenaires. Il observe que « *l'efficacité nécessite une approche partenariale, fondée sur l'égalité des partenaires, un diagnostic commun et partagé des besoins et une contractualisation des engagements réciproques* » Il constate que « *l'émergence d'une coopération internationale équilibrée requiert la capacité des pays en développement à identifier leurs intérêts et à les faire entendre dans les instances pertinentes, dans une égalité de statut qui suppose aussi responsabilisation et réciprocité* ».

Le document reprend ici la méthodologie issue de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. La dernière évaluation de la mise en place de cette déclaration en France¹ fait ressortir que le « *Document-Cadre de Partenariat est en pratique généralement utilisé comme un document de planification de l'aide publique au développement française, limitant la notion de partenariat aux institutions françaises concernées.* ». Elle souligne qu'il faudrait peu de modifications concernant la procédure de formulation de ce

¹ *Evaluation de la mise en oeuvre de la déclaration de Paris par la France Rapport Final – Version révisée 11 Janvier 2008*

document pour permettre la consultation réelle des autres partenaires (gouvernement et autres bailleurs) avant que les acteurs français prennent les décisions ultimes qui leur reviennent. Une telle évolution aurait des effets positifs.

7. Travailler en partenariat avec les acteurs non étatiques de la coopération

Le document-cadre souligne qu'une partie significative du dynamisme de la coopération internationale pour le développement provient d'acteurs non-étatiques : organisations non gouvernementales, associations de migrants, entreprises, partenaires sociaux, fondations, collectivités territoriales. Il observe que « *Cette diversité est à la fois une richesse, parce qu'elle offre un champ très large de connaissances et de compétences (tous participent au repérage des problèmes et aux solutions à apporter), et un problème, dans la mesure où la multiplication des acteurs dans certains pays peut poser des problèmes de cohérence et de régulation* ». L'enjeu pour la coopération française réside dans sa capacité à accompagner cette dynamique collective en soutenant les initiatives en faveur du développement propres à chaque famille d'acteurs et en appuyant le renforcement de leurs capacités.

Alors que la France a longtemps peiné à concevoir sa politique de coopération autrement qu'au niveau interétatique, la reconnaissance de la contribution des ONG à l'efficacité de l'aide progresse. Alors que cette situation se traduisait au niveau budgétaire par le peu de crédits publics transitant par les ONG, la coopération non-gouvernementale restant le parent pauvre de la coopération française, l'engagement de 2005 du Président Jacques Chirac, repris par le Président Nicolas Sarkozy, de doubler la part d'aide publique au développement transitant par les ONG françaises devrait permettre progressivement de rattraper le retard français dans ce domaine.

On ne peut pas à la fois regretter de ne pas avoir des ONG structurées disposant d'une expertise reconnue comme c'est le cas dans les pays anglo-saxons et ne pas accorder à ces ONG un rôle à part entière dans les politiques d'aide au développement. Vos rapporteurs souhaitent que ce mouvement de reconnaissance des ONG se poursuive.

Les ONG sont en effet des acteurs assurant une véritable complémentarité par rapport aux institutions et aux administrations chargées de la mise en œuvre des politiques de coopération. Les ONG sont les acteurs d'une coopération de proximité qui mènent sur le terrain des actions souvent remarquables.

Autre acteur incontournable, les collectivités territoriales sont en passe de devenir des acteurs majeurs de la coopération. Les 26 régions, plus des trois quarts des départements, la quasi-totalité des grandes villes et des communautés urbaines, de très nombreuses communes moyennes ou petites et

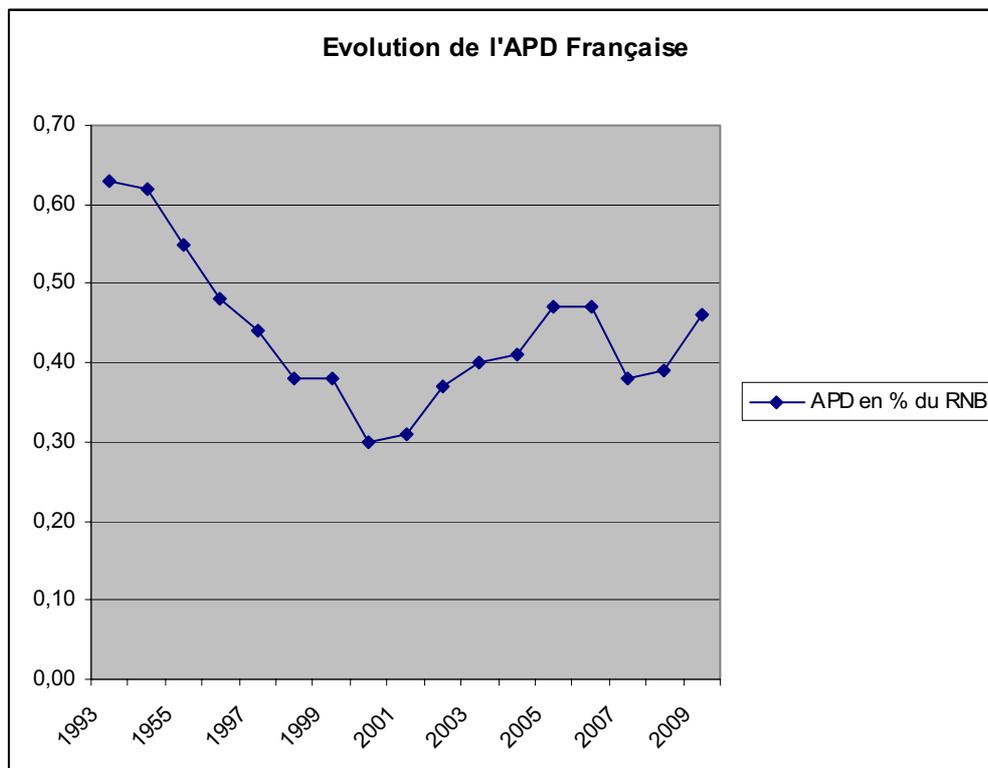
un nombre croissant de structures intercommunales sont en effet impliqués dans des projets de coopération à l'international.

Au total, près de 3 800 collectivités territoriales françaises ont consacré, en 2007, 72 millions d'euros à des projets menés dans des pays en développement ou au bénéfice d'associations agissant pour elles à l'international.

Comme l'a souligné M. Jean-Louis Vielajus lors de la table ronde « *il faut considérer trois niveaux dans l'aide au développement : le niveau global, le niveau national et le niveau local. L'ambition, c'est de trouver la bonne combinaison entre les trois niveaux. Les ONG et les collectivités territoriales sont nécessaires pour initier les projets.* »

Vos rapporteurs souhaitent que le document-cadre fasse de la promotion des actions des ONG et des collectivités territoriales un objectif stratégique et que l'Etat puisse, dans le respect de leur autonomie, les aider à structurer leurs efforts dans ce domaine.

B. UNE STRATÉGIE QUI DOIT SE FONDER SUR DES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES



Source : Sénat / OCDE

Le document-cadre tel qu'il a été présenté à la commission des affaires étrangères n'était pas accompagné d'un cadrage budgétaire. Comme l'a souligné M. Jean-Michel Severino lors de la table ronde : « *la question de*

la « soutenabilité » budgétaire de l'aide publique au développement n'est pas abordée dans le projet de document. Elle est pourtant essentielle, tant il est certain que l'ambition relative aux moyens conditionnera celle des objectifs. »

Une politique est en définitive une série d'idées maîtresses auxquelles on attribue des moyens, des objectifs, et des budgets. Mais les idées ne sont rien sans les moyens qu'on y consacre. Sans cadrage budgétaire, le document-cadre relève plus du catalogue d'objectifs que de la stratégie. Sans perspectives budgétaires, le document ne peut avoir de visée prospective. Il doit se contenter d'offrir une vision systémique et de permettre de réfléchir à la cohérence des politiques passés, ce qui en soit n'est pas négligeable.

De ce point de vue, le document-cadre pouvait-il être amélioré en associant une prévision quantitative aux objectifs présentés ? Vos rapporteurs le pensent. Dans quelle mesure, là est la question. Comme l'ont souligné nombre d'intervenants, lors de la table ronde et de la présentation du document, on imagine mal un document-cadre sans cadrage budgétaire. Une stratégie d'aide au développement peut-elle être crédible sans stratégie budgétaire ?

Il ne s'agit pas de présenter avant l'heure le budget des programmes 209 et 110, mais de fixer un cadre aux objectifs fixés.

La difficulté est de définir un cadre qui ne soit immédiatement démenti par la prochaine loi de finances dont on sait qu'elle devra faire des arbitrages délicats dans un contexte où le redressement des finances publiques est une priorité.

Cette contrainte imposait sans doute de ne pas se fixer d'objectif en valeur absolue, mais en pourcentage du budget de l'aide publique au développement. Il est de même exclu de rentrer dans des déterminations par secteur ou par instrument qui deviendraient vite obsolètes. Le document doit permettre suffisamment de souplesse pour rester une référence à dix ans, ce qui suppose de pouvoir s'adapter à des contextes changeants.

Une fois cela dit, il semble que le document-cadre pourrait, sans anticiper sur la négociation sur le triennium budgétaire, définir les besoins pour les trois années à venir, qui découlent des engagements déjà pris par la France.

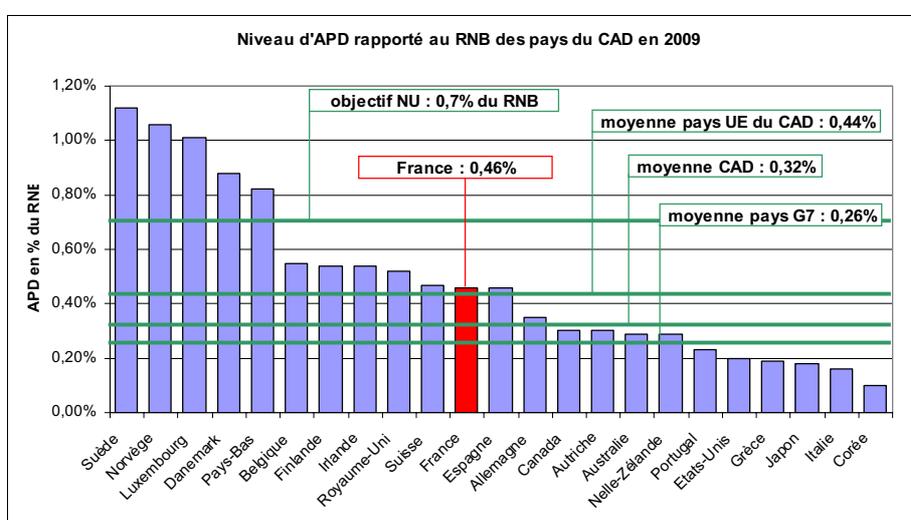
1. Faire un bilan des engagements de la France

L'engagement pris par la France d'élever son effort d'aide publique au développement à 0,7 % du revenu national brut a été renouvelé à de nombreuses reprises depuis le consensus européen sur le développement de décembre 2005. Le Président Sarkozy a réitéré cet engagement à l'occasion du sommet du G8 d'Heiligendamm en juin 2007, dans le communiqué conjoint du sommet France-Royaume Uni en mars 2008

et lors de la Conférence des Nations unies sur le financement du développement à Doha en novembre 2008.

En 2009, la France se situe à 0,46 % du revenu national brut et est 11^{ème} des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) en termes de niveau d'effort et en dessous de la moyenne des performances individuelles des membres, de 48 %. Cinq pays sont au-dessus de l'objectif de 0,7 % du revenu national brut, 8 des 15 pays de l'Union européenne membres du Comité d'aide au développement sont au-dessus de l'objectif fixé pour 2010 de 0,51 % du revenu national brut.

La France reste 2^{ème} du G8 en termes de niveau d'effort derrière le Royaume-Uni qui se détache du groupe à 0,52 %.



Source : OCDE/AFD

Pour un membre du Comité d'aide au développement comme la France appartenant à l'Union européenne, 2010 est une année charnière puisque les membres de l'Union se sont engagés en 2005 à consacrer cette année là à l'aide publique au développement nette 0,56 % de leur revenu national brut cumulé, et chacun au moins 0,51 % de leur RNB individuel. 2010 représente également pour ces pays le mi-chemin entre l'engagement de 2005 et l'objectif de 2015 pour atteindre le niveau de 0,7 % du RNB.

Certains pays atteindront ou dépasseront cet objectif, notamment la Suède, qui affiche, avec 1,01 %, le rapport APD/RNB le plus élevé du monde, le Luxembourg (1 %), le Danemark (0,83 %), les Pays-Bas (0,8 %), la Belgique (0,7 %), le Royaume-Uni (0,60 % d'après les estimations actuelles), la Finlande (0,56 %), l'Irlande (0,52 %) et l'Espagne (0,51 %).

D'autres risquent de ne pas atteindre cet objectif, bien que certains aient fait des progrès considérables depuis 2004 ; la France dont l'estimation se situe entre 0,44 % et 0,48 %, l'Allemagne (0,40 %), l'Autriche (0,37 %), le Portugal (0,34 %), la Grèce (0,21 %) et l'Italie (0,20 %).

Le maintien de notre APD au niveau prévisionnel de 2009 jusqu'à 2015 nécessiterait la mobilisation d'un effort additionnel d'environ 540 millions d'euros chaque année en moyenne sur la période 2010-2015.

Mais la France a également pris de nombreux autres engagements.

Notre pays s'est engagé en faveur des Pays les moins avancés (PMA) à leur consacrer 0,15 % du RNB lors de l'adoption du Programme d'action 2001-2010 des Nations unies sur les PMA en 2001. Le CICID du 18 mai 2005 avait acté l'atteinte de cet objectif d'ici 2012. Or l'aide publique en direction des PMA s'élevait à 0,11 % du RNB en 2007 et 2008.

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

Lors de l'adoption du Consensus européen sur le développement en 2005, la France a promis **qu'un accroissement de 50 % de l'aide de l'Union européenne d'ici 2010** devrait aller à l'Afrique. Dans le cadre d'un doublement de l'aide mondiale d'ici 2010, les membres du G8, à l'occasion du sommet de Gleneagles (2005), ont appelé à doubler leur aide pour l'Afrique. En termes d'APD nette, la France a consacré en 2005 5 800 millions d'euros à l'Afrique. Un doublement supposerait de passer à 11 600 millions d'euros en 2010. En 2008, l'aide de la France à l'Afrique est retombée à 2 400 millions d'euros.

Lors du discours du Cap en février 2008, le chef de l'Etat a également indiqué que **le total des engagements financiers français bilatéraux pour l'Afrique subsaharienne s'élèvera à 10 milliards d'euros sur les 5 prochaines années**. L'engagement dépasse le seul cadre de l'APD pour inclure les 2,5 milliards annoncés dans le cadre du soutien à l'initiative privé, dont des garanties et participations. Le montant moyen de 2 milliards d'euros par an est à comparer avec la totalité de notre aide bilatérale programmable pour le monde qui s'élevait, en 2008, à 2,2 milliards d'euros.

D'autres engagements concernent des secteurs en particuliers. En matière de santé. A l'occasion du sommet d'Heiligendamm (2007), puis du Sommet de Toyako (2008), les pays du G8 se sont engagés à consacrer 60 000 millions de dollars, au cours des 5 prochaines années à **la santé en Afrique**. Le Président Sarkozy a précisé que **la France y consacrerait pour sa part 1 000 millions de dollars, soit plus de 700 millions d'euros**.

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

Dans le secteur de **l'agriculture**, la France s'est engagée en 2008 à investir **1 milliard d'euros dans l'agriculture africaine dans les 5 prochaines années**. Actuellement l'AFD investit 200 millions d'euros par an dans l'agriculture africaine.

En matière d'environnement, la France s'est engagée à élever sa contribution à hauteur de 500 millions d'euros pour le fonds technologies propres.

Ce recensement est sans doute encore incomplet. Il y manque sans doute les conséquences de l'intégralité des engagements pris à Copenhague et à Aquila. Mais il illustre déjà les sommes considérables que la France s'est engagée à dépenser.

Sans même évoquer ni l'état des finances publiques ni les annonces d'une réduction des crédits d'interventions de tous les ministères envisagées sur plusieurs années, l'addition des sommes qu'il faudrait annuellement dépenser pour honorer ces engagements laisse penser qu'un certain nombre d'entre eux ne seront pas tenus. Les pouvoirs publics devront opérer de nombreux arbitrages dans la décennie à venir.

Votre commission estime que le Parlement aurait une plus grande visibilité sur les enjeux de ces arbitrages, si le document-cadre retraçait les efforts budgétaires nécessaires pour que la France tienne ses engagements en matière d'aide au développement.

2. Définir des objectifs en matière de répartition des financements par zones et par objectifs ?

Faut-il aller plus loin ? Faut-il, par exemple, déterminer un objectif de répartition entre les 4 zones géographiques prioritaires définies par le document-cadre ? Faut-il aller plus loin que les objectifs fixés en matière d'effort budgétaire consacré à Afrique subsaharienne et de dons aux 14 pays prioritaires ?

Faut-il également définir une répartition entre l'aide programmable destinée à l'aide bilatérale et à l'aide multilatérale ? N'est ce pas là un moyen de nous contraindre à rééquilibrer notre aide en faveur du canal bilatéral ? Mais où fixer le niveau ?

En attribuant leur aide bilatérale et leur aide multilatérale, quelques pays décident de plafonner la seconde. C'est le cas de l'Allemagne qui stipule que les montants alloués chaque année aux organisations multilatérales ne doivent pas représenter plus du tiers du budget du ministère fédéral de la coopération économique et du développement (BMZ). Alors que le débat se poursuit en Suisse sur l'imposition d'un plafond à l'aide multilatérale, d'autres pays, comme le Danemark, ont remplacé le plafonnement de cette aide par une politique de versement des fonds là où ils ont le plus de chances de produire des résultats.

Est-on sûr qu'une telle contrainte puisse être pertinente sur une longue période ? Le niveau pertinent est-il le même selon le niveau du budget.

Il est apparu à vos rapporteurs que définir des proportions de façon arbitraire indépendamment d'une appréciation sur l'efficacité respective des différents dispositifs et du niveau du budget n'était pas une solution très satisfaisante.

C'est pourquoi, ils ne proposent pas, en dehors de la redéfinition du critère proposé pour les pays pauvres prioritaires, d'objectifs chiffrés au-delà de ce qui a été proposé.

3. Définir des priorités suffisamment précises pour qu'elles puissent servir de cadre quelque soit l'état des finances publiques

En l'état, le projet de document-cadre définit le champ des objectifs souhaitables sans évoquer de contrainte budgétaire. Il définit la politique d'aide au développement que la France devrait poursuivre presque indépendamment des moyens dont elle dispose. Il définit ainsi « le souhaitable » plus que le possible. C'est d'ailleurs dans un premier temps de bonne méthode.

Il reste que la situation des finances publiques est telle que la poursuite de notre aide publique au développement devra s'inscrire dans un débat budgétaire qui sera soumis à une forte exigence de rigueur.

Dès lors il est souhaitable que le document puisse aussi être utile dans des situations où les budgets sont réduits.

Vos rapporteurs souhaitent en conséquence que le document-cadre soit suffisamment précis dans la définition des priorités pour qu'il puisse servir de référence dans les arbitrages qu'imposeront les réductions de crédits opérées dans le cadre du redressement des finances publiques.

V. UN SUIVI DU DOCUMENT-CADRE AUQUEL LE PARLEMENT SOUHAITE PARTICIPER

Le dernier chapitre du projet de document-cadre évoque les questions relatives à l'évaluation des politiques d'aides au développement et au dialogue sur les politiques de coopération.

A. MESURER LES RÉSULTATS ET LES IMPACTS

Le document-cadre souligne que la mesure des effets des politiques de coopération se heurte à des difficultés conceptuelles et pratiques considérables mais que « *mesurer la qualité des interventions menées et apprécier leurs résultats est indispensable : il s'agit d'une exigence*

démocratique, à l'égard du Parlement et des citoyens français, comme des pays bénéficiaires ».

Cette analyse est également nécessaire pour améliorer la pertinence et l'efficacité des opérations conduites, responsabiliser les acteurs chargés de leur mise en œuvre, capitaliser les expériences et développer des stratégies et des modalités d'intervention plus efficaces.

Le document-cadre propose de systématiser les évaluations externes des projets conduits sur la base des normes internationales de qualité, de renforcer l'approche scientifique des questions de développement pour objectiver les résultats et dépasser les idées reçues, d'encourager les revues par les pairs et l'analyse croisée des politiques et des pratiques, et de disposer d'indicateurs synthétiques sur les résultats attendus et obtenus pour rendre compte, de façon globale, des effets des actions financées sur des enjeux spécifiques.

Votre commission ne peut qu'approuver ces objectifs. Elle a déjà eu l'occasion de dire combien elle souhaitait que l'évaluation soit mise au cœur de la politique d'aide au développement.

Vos rapporteurs ont pu constater que de nombreux outils de pilotage avaient été mis en place au ministère des finances mais également au ministère des affaires étrangères où la Direction Générale de la Mondialisation a systématisé des tableaux de bord qui devraient à terme permettre des modalités d'intervention plus efficaces.

Ils souhaitent que le recours à l'évaluation soit plus systématique. Ils demandent en particulier que la reconstitution des fonds multilatéraux soit systématiquement précédée d'une évaluation.

En ce qui concerne le suivi du document cadre, votre commission souhaiterait également que lors de l'examen de la loi de finances, elle puisse 1) avoir une vision claire des crédits alloués par zones géographiques (Afrique, Méditerranée, pays émergents, pays en crise) 2) disposer d'une répartition dans ces zones par instrument (annulation de dette, prêts, dons) 3) une analyse de la répartition des crédits selon qu'ils sont utilisés via l'aide bilatérale ou multilatérale.

Elle souhaiterait pouvoir également disposer d'une répartition des crédits au regard des priorités fixés par le document cadre de façon à pouvoir suivre son application.

Elle demande en conséquence que le **document de politique transversale consacré à la politique française en faveur du développement annexé aux projets de loi de finances prenne en compte les catégories définies par le document-cadre afin d'en assurer le suivi. Elle insiste pour que ce document donne une vision rétrospective de ces agrégats afin qu'on puisse se faire une idée de leur évolution sur plusieurs années.**

Vos rapporteurs demandent en outre que les commissions compétentes du Parlement en matière d'aide au développement puissent dans le cadre de leur activité de contrôle recourir au concours des organismes chargés des évaluations de la politique d'aide au développement dans les ministères et les organismes compétents pour procéder à des évaluations. Ce concours pourrait prendre la forme d'une inscription dans le programme de travail de ces organismes de sujets d'étude à la demande du Parlement.

Le Parlement ne dispose pas, en effet, des moyens propres pour assurer le contrôle des contributions internationales de la France aux grandes organisations internationales. Or dans la mesure où celles-ci représentent plus 50 % de notre aide, il importe de lui donner les moyens d'exercer ce contrôle. Le recours aux organismes chargés des évaluations permettrait de s'appuyer sur un travail de qualité. L'inscription dans le programme de travail de ces organismes de sujet d'étude à la demande du Parlement ne conduirait aucunement à mettre ces organismes « sous la tutelle » des commissions parlementaires puisqu'ils continueraient à exercer leurs activités de la même façon qu'aujourd'hui.

B. RENFORCER LE DIALOGUE SUR LES POLITIQUES DE COOPÉRATION

Le document-cadre souligne que *« l'efficacité des actions de coopération est étroitement dépendante de l'adéquation réelle des politiques suivies par rapport aux besoins des populations, et de l'implication de ces populations pour obtenir les résultats recherchés. »*. Il en déduit que la participation des populations doit être recherchée, qu'il s'agisse de leur association par l'Etat partenaire, en amont, à la définition des politiques publiques, de leur association au suivi et à l'évaluation des actions soutenues, de leur participation institutionnelle au pilotage des projets ou des programmes de coopération.

Votre commission approuve cet objectif qu'elle juge nécessaire. Comme le souligne M. Jean-Michel Severino, lors de la table ronde du 12 mai : *« la société civile s'avère très favorable à cet effort de solidarité, comme en témoigne le soutien important qu'elle apporte aux organisations non gouvernementales. En revanche, elle se montre sceptique à l'égard de la mise en œuvre de l'aide au développement par des moyens publics. Pour conserver à cette politique sa crédibilité, un travail d'explication est donc à fournir en direction du citoyen et du contribuable »*

Le document-cadre définit en outre plusieurs objectifs intermédiaire : *« renforcer la transparence et l'accessibilité de l'information sur les stratégies et les moyens de la coopération », « associer les organisations non gouvernementales à la définition et la mise en œuvre de la politique de coopération », « donner toute leur place aux collectivités locales, pour leur expertise dans le développement local et leur proximité des citoyens »* et enfin

renforcer la communication autour des enjeux internationaux, de la politique de coopération et de ses résultats.

Votre commission approuve ces objectifs, mais s'étonne qu'il ne soit pas fait mention du Parlement. Associer le Parlement à la définition et la mise en œuvre de la politique de coopération mériterait sans doute de figurer parmi les objectifs intermédiaires de cette partie du document cadre. Il s'agit non seulement d'une exigence constitutionnelle mais également d'une nécessité politique. Le Parlement doit être un lieu d'explicitation des enjeux de notre coopération.

C'est pourquoi votre commission propose la tenue d'un débat annuel sur l'aide au développement. Elle demande en outre **l'adoption, à échéance régulière, par le Parlement, d'une loi d'orientation sur le développement, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe.**

Le renforcement du dialogue sur la coopération passe par ailleurs par une plus grande lisibilité du budget.

Il convient de rappeler que le Parlement vote la mission « Aide publique au développement » qui regroupe les crédits des trois principaux programmes concourant à la politique française d'aide publique au développement : le programme 110 « Aide économique et financière au développement », le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », et le programme 301 « Développement solidaire et migrations ». Cependant la mission « Aide publique au développement » ne recouvre pas la totalité de l'effort d'aide publique au développement consenti par la France.

Le périmètre de l'APD dans la LOLF

10 missions, 18 programmes, 12 objectifs, et 20 indicateurs de performance

	Mission Action Extérieure de l'Etat		Mission Prêts à des Etats Etrangers			
	Prg 105 (MAE) Prg 185 (MAE)		Prg 851 (MINEFE) Prg 852 (MINEFE) Prg 853 (MINEFE)			
Mission Recherche et Enseignement Supérieur	Prg 187 Prg 150 (MESR) Prg 142 (MAP)	Mission APD Prg 209 (MAE) Prg 110 (MINEFI) Prg 301 (MIINDS)			Prg 114 (MINEFE)	Mission Engagements Financiers de l'Etat
					Prg 155 (MTRFSFV)	Mission Travail et Emploi*
	Prg 214 Prg 143 (MEN)	Prg 124 (MSJS)	Prg 217 (MEEDDAT)	Prg 154 (MAP)		
	Mission Enseignement Scolaire	Mission Solidarité Insertion et Egalité des Chances	Ecologie, développement, et aménagements durables	Mission Agriculture, Pêche, Alimentation Forêt et Affaires Rurales		

Les acteurs de la politique transversale : les Ministères: MAE, MIOC, MIINDS, MEIE, MAP, MEEDAAT...+ **de 20 opérateurs publics:** AFD, INRA, CEMAGREF, CIRDA, ESTHER, AFVP, CGPM...**et les Collectivités territoriales** à travers la coopération centralisée (70M€)

*La mission Travail et Emploi et les programmes 142, 143, 154, 155 sont nouveaux pour l'exercice 2009

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

Cet effort global comprend des crédits répartis dans dix missions et dix-huit programmes, ce qui le rend particulièrement peu lisible.

Comme l'a souligné M. Serge Michailof lors de la table ronde « *la présentation des budgets de la coopération est d'une opacité exceptionnelle, à tel point que les experts eux-mêmes ne s'y retrouvent pas* »

L'examen de la loi de finances serait, par ailleurs, facilité si la délimitation des programmes 110, 209 et 185 répondait à une logique cohérente.

Certes, toute classification a nécessairement ses limites et ses défauts. La perfection en ce domaine n'existe pas. Mais force est de constater que la maquette est perfectible. Si l'on s'en tient à la frontière des programmes 185 « Rayonnement culturel et scientifique » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », on a du mal à comprendre pourquoi l'audiovisuel extérieur à travers les crédits du CFI se trouve cette année dans les crédits du développement et pas dans l'action culturelle extérieure. Pourquoi le loyer de la maison de la francophonie se trouve sur le 209 ? Les exemples ne manquent pas. Ils tiennent pour une large part à ce que la distinction entre le 209 et le 185 est fondée non pas sur un critère d'objectif – est-ce que cela relève du développement ou du rayonnement culturel de la France ?- mais sur un critère géographique.

Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » a vocation à recevoir les crédits afférents aux 151 pays figurant dans la liste des bénéficiaires d'aide publique au développement arrêtée en septembre 2007 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Il se trouve ainsi dédié aux pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique, dont ceux de la ZSP, et aux pays émergents qu'il s'agisse d'aide au développement ou pas.

Cette clé de répartition a le mérite de la clarté, mais elle aboutit à des résultats discutables comme celui d'inclure dans le champ de l'aide publique au développement des pays tels que les Seychelles, la Croatie ou la Turquie et des actions qui relèvent du rayonnement culturel plus que de l'APD.

On peut également s'interroger sur la logique qui préside à la distinction entre le 110 et le 209. Ces programmes relèvent de deux ministères différents. C'est ce qui explique leur existence. On imaginerait avoir d'un côté l'activité bancaire (AFD, FMI, Banque mondiale et banque régionale) et de l'autre les aspects diplomatiques. Mais l'AFD reçoit des crédits des deux programmes et la lutte contre le réchauffement climatique se trouve partiellement dans le programme du ministère des finances. On peine à voir dans la répartition entre ces deux programmes telle qu'elle est pratiquée actuellement une autre cohérence que celle léguée par l'histoire ?

Cette complexité impose à ceux qui souhaitent comprendre l'évolution des crédits effectivement disponible des recompositions

laborieuses qui nourrissent des soupçons sur les intentions qui se cachent derrière tant de complexité.

Votre commission demande une simplification des maquettes des budgets sur des critères lisibles et compréhensibles. Elle insiste sur la nécessité d'avoir lors de la présentation du budget des données rétrospectives qui permettent de mesurer les évolutions sur plusieurs années au-delà des effets de périmètres qu'entraîne toute refonte de la maquette.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 16 juin, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le rapport de MM. Christian Cambon et André Vantomme sur les principales orientations du projet de document-cadre de coopération et de développement.

M. Jacques Blanc - Nous examinons ce matin le rapport de Messieurs Cambon et Vantomme sur le projet de document cadre de coopération au développement.

Je vous rappelle que ce document est un document d'orientation interne à l'exécutif, sur lequel le ministre des affaires étrangères a tenu à nous consulter. Ce document-cadre est à la coopération ce que le livre blanc est à la défense : un document de référence définissant les enjeux et les objectifs de la politique d'aide au développement pour la décennie à venir. Il sera adopté dans sa version finale au courant de l'été par le comité interministériel de la coopération, le CICID, présidé par le Premier Ministre.

Pour préparer ce rapport, nous avons organisé conjointement avec la commission des finances, le 12 mai dernier, une table ronde avec 4 experts. Les intervenants étaient de très bonne qualité et les débats instructifs. Nous avons entendu le 26 mai dernier le ministre des affaires étrangères présenter ce document. Nous allons entendre aujourd'hui le fruit des réflexions de nos deux rapporteurs.

Ce rapport sera adressé au ministre des affaires étrangères afin que nos observations soient prises en compte dans la version finale du document.

Le président de notre commission a souhaité que cette séquence se termine par un débat en séance publique. Cette éventualité sera examinée à la prochaine conférence des présidents. Les sommes mobilisées et les enjeux en question justifient une plus grande implication du Parlement sur ces sujets.

Les Français ont compris que le terrorisme ou la piraterie prenaient leur source dans des États en crise et dans des zones abandonnées du développement. Ils ont pu constater que les grandes pandémies naissent dans les maillons faibles des systèmes de santé pour se propager dans nos pays. Ils sont de plus en plus sensibles au fait qu'il nous faut inventer avec les pays émergents un modèle de croissance plus économe en ressources naturelles si nous voulons préserver notre planète.

Le Parlement doit apporter sa contribution à ces débats et offrir à nos concitoyens une vision cohérente des enjeux à long terme et une évaluation sincère des actions menées par les pouvoirs publics.

M. Josselin de Rohan, président - Je cède la parole aux rapporteurs.

M. Christian Cambon, co-rapporteur - Je vous remercie pour cette initiative et pour l'organisation des travaux de la commission. La table ronde, l'audition du ministre conjointement avec la commission des finances, tout cela nous a permis de travailler dans les meilleures conditions.

Au préalable, nous avons procédé avec mon collègue Vantomme à de nombreuses auditions qui nous avaient permis d'approfondir le sujet.

Nous nous félicitons évidemment de la consultation du Parlement qui constitue une première dans ce domaine. Nous estimons qu'elle doit être une première étape vers l'adoption, à échéance régulière, par le Parlement, d'une loi d'orientation sur le développement, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe.

Sur le fond, le document cadre permet tout d'abord d'expliquer très concrètement ce que fait la France quand elle finance, avec d'autres, le réseau d'adduction d'eau de Bamako, quand elle intervient avec le Japon pour soutenir le programme indonésien de lutte contre la déforestation ou quand elle garantit les emprunts des banques africaines de soutien aux PME. Il s'agit surtout de définir quels sont nos objectifs, nos zones prioritaires et nos moyens d'interventions.

Très classiquement le document établit un diagnostic, définit des priorités et décrit les moyens d'y parvenir.

Le diagnostic procède à une description de l'évolution internationale qui débouche sur une vision assez novatrice de la coopération. Partant de l'idée que si le monde bouge notre coopération doit aussi bouger, le document cadre dessine un visage nouveau de la coopération. Je voudrais vous en donner quelques illustrations.

Ce document se fonde, premièrement, sur l'idée que l'aide au développement ne relève plus seulement d'une démarche caritative. Elle est aujourd'hui pensée et vécue comme un moyen de régulation de la mondialisation, comme une contribution au développement harmonieux de la planète. Les attentats de septembre 2001, la résurgence de la piraterie, le retour des pandémies, ont bien montré -comme l'a dit le président- que le sous-développement constituait un terrain favorable à des menaces qui touchent aussi bien les pays du Sud que les pays du Nord.

Il marque, deuxièmement, la fin d'une politique de développement indifférenciée. L'aide au développement n'a pas le même sens, ne poursuit pas les mêmes objectifs, n'utilise pas les mêmes instruments à Nouakchott et à Nankin. A Nouakchott, on lutte contre la pauvreté et pour la croissance afin de créer les conditions pour que ce pays soit autonome. A Nankin, on essaie de persuader les Chinois qu'il y a un chemin vers une croissance plus économe en carbone et que nous sommes prêts à les aider dans l'intérêt global de la planète.

Ce document précise, troisièmement, que notre coopération doit désormais toujours se penser sous la forme de partenariats. La France n'agit,

en effet, plus jamais seule. Même dans le cadre de notre aide bilatérale, la coopération consiste à initier des actions et trouver des partenaires pour financer ensemble des projets de développement. Même dans des pays comme le Mali, la France ne représente plus que 10 % de l'aide au développement. Nos actions s'effectuent donc toujours en partenariat avec d'autres bailleurs de fonds ou avec les institutions multilatérales.

Enfin, ce document souligne la nécessité d'inventer une coopération qui dépasse le socle exclusif des souverainetés nationales pour inventer les politiques globales de demain. Avec la lutte contre le changement climatique, ou les pandémies mondiales, l'aide au développement doit trouver des modes de coopération et de gouvernance qui dépassent la coopération intergouvernementale. On l'a bien vu lors de l'échec de la conférence de Copenhague : les défis du 21ème siècle exigeront des solutions collectives pour gérer l'intérêt commun de la planète, une gouvernance internationale qu'il nous reste à inventer.

Ce document nous propose de sortir d'une vision dichotomique du monde. Fin de la dichotomie Nord-Sud avec l'essor des pays émergents, fin de l'opposition entre donateurs et bénéficiaires avec des partenariats multiples, fin de la dichotomie aide publique/marché avec la multiplication des instruments hybrides.

Ce diagnostic posé par le document-cadre nous paraît juste et utile. C'était également le sentiment des intervenants de la table ronde. Il introduit une vision neuve de l'aide au développement et permet de mieux comprendre une politique complexe dont on oublie, derrière des batailles de chiffres, la signification très actuelle.

M. André Vantomme, co-rapporteur - Mon collègue Christian Cambon ayant parlé positivement de ce diagnostic, je vais pouvoir maintenant en souligner quelques lacunes. Cela ne m'empêche pas de m'associer pleinement à ce qu'il vient de dire. Ce diagnostic dessine un tableau, mais ne fait pas un bilan et encore moins une évaluation.

Nous ne retrouvons dans ce document aucun bilan des objectifs fixés par les derniers comités interministériels de coopération (CICID). C'est un parti pris qui nous paraît critiquable. Il serait souhaitable que la définition de cette nouvelle stratégie puisse s'appuyer sur un bilan des précédentes. C'est la raison pour laquelle nous demandons à ce que ce bilan puisse être joint au document cadre.

De même nous ne retrouvons dans ce document, ni évaluation ni doctrine d'emploi des instruments de notre coopération qui permette de savoir ce que nous pouvons attendre de chacun d'entre eux et dans quel contexte il est le mieux adapté. Cela permettrait d'éviter les utilisations à contre emploi pour des raisons d'affichage. Cela permettrait également que soient identifiés des zones et des secteurs où les dons disposent d'un avantage comparatif certain par rapport aux autres mécanismes. Dans un contexte où les crédits consacrés aux subventions risquent d'être de plus en plus contraints, il importe

de se fixer une ligne de conduite et d'identifier là où c'est le plus efficace et le plus nécessaire.

Nous ne trouvons pas non plus de bilan des réformes des structures administratives de l'aide au développement opérées depuis 2004. Quel est le bilan des transferts de compétence à l'Agence française de développement (AFD) ? Quel est l'avenir des SCAC ? Quel rôle pour l'ambassadeur ? Un bilan permettrait de définir les objectifs assignés à chacune des structures et au réseau de coopération dans son ensemble. Nous avons le deuxième réseau diplomatique du monde, qu'attendons-nous de lui en matière de pilotage de l'aide au développement ? Qu'attendons-nous de nos instituts de recherche sur le développement ? Nous vous proposons de demander que ce bilan et ces objectifs soit intégrés dans le document cadre.

Enfin, le document-cadre gagnerait à s'appuyer sur une évaluation des résultats. Le ministre des affaires étrangères nous a dit que c'était difficile. C'est sans doute le cas, mais l'aide au développement ne peut pas être la seule politique publique qui ne soit pas évaluée. En outre, de nombreuses évaluations existent. La question, c'est tout autant la difficulté d'évaluer que la difficulté de prendre en compte cette évaluation dans la stratégie politique. Nous vous proposons, dans notre rapport, d'insister sur ce point.

En conclusion, sur le diagnostic, j'aurai plaisir à vous lire une citation de la leçon inaugurale du Collège de France sur l'aide au développement de l'économiste Esther Duflo : «Les erreurs de diagnostic des économistes, des organisations internationales et des gouvernements sont fréquentes. Elles ne sauraient justifier l'inactivité, mais rendent au contraire les évaluations rigoureuses nécessaires. Celles-ci permettent de tirer des leçons des expériences passées. Or force est de constater qu'aujourd'hui encore la grande majorité des interventions ne sont pas évaluées, soit que leurs promoteurs craignent la révélation d'effets nuls ou moins importants que ce qu'ils escomptaient, soit que la mise en œuvre d'évaluations rigoureuses soit perçue comme trop difficile. »

M. Christian Cambon, co-rapporteur - A partir de ce diagnostic pertinent mais incomplet, le document cadre définit les quatre objectifs majeurs de notre coopération et les quatre zones géographiques prioritaires avant d'introduire la notion de partenariats géographiques différenciés.

Les objectifs majeurs de notre coopération sont la prévention des crises et des conflits, la lutte contre la pauvreté, le défi de la croissance et la préservation des biens publics mondiaux.

Sans surprise, ce sont des objectifs communs à la communauté internationale. La nouveauté par rapport au précédent CICID consiste à placer en tête la prévention des crises et des conflits. Nous retrouvons là la préoccupation d'insérer l'aide au développement dans les préoccupations de politique étrangère. Les crises se nourrissent en effet presque toujours d'un contexte de forte pauvreté sur des territoires où les Etats sont en difficulté. C'était vrai en Afghanistan, ce le sera peut-être demain dans le Sahel. Je crois

que nous sommes tous d'accord pour dire que l'aide au développement doit jouer un rôle de prévention. Comme en médecine, il est préférable de prévenir plutôt que de guérir, surtout s'il faut ensuite intervenir militairement.

La lutte contre la pauvreté est le deuxième objectif. Elle est au cœur de l'aide au développement et des objectifs du millénaire pour le développement, les fameux « OMD » dont l'Assemblée générale de l'ONU fera le bilan en septembre prochain.

La communauté internationale a accompli des progrès importants dans la réalisation de plusieurs OMD. Nous ignorons trop souvent les succès. Les taux de mortalité infantile ont baissé, l'espérance de vie a augmenté, la population des pays en développement ayant accès à l'eau potable a augmenté.

Je ne vous étonnerai pas en vous disant que la réalisation de ces objectifs est loin de progresser de façon uniforme selon les pays ou selon les objectifs eux-mêmes.

Je crois néanmoins que nous devons maintenir le cap. Soutenir la logique des OMD, qui est une logique de résultats, avec des objectifs très concrets comme les taux de scolarisation et les taux de vaccinations.

Il nous faut aussi maintenir notre effort en termes de moyens. Notre aide pour le développement a atteint en 2009, 0,46 % du PIB. Nous sommes parmi les premiers pays du monde, un peu en deçà de la Grande-Bretagne, qui a atteint 0,51 %. Dans le contexte actuel de déficit de finances publiques, l'objectif de 0,7 % en 2015 sera difficile à atteindre. C'est un enjeu pour l'aide au développement, c'est aussi un enjeu pour la place de la France dans le système des Nations unies que de se montrer exemplaire à une époque où la place de la France pourrait être remise en cause dans les instances internationales. Pour les pays en voie de développement et les pays émergents, ce sera un test de notre crédibilité.

Le troisième objectif est le défi de la croissance ; c'est un objectif qui est complémentaire avec celui de la lutte contre la pauvreté. On n'aidera pas seulement ces pays avec le développement des services publics de base. Il faut favoriser la croissance économique. Le décollage des pays émergents a entraîné dans leur pays un recul majeur de la pauvreté. L'objectif est d'entraîner l'Afrique dans cette voie. Le soutien de la croissance, c'est les infrastructures, mais c'est aussi l'engagement de l'AFD dans des fonds d'investissements et de soutien aux entreprises, des systèmes de garanties aux réseaux bancaires africains qui permet indirectement d'irriguer le tissu social et de générer de l'emploi.

Je vous propose de marquer notre soutien à cet objectif. C'est lui qui créera les conditions pour que ces pays deviennent autonomes.

J'observe que le soutien à la croissance va au-delà de la simple mobilisation financière et couvre les négociations commerciales et toutes les actions qui assurent la cohérence de nos politiques à l'égard des pays en développement. Il est beaucoup plus efficace et beaucoup plus conforme à la

dignité des pays africains de leur permettre d'assurer leur croissance par les échanges. La France doit soutenir dans les futures négociations commerciales l'amélioration des régimes préférentiels pour les exportations des pays d'Afrique subsaharienne à bas revenus. Si nous nous félicitons que le document-cadre fasse référence à la nécessaire cohérence des politiques publiques, nous regrettons qu'il ne définisse pas des objectifs concrets en la matière.

Le quatrième objectif est la préservation des biens publics mondiaux. Il s'agit bien sûr, là, du climat ou de la biodiversité. Les enjeux climatiques sont au cœur de l'agenda international. Cela concerne les pays émergents, qui seront responsables, dans les 30 ans à venir, de 80 % de l'augmentation de la consommation d'énergie. Cela concerne également l'Afrique qui a aujourd'hui le système de production électrique le plus cher et le plus polluant au monde.

L'une des leçons de la conférence de Copenhague est que le ralliement des pays en développement à nos préoccupations passe par un engagement renouvelé de nos pays sur les questions de développement et d'environnement. Aujourd'hui les deux sont liés.

Les enjeux en termes financiers sont considérables. Pour une part, cet objectif concerne tous les projets d'aide au développement sans forcément renchérir leur coût. Pour une autre part, cet objectif conduit à intervenir dans des pays où nous n'interviendrions pas autrement, comme l'Indonésie pour lutter contre la déforestation ou sur des nouveaux projets comme les projets pilote en matière d'énergies renouvelables.

On ne peut que souscrire à cet objectif, mais aussi attirer l'attention sur le fait qu'il est de nature à capter une partie très significative des financements aujourd'hui consacrés à l'aide au développement.

Les chiffres avancés à Copenhague sont sans commune mesure avec les moyens déployés pour la lutte pour le développement. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'accord prévoit la mise en place de ressources financières additionnelles. C'est pour cela qu'il nous faut militer pour des financements innovants.

Le document-cadre propose une application différenciée de ces objectifs selon les zones concernées.

Il définit comme première priorité géographique l'Afrique subsaharienne. L'Afrique, c'est 1,8 milliard d'habitants en 2050, c'est-à-dire trois fois plus que l'Europe demain, plus que l'Inde, plus que la Chine, juste en-dessous de la Méditerranée. C'est, par ailleurs, comme l'a souligné M. Abdou Diouf lors de son audition le 2 juin dernier, 600 millions de francophones en 2050.

Le document-cadre propose de réserver l'essentiel de nos subventions et de nos prêts à l'Afrique subsaharienne. Nous vous proposons même de demander à ce que soient renforcés les critères de concentration sur l'Afrique tant il nous semble que notre aide bilatérale s'est affaiblie sur ce continent.

Par ailleurs, je regrette l'absence d'une formalisation d'une stratégie française à l'égard des outils multilatéraux intervenant en Afrique. Aujourd'hui plus 50 % de notre aide passe par ce canal. Nous vous proposons d'insister sur la nécessité de renforcer la qualité de notre partenariat avec les institutions multilatérales en Afrique afin que la programmation de ces organismes reflète bien nos priorités.

Comme l'a dit le Président de la République en clôture du XXVème Sommet Afrique-France le 1er juin «Sur l'échec de l'Afrique se construira le désastre de l'Europe et sur le succès de l'Afrique se construira la croissance, la paix et la stabilité de l'Europe.»

La deuxième zone prioritaire est la Méditerranée. Le document cadre propose de faire de l'aide au développement un instrument majeur pour relancer le cadre politique de l'Union pour la Méditerranée. A travers les projets de dépollution de la Méditerranée, de gestion durable de l'eau, nous pouvons créer une solidarité régionale essentielle à la stabilité de l'Europe.

La troisième zone géographique prioritaire est constituée par les pays émergents dans lesquels nous poursuivons deux objectifs : créer un partenariat avec les grands pays qui façonneront le monde de demain tels que la Chine, l'Inde ou le Brésil -il y va de notre intérêt politique- et de les inciter à adopter un modèle de développement plus respectueux de l'environnement. Le document cadre propose de réserver à cette zone l'instrument du prêt complété, le cas échéant, par de l'assistance technique.

Je crois qu'il faut approuver cet objectif mais demander d'avoir une vision claire du coût budgétaire de nos interventions dans les pays émergents. Actuellement ces pays représentent environ 6 % de nos interventions. Elles sont plafonnées à 15 % des bonifications d'intérêt de l'AFD. C'est une proportion raisonnable que nous nous proposons d'inscrire dans le document-cadre. Je souhaite par ailleurs qu'on soit peut être plus sélectif dans le choix de nos pays d'intervention. On peut se demander si c'est vraiment stratégique que l'AFD intervienne en Colombie ?

La dernière zone géographique prioritaire concerne les pays en crise. Il s'agit de la région du Sahel, du Moyen-Orient, de l'Afghanistan et du Pakistan. Il faut être plus réactif tout en gardant à l'esprit des objectifs de long terme et en se coordonnant avec les autres bailleurs de fonds afin que toutes les aides ne se focalisent pas une année sur un pays. En 2007, par exemple, l'aide par habitant en Irak était de 311 dollars contre 52 par habitant pour le Soudan et 13 pour l'Éthiopie.

Sous réserve de ces observations, nous nous proposons d'approuver les objectifs généraux proposés, qui sont finalement communs à la communauté internationale.

M. André Vantomme, co-rapporteur - J'en viens aux modalités de mise en œuvre de cette stratégie. Cela a été souligné par tous les intervenants

de la table ronde, on ne peut que déplorer l'absence dans ce document de perspectives budgétaires.

Nous le constatons dans nos collectivités territoriales : les idées ne valent que par les moyens qu'on y consacre.

Dans le même temps, il faut bien concéder que les auteurs du document se sont évertués à définir les objectifs de notre coopération pour les dix ans à venir. Il fallait donc prendre du champ par rapport aux négociations budgétaires dont les résultats sont de toute façon très incertains dans le contexte actuel.

Mais le document cadre devrait au moins définir les besoins.

Je vous propose, par exemple, de demander que le bilan des efforts budgétaires nécessaires à la tenue de l'ensemble des engagements internationaux de la France en matière d'aide au développement soit joint au document cadre. Il y a les 0,7 %, mais il y a beaucoup d'autres engagements. Nous ne sommes pas avares de promesse.

Une fois ces besoins estimés, fallait-il définir des objectifs chiffrés ? Il était bien sûr difficile de préjuger des négociations budgétaires en donnant des montants en valeur absolue. On pourrait néanmoins imaginer de définir des pourcentages pour chaque priorité.

C'est en partie le cas pour les priorités géographiques puisque le document-cadre indique que la France consacrerait 60 % de son effort budgétaire à l'Afrique subsaharienne.

Nous vous proposons de demander à ce que soit renforcé le ciblage sur les pays pauvres afin que soient consacrés 50 % des dons programmables de l'aide bilatérale sur 14 pays pauvres prioritaires et que soit explicitement dit que les pays émergents ne dépassent pas 15 % des bonifications de l'AFD.

Pouvait-on aller au-delà ? Il nous a semblé que l'exercice était assez délicat, qu'il était assez difficile de définir un chiffre qui puisse tenir 10 ans. Aussi, nous sommes-nous contentés, pour le reste, de définir les grandes orientations que nous souhaitons voir adopter.

La première est de demander la restauration d'une capacité d'initiative de nos instruments bilatéraux de coopération.

Lors de la table ronde, tous les intervenants ont été unanimes pour souligner que la capacité d'initiative de nos services est aujourd'hui très réduite. On a pu le constater dans les postes à l'étranger : il manque parfois quelques dizaines de milliers d'euros pour pouvoir soutenir des projets. Même notre capacité à entraîner des acteurs multilatéraux est aujourd'hui mise à mal par la réduction de nos moyens bilatéraux.

S'agissant de notre aide multilatérale, celle qui passe par la Banque mondiale, le PNUD et le Fonds européen de développement, ces institutions ont indiscutablement une vraie légitimité et une vraie compétence à intervenir dans les pays en développement. La question qui se pose est celle de la qualité

de notre partenariat avec ces organisations multilatérales dont je regrette qu'elle ne fasse pas l'objet de plus grands développements dans le document-cadre.

Un des objectifs de notre coopération doit être d'obtenir dans la définition de la programmation des organismes multilatéraux un poids proportionnel à nos contributions. La France est en moyenne le 2^{ème} contributeur aux grandes institutions multilatérales. Nous devons obtenir qu'il y ait une plus grande cohérence entre nos priorités et les programmes de ces organismes. Cela ne se fera pas du jour au lendemain. Cela exige une vraie stratégie de la part de la France et c'est pour cela qu'il faut insister sur la notion de partenariat. C'est un objectif qu'il faut inscrire dans le document-cadre.

Nous vous proposons d'ailleurs que chaque reconstitution des fonds multilatéraux soit systématiquement précédée d'une évaluation de ce partenariat. On ne doit pas remettre de l'argent dans un fonds sans avoir évalué la qualité de notre partenariat avec ce fonds.

Je pense en particulier au Fonds européen de développement (FED) auquel nous contribuons chaque année à hauteur de 900 millions d'euros. Les négociations sont en cours. Je regrette à cet égard que le document stratégique sur la politique européenne de développement ne fasse pas l'objet d'une consultation du Parlement. Je crois, en tous les cas, nécessaire de demander l'évaluation de notre partenariat avec le FED.

En ce qui concerne le financement de l'aide au développement au niveau international, le document-cadre préconise ce qu'il appelle une vision globale du financement. Cette vision consiste à prendre en compte l'ensemble des financements, c'est-à-dire non seulement l'aide publique au développement, mais également les investissements directs des entreprises et les flux financiers des migrants, ainsi que les recettes fiscales des pays en développement.

Autant je pense qu'il faut bien recenser les sources de financement des pays en développement, autant je crois qu'il ne faut pas tout mélanger. On ne peut pas assimiler les investissements directs, et même les flux financiers des migrants, à des leviers financiers à la disposition de la politique d'aide au développement. Les investissements directs des entreprises vont, nous le savons, au sein des pays en voie de développement, dans les pays émergents. Les flux financiers des migrants sont, quant à eux, destinés à des dépenses de consommation des familles qui restent au pays. Il est vrai qu'on peut chercher à orienter ces flux vers des investissements durables, mais ce n'est pas la même chose qu'une politique d'aide au développement.

Sur l'Aide Publique au développement (APD), il faut sans doute moderniser les indicateurs et les compléter. Aujourd'hui l'APD comptabilise des actions qui ne sont pas de l'aide au développement et en oublie d'autres. Tout cela doit se discuter au sein de l'OCDE. Je vous propose donc de demander que ces problématiques soient bien distinguées.

Nous croyons enfin avec le document-cadre, que l'aide au développement doit avoir pour contrepartie un effort des pays partenaires pour mettre en place un système fiscal efficace. C'est la garantie de leur autonomie et d'un financement durable des services publics.

En ce qui concerne l'architecture internationale de l'aide au développement, nous vous proposons d'inviter le gouvernement à faire des propositions dans le sens d'une plus grande simplification et d'une plus grande cohérence. Aujourd'hui, le monde du développement ressemble, au niveau international, à un écosystème dans lequel il y a toujours plus de naissances et plus aucun mort. Il y a aujourd'hui 365 organismes habilités à recevoir des fonds d'aide au développement. C'est trop, c'est trop complexe. Il est donc souhaitable que la France, dans un document stratégique à 10 ans, exprime sa vision d'une architecture plus cohérente.

Le dernier chapitre du document-cadre est consacré à l'évaluation et à l'explication des enjeux de l'aide au développement aux citoyens et aux contribuables. Je me félicite que le document-cadre fixe pour objectif une plus grande association des ONG à la définition et au suivi de la politique de coopération.

Nous souhaitons que la promotion des actions des ONG et des collectivités territoriales soit considérée comme un objectif stratégique et que l'Etat puisse, dans le respect de leur autonomie, les aider à structurer leurs efforts dans ce domaine.

Nous regrettons, en revanche, qu'il ne soit pas fait mention du Parlement.

Au-delà même de nos missions institutionnelles qui nous conduisent naturellement à contrôler l'utilisation des deniers publics par le Gouvernement, je rappelle que l'aide publique au développement en France représente quand même quelques milliards d'euros. Nos assemblées doivent mener sur ce sujet un travail d'explication : explication des enjeux à long terme, explication des préoccupations des citoyens qui souhaitent savoir à quoi sert l'argent consacré à notre coopération.

Pour jouer pleinement notre rôle de contrôle, je vous propose de demander que nous puissions avoir le concours des organismes chargés des évaluations de la politique d'aide au développement. Il est vain de penser qu'avec les moyens dont nous disposons, nous pouvons contrôler nos contributions au Fonds européen de développement. Ces 900 millions concourent à d'innombrables actions, projets, dans plus d'une centaine de pays. En revanche, il serait utile que nous puissions avoir un droit de tirage dans la programmation de ces organismes pour passer commande d'une évaluation à partir de laquelle nous pourrions mener un travail de réflexion.

De même, je crois utile dans nos recommandations d'évoquer l'amélioration des documents budgétaires. Comme l'ont souligné plusieurs

intervenants lors de la table ronde, ces documents sont particulièrement opaques, si bien que même les spécialistes ne s'y retrouvent pas.

Je propose également que les catégories que mon collègue Cambon a évoquées, les priorités thématiques et les priorités géographiques, soient traduites en indicateurs de performances et soient intégrées dans le document de politique transversale qui est annexé au projet de loi de finances. Il faut qu'on puisse ainsi suivre ces priorités et savoir chaque année où elles en sont.

Nous vous proposons enfin, Christian Cambon l'a évoqué, que nous demandions à ce qu'une loi d'orientation sur le développement soit présentée à échéance régulière au Parlement, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe.

En conclusion, il me semble qu'il s'agit d'un document de qualité qui gagnerait à prendre en compte les observations que nous avons formulées. Nous n'avons pas à voter sur ce document qui je le rappelle est un document interne à l'Exécutif. Nous avons en revanche à émettre des recommandations. Nous vous proposons donc de rassembler les recommandations que nous avons formulées avec mon collègue Christian Cambon et de les adresser au ministre des affaires étrangères afin que le groupe de travail qui rédige ce document prenne en compte nos remarques avant que le document cadre ne soit définitivement adopté par le prochain CICID.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga - Cette consultation sur le projet de document-cadre est un exercice de réactivité intellectuelle difficile tant il y a de thèmes abordés. Je regrette grandement qu'il ne soit pas accompagné de données relatives aux perspectives budgétaires car, nous le savons tous, cette politique souffre aujourd'hui d'un manque de moyens. Vous dites espérer que le document-cadre puisse constituer une référence pour l'ensemble des administrations concourant à la politique de coopération. Je crois qu'il faut être plus ferme : aujourd'hui, des administrations comme celle de l'éducation nationale ou celle des finances refusent de se coordonner avec le ministère des affaires étrangères sur ces sujets.

Les objectifs choisis sont très généraux et on peut craindre qu'il arrive, avec ce document, ce qui est arrivé avec le Livre Blanc sur les affaires étrangères ou avec l'évolution de notre réseau diplomatique. C'est-à-dire qu'on ne choisit pas, on conserve un réseau diplomatique universel mais faute de financements on laisse des implantations sans moyens d'agir ni même d'exister. Dans ce document, on ne choisit pas non plus entre les objectifs millénaires pour le développement et les biens publics mondiaux alors que tout le monde sait que pour financer ces deux priorités en même temps, il faudra des financements nouveaux et, notamment, des financements innovants. Je trouve que dans le projet de recommandations qui nous est soumis par les rapporteurs les priorités ne sont pas assez mises en relief et les critiques pas assez appuyées.

M. André Vantomme, co-rapporteur - Nous avons souligné l'absence de perspectives financières et nous demandons que cette recommandation soit

prise en compte afin que le document-cadre soit accompagné d'un chiffrage des besoins, et en particulier de l'effort budgétaire nécessaire pour que la France remplisse ses engagements internationaux en matière d'aide au développement. On aurait pu aller plus loin et définir des cibles chiffrées mais c'est un exercice délicat s'agissant d'un document qui vise la décennie, en particulier dans le contexte actuel des finances publiques. Je rappelle que nous ne votons pas sur le document-cadre mais sur notre contribution à ce document. Dans cette contribution nous demanderons que les moyens nécessaires à la mise en place de cette stratégie soient précisés.

M. Christian Cambon, co-rapporteur - Nous partageons vos préoccupations. Il n'y a pas de stratégie sans un cadre budgétaire. Nous avons essayé de mettre en relief des indicateurs en pourcentage de l'effort budgétaire français afin de mieux cerner les priorités géographiques. Nous demandons par ailleurs une évaluation de l'effort budgétaire nécessaire pour remplir les très nombreuses promesses que la France a faites à l'Afrique. Je suis d'ailleurs inquiet de voir que nous ne remplissons pas de nombreux engagements. Les pays en voie de développement risquent de nous le reprocher dans une période où, par ailleurs, la réforme des organisations internationales pourraient conduire à une contestation de la place de la France dans un certain nombre d'institutions. Par ailleurs, au-delà des chiffres, nous souhaitons insister sur la notion d'évaluation. C'est un élément clé si l'on veut améliorer l'efficacité de notre politique d'aide au développement.

M. Jean Faure - Je trouve que le projet de document-cadre est un document intéressant qui arrive à un moment où cette politique est décalée par rapport à l'actualité et qu'elle manque de lisibilité. Vos recommandations me paraissent tout à fait adaptées. Mais je crois qu'il faut insister sur le rôle fondamental des collectivités territoriales. Elles sont de plus en plus présentes à travers la coopération décentralisée. Je crois que l'État devrait mieux accompagner ces collectivités dans leurs choix. Leur rôle doit en tout cas être souligné dans vos recommandations et il me semble qu'il ne l'est pas assez.

M. André Vantomme, co-rapporteur - Je souscris pleinement à l'idée que la coopération décentralisée joue un rôle essentiel. Nous l'avons indiqué à travers la phrase qui prévoit que la commission « souhaite que la promotion des actions des ONG et des collectivités territoriales soit considérée comme un objectif stratégique et que l'État puisse, dans le respect de leur autonomie, les aider à structurer leurs efforts dans ce domaine ». Nous avons mentionné le respect de l'autonomie des collectivités territoriales car il faut éviter tout risque de caporalisation de nos collectivités dans ce domaine.

M. Christian Cambon, co-rapporteur - Je souscris pleinement à ce qu'a dit mon collègue Vantomme. J'ajouterai que nos recommandations demandent également que soit établie une doctrine d'emploi des instruments de la coopération parmi lesquels figure la coopération décentralisée.

Mme Catherine Tasca - Le document-cadre est un apport important à la définition d'une stratégie cohérente de coopération. Je félicite les

rapporteurs pour leurs recommandations qui illustrent un travail en profondeur. Je pense toutefois que l'absence de chiffrage doit être soulignée avec plus de fermeté et dès l'introduction du document. De plus, il faut attirer l'attention sur le fait que la notion de partenariat avec les pays sud, qui est citée à de nombreuses reprises dans le document-cadre, suppose un rapport d'égalité avec ces pays, ce qui est encore loin d'être le cas. Enfin, la francophonie doit faire partie des préoccupations du projet du document-cadre et je regrette qu'elle ne figure pas dans vos recommandations. Ces dernières évoquent par ailleurs les interventions de l'AFD et je voudrais souligner à ce propos l'inquiétude que suscite la nomination de M. Dov Zerah à la direction générale de cette institution ainsi que les premières mesures qu'il a prises consistant à se séparer de deux des principaux cadres dirigeants de cette institution.

M. André Vantomme, co-rapporteur - Je partage vos préoccupations quant à l'absence de cadrage budgétaire et je vous propose que nos recommandations relatives à ce point figurent dans l'introduction du document. De même je vous propose d'introduire une phrase sur la francophonie parmi les objectifs généraux de la politique de coopération.

M. Charles Pasqua - Je veux souligner le rôle essentiel des collectivités territoriales qui portent une part essentielle de l'effort de coopération. Je crois qu'il faut éviter toute caporalisation dans ce domaine mais cela n'empêche pas les autorités nationales de définir des priorités et d'inciter les collectivités à les partager. Il faut par ailleurs souligner l'importance de notre aide bilatérale au sens de l'aide multilatérale.

M. André Vantomme, co-rapporteur - Les collectivités territoriales veulent bien entendre les conseils mais leur autonomie dans ce domaine, comme dans d'autres, doit être respectée.

M. Jean Faure - Il ne faut pas se méprendre sur ce que j'ai dit. Je ne souhaite pas que les collectivités territoriales soient enrégimentées dans une politique d'aide au développement national, mais je souhaite qu'elles soient aidées et assistées dans leurs démarches afin de soutenir des projets viables dans des secteurs qui soient réellement stratégiques, cela en respectant pleinement leur autonomie.

M. André Vantomme, co-rapporteur - Généralement les collectivités sont reçues, et souvent aidées, par les ambassades sur place.

M. Christian Cambon, co-rapporteur - C'est pour cette raison que nous avons souhaité inscrire dans les conclusions de notre rapport que l'État devrait les aider, dans le respect de leur autonomie, à structurer leurs efforts dans ce domaine.

M. Bernard Piras - Vous insistez sur la notion d'évaluation sans bien préciser le rythme auquel vous souhaitez que ces évaluations soient effectuées. Or c'est là un enjeu important.

M. André Vantomme, co-rapporteur - L'essentiel de l'évaluation doit se dérouler dans le cadre de la discussion budgétaire, c'est-à-dire chaque année.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga - Je crois que nos recommandations devraient évoquer la lutte contre la prédation. Autant il est malheureusement inéluctable qu'il y ait une part de corruption, autant il n'est pas possible d'accepter un dévoiement massif de l'aide au développement comme on l'a connu par exemple au Congo.

M. André Vantomme, co-rapporteur - C'est une préoccupation que nous partageons. C'est vrai que cela existe. On peut s'interroger d'ailleurs sur le fait de savoir s'il y a suffisamment de contrôles pour s'assurer que les fonds mobilisés pour l'aide au développement soient bien utilisés à cette fin.

M. Josselin de Rohan, président - Je me félicite de la qualité de ce débat. J'ai demandé au président du Sénat de bien vouloir organiser un débat en séance publique lors de la première semaine de contrôle d'octobre. Cette demande sera également faite lors de la prochaine conférence des présidents. Je souhaite à présent que la commission se prononce sur le rapport de MM. Cambon et Vantomme en prenant en compte les suggestions qui ont été faites et qu'ils ont souhaité intégrer à leur texte.

La commission a ensuite adopté à l'unanimité le rapport de MM. Cambon et Vantomme.

ANNEXE I - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **M. Hubert de Milly**, Administrateur au Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (mercredi 13 janvier)

- **M. Jean-Michel Severino**, Directeur général de l'Agence Française de Développement (mercredi 27 janvier)

- **M. Serge Tomasi**, Directeur de l'Economie globale et des stratégies de développement, direction générale de la mondialisation et des partenariats - Ministère des affaires étrangères et européennes (mercredi 17 mars)

- **M. François Bourguignon**, Directeur de Paris School of Economics, ancien chef économiste de la Banque mondiale (mercredi 24 mars)

- Table ronde (mercredi 12 mai 2010) avec :

M. François Bourguignon, directeur de Paris School of Economics, ancien chef économiste de la Banque mondiale,

M. Serge Michailof, consultant international, enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien directeur régional à la Banque mondiale,

M. Jean-Michel Severino, inspecteur général des finances, ancien directeur général de l'Agence française de développement,

M. Jean-Louis Vielajus, président de Coordination Sud.

- Présentation du projet de document-cadre :

- **M. Bernard Kouchner**, ministre des affaires étrangères et européennes (mercredi 26 mai)

**ANNEXE II -
COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE SUR LES
ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE FRANÇAISE EN
FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT (12 MAI 2010)**

Cette table ronde met en présence :

- M. François Bourguignon, directeur de Paris School of Economics, ancien chef économiste de la Banque mondiale ;
- M. Serge Michaïlof, consultant international, enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien directeur régional à la Banque mondiale ;
- M. Jean-Michel Severino, inspecteur général des finances, ancien directeur général de l'Agence française de développement (AFD) ;
- M. Jean-Louis Vielajus, président de Coordination Sud.

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Le Gouvernement a entamé, il y a plusieurs mois, la rédaction du document cadre de coopération au développement qui doit fixer la stratégie de la France en matière de coopération pour la décennie à venir. L'absence d'une doctrine des pouvoirs publics français dans ce domaine a été soulignée à de nombreuses reprises. La préparation de ce document sera d'autant plus utile qu'elle est concomitante avec de nombreuses échéances telles que la préparation du prochain triennum budgétaire, la Conférence des Nations unies sur les objectifs du millénaire pour le développement, en septembre prochain, ou encore la préparation de la présidence française du G20 en 2011.

La rédaction de ce document se situe dans un contexte international qui contribue autant à renforcer la légitimité de l'aide au développement qu'à la remettre en cause.

Renforcer, parce que, depuis le début du siècle, de nombreuses crises ont montré combien le sous-développement du Sud, dans un monde de plus en plus interdépendant, pouvait être une menace pour le Nord. Le terrorisme comme la piraterie naissent dans des États en crises et des zones abandonnées du développement. Les grandes pandémies apparaissent dans les maillons faibles des systèmes de santé humaine et animale. Dans ce contexte, l'aide au développement est, avec notre diplomatie et notre défense, une dimension essentielle de la contribution de la France à un monde plus sûr.

Remise en cause, parce que, d'une part, l'essor de nouvelles puissances comme la Chine ou le Brésil remet en cause la catégorie même de pays en voie de développement et que, d'autre part, l'augmentation des risques

liés au réchauffement climatique remet en cause le modèle de développement sur lequel s'était fondé, depuis un demi-siècle, ce type de politique.

Le ministre des affaires étrangères et européennes a souhaité consulter nos deux commissions sur un avant-projet qui vous a été communiqué. Nous avons voulu, avant de nous prononcer sur ce document, recueillir l'avis de quatre personnalités particulièrement qualifiées.

Cette table ronde sera suivie, le 26 mai prochain, par l'audition du ministre des affaires étrangères et européennes, qui viendra présenter le projet de document cadre devant nos deux commissions.

Pour nous éclairer sur les enjeux, les points forts ou les lacunes de ce document, quatre experts ont donc bien voulu répondre à notre invitation : M. François Bourguignon, ancien chef économiste de la Banque mondiale et directeur de la Paris School of economics ; M. Serge Michailof, consultant international, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien directeur régional à la Banque mondiale, et auteur, le mois dernier, d'une somme sur ce sujet intitulée « Notre maison brûle au Sud » ; M. Jean-Michel Severino, qui était, il y a encore un mois, le directeur général de l'Agence française pour le développement (AFD), et dont le dernier ouvrage, « Le temps de l'Afrique » fera date ; enfin, M. Jean-Louis Vielajus, président de Coordination Sud, qui fédère l'ensemble des organisations non gouvernementales spécialisées dans l'aide au développement.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Comme vient de le rappeler le président de la commission des affaires étrangères, le Gouvernement a souhaité associer le Parlement à la consultation menée en vue de l'élaboration d'un document cadre pour notre politique de coopération au développement, document appelé à servir de référence pour l'ensemble des acteurs de cette politique. C'est une initiative dont les parlementaires ne peuvent évidemment que se féliciter. Je me réjouis, en outre, qu'elle soit l'occasion de deux réunions communes avec la commission des affaires étrangères : d'abord, aujourd'hui, cette table ronde, ouverte à la presse, qui va nous permettre d'entendre le point de vue d'experts de l'aide publique au développement ; puis, le 26 mai prochain, l'audition du ministre des affaires étrangères et européennes, pour la présentation de son projet de document cadre.

La commission des finances, en la matière, sera naturellement attentive aux enjeux qui la concernent le plus directement, c'est-à-dire les questions de financement. Il s'agit pour nous de faire le point, schématiquement, sur deux grands aspects, et sur la manière dont le futur document cadre peut en rendre compte.

En premier lieu, il nous faut considérer les masses financières à mobiliser en faveur de la coopération au développement, dans le contexte de ressources publiques que chacun sait fortement contraintes. Quelles priorités budgétaires doivent-elles être retenues en ce domaine ?

Pour mémoire, l'effort public français global en faveur du développement, tel que le calcule le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, a représenté 7,6 milliards d'euros en 2008 et est évalué à hauteur de 8,5 milliards d'euros en 2009. Au seul plan budgétaire, la loi de finances initiale pour 2010 a prévu 6,2 milliards d'euros de crédits pour l'aide au développement, répartis sur onze missions.

Cet effort important fait de la France le deuxième contributeur parmi les membres du G7, après le Royaume-Uni, par rapport au revenu national brut (RNB). Peut-il être maintenu ? Dans quelle mesure doit-il être réorienté ?

En 2008, nous avons consacré 0,39 % de notre RNB à l'aide publique au développement ; l'estimation est de 0,44 % pour 2009. Or la France s'est engagée à consacrer à cette aide, à l'horizon 2015, quelque 0,7 % du RNB. Un tel engagement est-il tenable ?

En second lieu, il s'agit de s'intéresser à l'éventail des outils de financement disponibles, et d'envisager comment les optimiser. En particulier, l'aide publique française au développement s'exerce de plus en plus par le canal multilatéral et européen. Ainsi, en 2008, si l'on retient seulement l'aide dite « programmable » (c'est-à-dire hors dépenses constatées ex post), la part bilatérale, qui ne représente que 40 %, a été minoritaire. Quel serait, à cet égard, le bon équilibre ?

Un autre sujet important tient à l'essor des financements dits « innovants », pour la promotion desquels la France joue un rôle moteur. Ainsi, la contribution de solidarité sur les billets d'avion, instaurée par notre pays en 2006, a rapporté 160 millions d'euros en 2009 ; ce produit permet de financer l'accès aux vaccins et médicaments dans les pays en développement. Quel est le potentiel de semblables mécanismes de taxation d'activités économiques internationales ?

Sur l'ensemble de ces aspects, le rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », notre collègue Yvon Collin, qui vient de « succéder » à notre ancien collègue Michel Charasse, aura certainement matière à questions. Mais nous pouvons commencer par entendre les premières réflexions que suscite, parmi les quatre experts ici présents, l'élaboration du document cadre de coopération au développement.

M. Jean-Michel Severino, inspecteur général des finances, ancien directeur général de l'Agence française de développement (AFD). C'est pour moi un honneur et un plaisir de participer à cette table ronde. Je tiens d'abord à signaler que mon point de vue sur le document cadre est nécessairement un peu « biaisé » car, dans l'exercice de mes anciennes fonctions de directeur général de l'AFD, j'ai participé, aux côtés d'autres acteurs de l'aide publique au développement, à son élaboration. Sous cette réserve, je formulerai pour commencer deux observations d'ordre général.

Tout d'abord, ce document est fondé sur l'idée que l'aide au développement ne s'inscrit plus désormais dans une démarche caritative, ou

compassionnelle ; elle consiste en une véritable politique publique, que justifient les interdépendances mondiales apparues dans les dernières décennies. En effet, on a bien pris conscience, aujourd'hui, que l'échec économique des pays d'Afrique ou d'Asie comme leur réussite, d'ailleurs est susceptible d'engendrer des conséquences déstabilisantes pour les pays d'Europe. Des enjeux migratoires, économiques, environnementaux, voire de sécurité, pour l'Occident, résultent directement de la situation des autres régions du monde.

Ensuite, l'aide au développement n'apparaît plus comme une aide en faveur de pays pauvres indifférenciés : elle est désormais consacrée à des thèmes prioritaires, distincts selon les zones du globe et tenant compte des intérêts de la France dans chacune. Cette situation justifie les objectifs spécifiques retenus pour le document cadre.

Au stade où il se trouve de son processus de rédaction, ce document appelle de ma part quatre commentaires plus précis.

En premier lieu, il conviendrait d'étendre le champ des actions couvertes, car le projet de document se concentre sur une notion étroite de l'aide publique au développement (APD), en ne visant que des instruments de financement. Ainsi, les aspects culturels et de recherche sont ignorés, bien qu'ils représentent un aspect substantiel de l'aide publique au développement entendue au sens large.

En deuxième lieu, la question de la « soutenabilité » budgétaire de l'aide publique au développement n'est pas abordée dans le projet de document. Elle est pourtant essentielle, tant il est certain que l'ambition relative aux moyens conditionnera celle des objectifs. En outre, les opérateurs de l'aide publique au développement aspirent à une meilleure prévisibilité, au moins sur une période de trois ans, des moyens mis à leur disposition. Cet aspect doit donc être amélioré, en associant une prévision quantitative aux objectifs présentés, tout en conservant au document cadre la dimension opérationnelle nécessaire. Par ailleurs, l'élaboration de ce document doit être l'occasion de faire progresser la recherche en matière de financements innovants.

En troisième lieu, ce document devrait, je pense, prévoir une stratégie plus « offensive » à l'égard de l'aide publique au développement assurée par le canal multilatéral et européen. Durant les dernières années, en effet, on a assisté à un recours important à l'aide multilatérale, au détriment de l'aide bilatérale, dont la part relative est devenue minoritaire en ce qui concerne les subventions. Cette intervention multilatérale de la France, indispensable, se trouve fortement contrainte par nos engagements internationaux, sauf pour notre pays à accepter de quitter le rang qui est le sien dans un certain nombre d'enceintes. Mais il est très difficile de peser sur la programmation des organisations internationales ; c'est d'ailleurs plus difficile encore au niveau européen qu'au niveau international à proprement parler. Il me paraît donc opportun de définir un objectif d'influence en la matière.

En dernier lieu, il me semble que l'élaboration d'un document cadre de coopération au développement devrait être l'occasion de réfléchir à deux enjeux connexes :

- d'une part, la communication de la France sur sa politique d'aide au développement, envers sa propre opinion publique. En effet, la société civile s'avère très favorable à cet effort de solidarité, comme en témoigne le soutien important qu'elle apporte aux organisations non gouvernementales. En revanche, elle se montre sceptique à l'égard de la mise en œuvre de l'aide au développement par des moyens publics. Pour conserver à cette politique sa crédibilité, un travail d'explication est donc à fournir en direction du citoyen et du contribuable ;

- d'autre part, la valorisation de la recherche sur cette politique, car force est de constater que, malgré d'éminents spécialistes dont certains sont ici présents aujourd'hui, la production académique, sur le sujet, est relativement faible. Par nature, il s'agit d'un domaine où les financements ne sont pas aisés à trouver. Pourtant, cette recherche est nécessaire en vue de structurer une politique publique d'aide au développement qui puisse prétendre à une influence mondiale.

M. Serge Michaïlof, consultant international, enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien directeur régional à la Banque mondiale. Ce document cadre est un bon document de synthèse des enjeux actuels de l'aide au développement. Son défaut principal - mais on ne peut le reprocher à ses auteurs, qui appartiennent à l'administration - est qu'il ne procède pas assez clairement à la forte analyse critique, indispensable, des faiblesses de la politique actuelle de coopération française. Il ne répond pas suffisamment non plus aux interrogations que l'opinion publique et les responsables politiques sont en droit de se poser. La France se targue d'être parmi les tout premiers donateurs mondiaux en termes d'aide publique au développement, le 2^{ème} en 2009, avec près de 9 milliards d'euros. Mais, en même temps, il est pour le moins surprenant de constater que, malgré ces chiffres flatteurs, la France n'est plus un acteur significatif sur de nombreux terrains qui sont importants, soit pour des raisons d'éthique ou historiques, tels les pays les plus pauvres d'Afrique, en particulier le Sahel francophone, soit pour des raisons relevant de notre politique étrangère, tels les pays très fragiles ou sortant de conflits d'importance géopolitique reconnue. L'aide bilatérale effective sur le terrain a pratiquement disparu et représente 2 centièmes de l'aide publique au développement globale, soit environ 175 millions d'euros sur 9 milliards. L'influence de la France sur la politique conduite par les grands multilatéraux, qui sont les grands bénéficiaires de notre aide effective (Banque mondiale, Banque pour la reconstruction et le développement, et Union européenne), est finalement négligeable.

Alors que la France est absente sur des terrains essentiels comme les pays les plus pauvres d'Afrique, on se demande ce qu'elle fait en Chine qui est le 6ème bénéficiaire de notre aide, en Inde et au Brésil, qui deviennent des

puissances économiques mondiales et des concurrents. Où se trouve donc finalement la cohérence de tout ceci ?

Derrière cette critique et cette interrogation, en fait, deux principaux problèmes se font jour de longue date:

- premièrement, le concept d'aide publique au développement est un fourre-tout statistique : on y trouve nombre de dépenses qui n'ont aucun rapport avec une aide de terrain effective, telles que les annulations de dettes, la prise en charge du coût des étudiants étrangers, des frais administratifs, des dépenses pour Mayotte, Wallis et Futuna. En même temps, il ne prend pas en compte nombre d'efforts qui relèvent clairement d'une aide au développement, comme les garanties apportées par l'Agence française de développement, les prises de participation de Proparco, le montant des dotations privées des organisations non gouvernementales (ONG) bénéficiant de déductions fiscales. C'est un indicateur daté et qui ne reflète plus l'effort effectif en matière d'aide au développement. Ainsi, le volume d'activité du groupe AFD doit s'élever à environ 6 milliards d'euros, mais ne relève de l'aide publique au développement qu'un montant de l'ordre de 1,5 milliard ;

- deuxièmement, lorsqu'on soustrait, des montants officiels d'aide publique au développement, les opérations qui ne relèvent pas, en réalité, de cette aide, il reste quand même des sommes considérables, consacrées à la conduite effective de projets et programmes de terrain. Cette aide réelle représente environ la moitié de l'effort officiel d'APD évalué, pour 2009, à 9 milliards d'euros. Toutefois, une bonne part correspond à des prêts concessionnels de l'AFD, qui en fait certes un bon usage, mais qui semble inverser les priorités dans la mesure où c'est la nature des instruments d'aide, et non l'objectif politique, qui détermine le choix des pays et la nature de l'action de coopération. Ainsi, lorsque l'on privilégie le prêt au détriment des subventions, on s'interdit d'intervenir dans les pays les plus pauvres, en particulier sur les thématiques sans rentabilité financière avérée. Mais, surtout, l'essentiel des ressources correspondant à des subventions qui permettent d'intervenir dans les pays les plus pauvres ou sur des thématiques sans rentabilité directe, est géré par les institutions multilatérales, soit environ 2,8 milliards sur 3 milliards d'euros, ceci sans que nous nous soyons donné les moyens de guider ou d'influencer sérieusement leur action et leur politique.

Le solde résiduel de nos ressources en subvention pour notre aide bilatérale a fondu depuis 15 ans. Il reste environ 200 millions d'euros par an pour servir plusieurs dizaines de pays, sans compter les urgences telles que Haïti ou les Territoires palestiniens. Face à cette situation, nous sommes sans moyens d'action effectifs pour répondre à nos préoccupations propres, qu'il s'agisse d'intervenir dans des pays pauvres où nous avons des enjeux géopolitiques, comme ceux du Sahel, ou sur des thématiques importantes, comme le développement rural pour lequel nous avons une expertise ancienne avérée.

Cette situation s'explique par un faisceau de raisons : tout d'abord une absence de définition claire des objectifs de notre politique de coopération, critique à laquelle répond intelligemment ce document cadre. Ensuite, une confusion entre coopération et charité publique qui conduit à deux erreurs graves : en premier lieu, à se fixer des objectifs essentiellement comptables au lieu d'ambitions d'efficacité en fonction d'objectifs politiques clairs. En second lieu, cette vision caritative de notre coopération conduit à sous-traiter la gestion de l'essentiel de notre aide aux multilatéraux mais sans se donner les moyens de guider ou au moins d'influencer effectivement leur action. Enfin, les régulations budgétaires portent systématiquement sur l'aide bilatérale car les aides multilatérale font l'objet d'engagements pluriannuels et leurs bénéficiaires ont des capacités de pression ou d'agitation médiatique qui amènent à préférer couper dans l'aide bilatérale qu'aucun lobby dangereux ne va défendre. J'ajoute que la présentation des budgets de la coopération est d'une opacité exceptionnelle, à tel point que les experts eux-mêmes ne s'y retrouvent pas.

Il importe, dans ce contexte, de repartir d'une définition claire des objectifs de notre politique de coopération, et ici je partage largement l'analyse à laquelle procède le document cadre.

Comme le souligne ce document, dans un monde globalisé, interdépendant et soumis à de très fortes tensions, et dans lequel le Sud va connaître des graves crises sociales, environnementales et sécuritaires, qui auront nécessairement des répercussions sur notre pays et sur l'Europe, il faut se fixer quatre grands objectifs de nature politique, qui doivent permettre de décliner nos priorités géographiques, la nature des instruments que l'on utilisera, et enfin nos priorités sectorielles. J'observe que ce dernier sujet n'est pas traité dans ce document, car ces objectifs portent, pour l'essentiel, sur des zones géographiques différentes et exigent le recours à d'autres instruments.

Il me semble que le premier objectif sur lequel porte le consensus doit être de faciliter le rattrapage économique des pays du Sud. Cela concerne principalement, pour la France, bon nombre de pays du Bassin méditerranéen, les pays stables bien gérés de l'Afrique subsaharienne et les pays de la péninsule indochinoise. Notre aide doit ici jouer un rôle de catalyseur vis-à-vis des ressources financières internes et internationales. Les instruments doivent prendre la forme de prêts plus ou moins concessionnels et recourir à la gamme des divers instruments financiers innovants pour favoriser notamment l'essor du secteur privé. Un grand enjeu sera l'Afrique où il convient de faciliter la diversification de ses économies qui sont restées très liées à des activités de rente. En ce domaine, l'AFD fait du très bon travail. Il faut essentiellement poursuivre l'effort engagé.

Le deuxième objectif doit être de lutter contre les déséquilibres économiques et sociaux les plus criants, dans la logique des objectifs du millénaire, en contribuant à la mise en place d'un filet social minimal au plan mondial, mais aussi en contribuant à la constitution d'agricultures performantes et durables. En ce domaine, pour la France, la cible

géographique doit être, en priorité, les pays les plus pauvres de son champ historique, en particulier le Sahel francophone. In fine, l'objectif est de réduire les trop graves inégalités au plan social, de stabiliser les populations, d'aider à construire des Etats viables et des institutions modernes, dans un souci qui, sur le long terme, recoupe les préoccupations sécuritaires et de contrôle des flux migratoires qui nous sont propres. La coopération française doit servir de « poisson pilote » aux grands multilatéraux. Pour cela, elle doit disposer de ressources significatives en subventions, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, et mettre en place une politique de réelle influence auprès des agences multilatérales comme savent le faire les Britanniques. Il s'agirait de revoir la répartition bilatérale/multilatérale au profit de l'aide bilatérale. Mais c'est une tâche qui va être extrêmement difficile.

Le troisième objectif doit être de faciliter le renforcement des Etats particulièrement fragiles et la stabilisation des Etats tel que l'Afghanistan, la République démocratique du Congo ou Haïti, susceptibles de devenir des maux publics régionaux et potentiellement mondiaux. Il s'agit ici d'une action qui doit être complémentaire d'éventuelles actions militaires ou sécuritaires conduites par la communauté internationale. L'objectif est ici aussi que la France puisse faire entendre sa voix dans les enceintes internationales et influencer les mécanismes de gouvernance concrète d'une aide internationale, qui, dans ces situations, s'est pour l'instant révélée particulièrement inefficace, lourde et pratiquement autiste. La réalisation de cet objectif suppose, là aussi, un minimum de ressources distribuées sous forme de subventions bilatérales. La France, faute de ressources en subventions bilatérales a été totalement absente en ce domaine pourtant critique. Alors qu'elle n'a pas hésité à mobiliser des moyens militaires, elle n'a jamais pu mobiliser les ressources financières en subventions qui lui auraient permis d'influer sur les politiques d'aide de la communauté internationale. Nous organisons les grandes conférences internationales mais nous ne sommes pas aux réunions clés où se décident concrètement la nature et les objectifs des programmes d'aide. En Afghanistan, qui restera comme un cas d'école en matière d'inorganisation de l'aide internationale, les chiffres sont accablants : les chiffres de décaissement de l'aide publique du Comité d'aide au développement de l'OCDE sont, pour l'année 2007, les suivants : aide française : 2 millions de dollars, Canada : 240 millions de dollars, Grande Bretagne : 171 millions de dollars, Pays Bas : 55 millions de dollars.

Le quatrième objectif est de participer, dans les grands pays émergents, à la redéfinition des politiques publiques portant sur la gestion d'un certain nombre de biens publics mondiaux dont la destruction en cours pose un problème existentiel à l'humanité. Les instruments à utiliser sont le prêt, peu concessionnel, ainsi que les transferts intellectuels. Ici, la construction de partenariats se substitue à une politique d'aide et préfigure de futures politiques publiques globales. L'AFD a fait, dans ce domaine, un travail remarquable au cours des dernières années. Il lui faut poursuivre son action et Jean-Michel Severino en parlera mieux que moi.

En conclusion, trois mesures fortes sont maintenant indispensables pour réorienter et réintroduire une réelle cohérence dans notre politique de coopération :

- premièrement, définir clairement les objectifs de cette politique, sachant que ceux-ci ne sont pas exclusivement caritatifs. Ils doivent se situer au confluent des intérêts des pays concernés et de nos propres intérêts. Ils relèvent donc aussi de notre politique étrangère et doivent refléter nos préoccupations propres comme la gestion de la mondialisation, le contrôle des flux migratoires à long terme et la stabilisation des zones sensibles où nous avons des intérêts à long terme comme le Sahel ;

- deuxièmement, redéfinir la répartition de notre aide. Le problème sera de revenir sur des arbitrages anciens, effectués sans consultation du politique, mais qui nous engagent sur une base pluriannuelle. Il est en particulier indispensable de revenir sur cette ancienne décision, jamais explicitée, qui a sacrifié l'aide programmable bilatérale en subventions au profit des grands multilatéraux (Banques régionales de développement, Banque mondiale), des canaux européens, et des fonds des Nations unies. Pourquoi devrions nous chercher à tout prix à rester le deuxième contributeur du Fonds européen de développement (FED) si la bureaucratie de Bruxelles ne nous écoute pas ? Pourquoi vouloir garder un rang à la Banque mondiale qui ne correspond pas à nos moyens si nous ne pouvons orienter son action ni par notre présence dans des cofinancements ni par une forte présence humaine à des postes de management ? Il faut également réexaminer le dosage de nos ressources entre ces subventions bilatérales programmables réduites aujourd'hui à néant et les autres usages de nos ressources que sont les bonifications de prêts AFD et la prise en charge sans limites du coût des étudiants étrangers dans la plus grande anarchie. Ces décisions sont éminemment politiques sachant que les nécessaires arbitrages pour modifier la position du curseur seront très difficiles. En effet, dans un contexte budgétaire dramatique, toute modification de l'équilibre actuel se heurtera à des lobbys actifs. Il serait enfin souhaitable de réaffecter à l'aide bilatérale programmable en subventions les mesures d'économies qui sont envisageables, telles que la réduction significative de notre dispositif diplomatique actuellement surdimensionné ou une plus grande sélectivité dans la prise en charge du coût des étudiants étrangers. Un grand travail reste à faire, en particulier en réduisant notre contribution aux instances européennes et en procédant à un ménage approfondi de nos contributions à une myriade de fonds des Nations unies, dont certains n'ont aucune efficacité sur le terrain ;

- troisièmement, sécuriser les budgets affectés sous forme de subventions pour notre aide bilatérale qui, ne faisant pas l'objet d'actions de lobbying, sont les proies naturelles de réduction de crédits plus faciles à effectuer qu'au niveau des budgets multilatéraux faisant l'objet d'engagements pluriannuels. Diverses pistes sont possibles : la constitution de fonds spécialisés sécurisés tels qu'un fonds post conflit, un fonds Sahel, etc., et

l'affectation à ces fonds d'une partie des ressources provenant d'une future fiscalité internationale.

M. François Bourguignon, directeur de Paris School of Economics, ancien chef économiste de la Banque mondiale. En premier lieu, je tiens à féliciter les auteurs du rapport sur l'avancée des travaux concernant le document cadre de la coopération française au développement, qui nous a été confié. N'ayant pas participé aux réunions de travail, j'ai un regard neuf à apporter pour proposer des améliorations à ce document.

Le document cadre présente une analyse excellente et très fine du problème de la coopération pour le développement dans le monde d'aujourd'hui, car il intègre à la fois la réalité, les enjeux et le phénomène de la globalisation.

Il s'agit toutefois d'un document trop général. C'est un document cadre, il est normal qu'il commence par une analyse contextuelle. Cependant, il faut sans doute mieux distinguer les objectifs de l'aide au développement en général, de ceux que la France souhaite poursuivre dans ce domaine compte tenu de ses intérêts et de ses moyens. S'agissant, par exemple, de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale pour le développement, il faut avoir à l'esprit que la position des instances multilatérales n'est pas forcément la même que celle des pouvoirs publics français.

En outre, l'APD désigne seulement une petite partie des flux de financement du Nord vers le Sud. L'APD française s'élève à environ 9 milliards d'euros, mais il faut opposer ce montant aux 600 milliards d'euros que représente le total.

Le document évoque, par exemple, la répartition des «clients» de l'aide en zones géographiques essentielles aux «intérêts français et européens» de la France. Il conviendrait de mieux définir ces intérêts. De même, la question du partage des tâches et des financements entre les pays du Nord selon les secteurs ou les pays mériterait d'être approfondie.

Je vais donc me concentrer sur des éléments de détail. Il faut bien distinguer les politiques d'aide publique au développement susceptibles d'être poursuivies dans les pays émergents de celles pratiquées dans les pays en développement et en particulier en Afrique subsaharienne.

En Afrique subsaharienne, il faut distinguer les pays stables pourvus d'une gouvernance satisfaisante des pays les plus vulnérables. Dans la première catégorie, on constate une modification des modalités de l'aide, avec les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et la Conférence de Monterrey en 2002. Depuis cette date, les gouvernements des pays aidés sont mieux impliqués dans la définition de la stratégie de développement poursuivie par les bailleurs de fonds. Le recours au soutien budgétaire a progressé dans les pays qui bénéficient d'une bonne gouvernance. Le modèle de politique de coopération soutenu par les organisations multilatérales, qui

s'est ainsi imposée depuis les conférences de Monterrey et de Paris, donne globalement satisfaction.

En revanche, dans le cas des Etats dits fragiles, la différenciation entre aide bilatérale et aide multilatérale devient capitale. En effet, lorsque l'aide consiste à favoriser la reconstruction d'institutions, l'aide publique au développement dépasse la dimension strictement financière et monétaire et concerne des questions d'assistance technique et d'aide au maintien de l'ordre public et de la sécurité. Le document cadre doit rappeler que dans ces situations l'aide bilatérale doit être mobilisée car elle est plus appropriée.

Lorsqu'on considère les OMD, on constate qu'ils couvrent de nombreux domaines, comme la réduction de la pauvreté, l'amélioration de la santé, l'accès à l'eau potable, l'éducation. Mais les OMD n'insistent pas assez sur le rôle des dépenses d'infrastructures. Ces dernières ont un impact direct sur la croissance économique et expliquent, par exemple, la sympathie à l'égard des Chinois, dans les pays d'Afrique où ils construisent des infrastructures, même s'ils le font avec des ouvriers venus de Chine. Cependant, le financement des politiques d'infrastructures lourdes est plus difficile à justifier en raison des fuites potentielles de l'APD via la corruption.

Le rapport pose le problème de savoir en quoi consiste le développement africain. On observe, depuis plusieurs années, une croissance forte. Ce résultat est-il dû à un changement dans la gouvernance et les politiques économiques ? Est-il lié aux effets des politiques de formation et de consolidation des institutions ? Le développement africain a-t-il, à l'inverse, simplement bénéficié d'une conjoncture favorable des prix des matières premières ?

On peut se demander si les pays africains sont seulement des pays rentiers de ressources naturelles ou s'ils peuvent se diriger vers une réelle industrialisation, ce qui supposerait d'accorder à l'Afrique de réelles préférences commerciales, qui ne sont pas encore assez développées.

Du côté des pays émergents, la France peut jouer un rôle important, non pas en accordant des moyens de financement supplémentaires mais plutôt en termes de coopération technique, d'apport intellectuel en matière de coopération et de reconstruction institutionnelle.

M. Jean-Louis Vielajus, président de Coordination Sud. Je souhaite d'abord remercier la commission des affaires étrangères et la commission des finances du Sénat pour leur invitation. Je me réjouis de cette heureuse initiative, qui en prolonge deux autres :

- d'une part, celle du comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 5 juin 2009 (CICID) qui, sous l'impulsion du comité d'aide au développement de l'OCDE, a décidé l'élaboration d'un document cadre pour la politique de coopération au développement ;

- d'autre part, celle du ministère chargé des affaires étrangères, qui dans cette perspective a organisé une importante consultation, à laquelle ont participé, notamment, les organisations non gouvernementales et les collectivités territoriales.

Le projet de document cadre, au stade où il se trouve, me paraît globalement très satisfaisant. Cependant, je suis réservé sur l'approche de l'aide publique au développement qui a été retenue en termes de risques : risque climatique, risque financier, risque alimentaire, trafics, terrorisme... C'est une justification de notre politique d'aide au développement, par des impératifs de sécurité, qui me semble très anxiogène ! Il serait préférable de faire passer à l'opinion publique, dont le soutien à cette politique est nécessaire, le message selon lequel, dans un monde devenu interdépendant, la France doit assumer sa part de responsabilité face à un risque de nature globale.

Au-delà de cette remarque d'ordre général, je formulerai plusieurs remarques ponctuelles :

- sur les objectifs du millénaire pour le développement, d'abord. Il est entendu qu'il reste beaucoup à faire pour que ces objectifs puissent être atteints. Toutefois, l'effort en la matière ne doit pas s'en tenir à une dimension caritative ou compassionnelle ; il est aussi nécessaire de l'inscrire dans la promotion des droits économiques et sociaux, en cherchant à pérenniser l'accès des populations aux services essentiels ;

- sur la préservation des biens publics mondiaux, ensuite. Dans la mesure où cet enjeu ne relève pas seulement de l'aide au développement, il conviendrait qu'un périmètre clair soit tracé, en ce qui concerne ces biens, dans le futur document cadre ;

- sur l'aide apportée aux pays fragiles. Coordination Sud est naturellement favorable à cette aide, mais nous souhaitons que soit évitée, en ce domaine, la confusion entre l'aide humanitaire, en principe limitée dans le temps, et la véritable aide au développement, qui a vocation à être durable ;

- sur la mise en œuvre des priorités retenues. Le projet de document cadre met l'accent, de façon pertinente, sur la nécessaire appropriation des politiques publiques par la population des pays aidés. Cette approche par la gouvernance démocratique est préférable à celle qui a pu être menée, naguère, en termes de « bonne gouvernance ». Le souci marqué pour la recherche d'une cohérence entre l'APD française et les autres politiques de développement constitue également un progrès ;

- sur le financement, enfin. Chaque année, en décortiquant le projet de loi de finances initiale, Coordination Sud met au jour qu'environ 25 % des crédits officiellement inscrits en faveur de l'APD ne correspondent pas, en réalité, à de l'aide au développement. Ce sont les frais d'écolage d'étudiants étrangers, les transferts à Wallis-et-Futuna, des annulations de dette qui restent sans effet réel... Il est certain qu'il sera difficile d'atteindre l'objectif de 0,7 %

du RNB consacré à l'APD. Une partie de la solution serait peut-être de comptabiliser à la fois les flux publics et les flux privés, notamment les investissements des entreprises à l'étranger.

Par ailleurs, il est nécessaire de poursuivre la réflexion sur la mise en place de financements innovants, en vue d'assurer des ressources pérennes à l'aide publique au développement, ainsi que la Gouvernement s'y est engagé. Il est également indispensable d'améliorer la prévisibilité des ressources disponibles en la matière, comme M. Jean-Michel Severino l'a indiqué. J'ajoute qu'il faudrait en finir avec les effets d'annonce lesquels, la plupart du temps, se bornent à présenter de manière nouvelle des crédits déjà ouverts antérieurement.

Pour le reste, il est certain que la crédibilité du document cadre sera fonction des estimations financières qui pourront lui être associées.

En outre, je forme un rêve : plusieurs Etats européens ont mis en place un débat parlementaire régulier sur leur politique publique d'aide au développement, et ont recours à des lois de programmation en ce domaine. Pourquoi la France ne se doterait-elle pas d'un même dispositif ?

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Merci, Messieurs, pour ces réflexions très éclairantes. J'observe d'ores et déjà que la poursuite de notre aide publique au développement devra s'inscrire, en tout état de cause, dans un débat budgétaire pour l'exercice 2011 qui sera soumis à une forte exigence de rigueur. L'effort d'explication en direction de nos concitoyens n'en sera que plus nécessaire. Quel est le point de vue du rapporteur spécial ?

M. Yvon Collin, rapporteur spécial de la commission des finances pour la mission « Aide publique au développement ». Comme vous l'avez rappelé, Monsieur le Président, je ne suis en charge de la mission « Aide publique au développement » que depuis peu de temps. Aussi, j'avoue mon humilité devant des enjeux importants et une matière très dense. Je n'en tiens pas moins à complimenter les intervenants de cette table ronde pour la qualité de leurs propos. Leurs exposés ont largement répondu aux questions que je m'apprêtais à poser au début de cette réunion, et je les en remercie.

Il est certain que l'aide publique au développement constitue une politique essentielle pour le rayonnement de la France dans le monde, en même temps qu'un sujet sensible pour l'opinion publique. Aussi, je serai particulièrement attentif au contenu du document cadre qui nous sera soumis par le Gouvernement, avec une préoccupation toute particulière, comme il est naturel, pour les aspects financiers et budgétaires. Comme le Président Arthuis vient de le suggérer, ce sont des questions sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir dans les prochains mois.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées pour la mission « Aide publique au développement ». Je voudrais d'abord féliciter les intervenants

pour la clarté de leurs propos. L'aide au développement est un sujet complexe. Je le mesure au fur et à mesure des très nombreuses auditions auxquelles nous avons procédé cette année avec mon collègue et co-rapporteur André Vantomme qui regrette de ne pas pouvoir être ici avec nous aujourd'hui. Ils ont su mettre en lumière de façon particulièrement limpide les principaux enjeux auxquels nous devons faire face.

Je suis heureux que nous ayons ce débat aujourd'hui. J'avais demandé lors de l'examen du budget que ce document cadre fasse l'objet d'un débat au Parlement. Je me félicite que le ministre des affaires étrangères ait pris cette initiative. Je crois que le Parlement français, comme les Parlements espagnol ou anglais, doit se saisir de ces questions. Je crois, avec M. Vielajus, qu'il faut rêver et que ce type de document pourrait, à terme, faire l'objet d'une adoption par le Parlement au même titre que d'autres lois d'orientation.

Je me félicite que, pour la première fois, un document définisse les objectifs et les instruments de notre politique de coopération à l'issue d'une analyse stratégique des enjeux actuels. Je suis d'accord avec les intervenants. Le contexte a changé et le document a le mérite de bien identifier les enjeux nouveaux et notamment ceux liés à la préservation des biens publics mondiaux. Je crois également que l'instauration de mécanismes de solidarité internationale au profit des populations les plus pauvres, à l'instar de ce qui a été fait à travers les objectifs du millénaire pour le développement, sont au cœur de notre politique en faveur du développement. Je pense aussi qu'il nous faudra aider les pays émergents à orienter leur modèle de croissance dans le sens d'une plus grande préservation de l'environnement. On l'a vu lors de la conférence de Copenhague : sans un effort de notre part, ces pays ont beau jeu de nous dire que les préoccupations environnementales sont secondaires par rapport à l'objectif de rattrapage économique.

La préoccupation de la représentation nationale en matière d'aide au développement, comme dans d'autres domaines, est la bonne utilisation des deniers publics. De ce point de vue, on peut regretter que le document cadre ne contienne ni évaluation des politiques passées, ni chiffrage des actions à venir. Si on peut comprendre qu'il est difficile, dans le contexte actuel, d'établir une stratégie budgétaire pour les dix années à venir, il aurait été sans doute souhaitable que ce document donne des indications en termes de pourcentages, en fonction des priorités. Sans aucune donnée chiffrée, il prend le risque de n'être qu'un document d'intention.

Au-delà des 14 pays prioritaires, des «partenariats différenciés» cités dans le document, la politique de coopération française ne semble s'interdire aucune géographie : nous allons en Tanzanie, au Mali, mais aussi en Argentine, en Indonésie ou en Chine. La politique française de coopération ne s'interdit aucun instrument : aide technique, prêt, garantie, don, aide projet, aide budgétaire. La politique française ne s'interdit aucun objectif : la lutte contre la pauvreté bien sûr, le rattrapage économique des pays les plus pauvres évidemment, mais aussi la biodiversité, la lutte contre le réchauffement climatique, autant d'objectifs louables. J'observe cependant qu'à l'inverse, les

Anglais, par exemple, concentrent leur aide bilatérale sur les dons laissant aux banques multilatérales le soin de faire des prêts, que les Allemands mettent un plafonnement aux crédits consacrés aux financements multilatéraux, que les Pays-Bas ont considérablement concentré leur coopération sur quelques pays. Je me demande si, dans le contexte actuel, nous sommes capables de poursuivre tous ces objectifs et si on ne gagnerait pas à définir une stratégie plus réaliste qui prenne en compte la réalité budgétaire et fasse preuve d'une plus grande sélectivité.

Je veux également évoquer le lancinant problème du bon équilibre entre aide bilatérale et aide multilatérale. Je rejoins l'appréciation des intervenants selon laquelle il conviendrait de redresser notre aide bilatérale. Je constate, sur le terrain, dans le cadre de la coopération décentralisée, combien cette aide qui venait souvent compléter le financement de petits projets a diminué. Je souhaite que les marges de manœuvre dont la France pourrait bénéficier, grâce à la diminution de sa contribution au FED, soient affectées à l'aide bilatérale. Je me demande s'il ne serait pas souhaitable également qu'une plus grande partie de l'aide multilatérale soit utilisée par des opérateurs nationaux, et notamment français. Nous avons une expérience et une expertise qui nous permettraient d'utiliser ces fonds de façon efficace. Le recours à des opérateurs nationaux aurait pu favoriser, par exemple, l'accélération des décaissements du fonds Sida, qui ont longtemps été très lents du fait de l'absence d'opérateurs sur le terrain. Je m'interroge également sur les moyens dont nous disposons en France pour évaluer l'efficacité de la politique d'aide au développement. Il est essentiel de pouvoir mesurer les résultats des différents instruments mis en œuvre et d'en tirer des leçons pour l'avenir. La conférence de Paris sur l'efficacité de l'aide décrit un catalogue de procédures administratives et de bonnes pratiques, mais elle ne garantit pas véritablement l'efficacité de notre coopération. Je vous pose donc la question : sommes-nous capables en France de mesurer l'efficacité de notre politique d'aide au développement ?

Je crois aussi qu'il faut assurer une plus grande cohérence entre nos politiques de coopération et les autres politiques nationales et communautaires, qui ont un impact fort sur le développement des pays du Sud. Pour traduire cela de manière plus concrète, on nous demande d'assurer une plus grande cohérence entre le fait de soutenir le secteur cotonnier au Mali et de maintenir les subventions à la production cotonnière de la Grèce ou de l'Espagne. Le document cadre dit que la France met en œuvre un dispositif institutionnel pour la mise en œuvre et le suivi de la cohérence de ces politiques nationales et européennes avec les objectifs de développement. Ce dispositif existe-t-il aujourd'hui ? La France assure-t-elle réellement une cohérence de ces politiques ? Je me demande si nous devons nous inscrire dans une perspective où il y aura toujours une aide au développement ou si on ne peut pas imaginer un scénario où, grâce à des accords commerciaux plus favorables, dans le cadre notamment de la conférence de Doha, ces pays puissent s'en sortir eux-mêmes grâce à un développement endogène.

Je regrette enfin que la formation professionnelle ne soit pas mise au cœur de la politique de l'aide au développement car elle a un rôle essentiel dans la création du tissu économique de ces pays.

Je souhaite enfin que le rôle de la coopération décentralisée soit bien identifié dans ce document cadre car elle joue un rôle important dans le financement de microprojets mais aussi dans l'association de la population française aux objectifs du développement.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. J'observe que si l'Etat n'arrivait pas à atteindre les objectifs quantitatifs que la France s'est fixée dans ce domaine, il faudra s'interroger sur la capacité des collectivités territoriales à contribuer à ces objectifs.

Mme Fabienne Keller. Je tiens à remercier les différents orateurs qui se sont exprimés, pour la clarté et l'intérêt de leur propos. Je voudrais intervenir, brièvement, sur quatre points.

Premièrement, je relève qu'il n'est pas pensable de s'abstenir de fournir un effort d'aide publique au développement, quelle que soient les contraintes budgétaires actuelles, eu égard à l'importance des enjeux en cause pour l'avenir.

Deuxièmement, je me demande si la question du changement climatique, sujet essentiel pour les pays de l'Afrique subsaharienne, ne fait pas, actuellement, l'objet d'une sous-estimation.

Troisièmement, je constate la présence massive des investisseurs chinois dans certains pays d'Afrique, par exemple le Cameroun, et je m'interroge sur l'existence d'une bonne coordination entre l'aide que la France apporte au développement et le développement économique effectif dans les pays soutenus.

Enfin, on sait que la « fuite des cerveaux » est un problème crucial pour les pays pauvres. Quelle est la stratégie de la France sur ce point ?

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. Je me félicite à la fois de la qualité du diagnostic établi par le document cadre et de celui des intervenants. Je crois que le document cadre gagnerait à se fonder sur la notion de vulnérabilité commune des pays du Nord et du Sud. Des sujets majeurs, comme le réchauffement climatique ou la sécurité sanitaire, sont, en effet, des éléments de vulnérabilité commune. S'agissant d'objectifs, il me semble que le but poursuivi par notre coopération doit être de renforcer les compétences au sein des pays en développement, aussi bien à la base de la société qu'au niveau de son élite, mais aussi de renforcer les droits des citoyens. Car, si la démocratie n'est pas une condition nécessaire du développement, on ne peut que le constater, le développement des droits doit constituer un objectif de la politique d'aide au développement. Le document gagnerait à être plus clair sur ce point.

Je souhaite, par ailleurs, qu'il soit mentionné, dans le document cadre, que la France s'engage à restaurer sa capacité de dons sans laquelle la crédibilité de la politique française sera limitée. J'appelle de mes vœux un véritable débat en séance publique sur ce document cadre et j'estimerai souhaitable qu'une véritable loi de programmation soit soumise au Parlement et puisse faire l'objet d'un débat approfondi.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Il conviendrait que l'ensemble des lois de programmation soit ainsi agrégé et que l'on puisse évaluer le caractère soutenable des dépenses ainsi engagées.

M. André Trillard. Ce qui me gêne dans la formulation de la politique d'aide au développement, c'est qu'elle se fonde, comme la politique culturelle, plus sur une logique d'instruments que d'objectifs et qu'on souhaite atteindre un pourcentage du budget sans avoir précisément défini ces objectifs. La définition d'une politique passe par des objectifs clairs et leur contrôle.

Mme Catherine Tasca. Je souscris à la critique selon laquelle le document cadre reste trop général et n'est pas assez un guide d'action pour le Gouvernement, définissant concrètement ce que doivent être, dans nos contextes budgétaire et international actuels, les objectifs à atteindre. Je regrette, par ailleurs, que ce document ne s'appuie pas sur une évaluation de l'efficacité respective des différents instruments de l'aide au développement française. Une évaluation des politiques passées est indispensable pour déterminer les instruments et les objectifs souhaitables dans tel ou tel contexte. S'agissant du rééquilibrage entre les objectifs sociaux, tels qu'ils figurent dans les OMD, et les objectifs économiques en matière d'infrastructures, il me semble que la construction de grandes infrastructures a été au coeur des politiques de coopération qui ont suivi la décolonisation. Or, il n'est pas certain que cela ait produit des résultats très satisfaisants. Cette expérience passée n'est-elle pas de nature à réfréner toute volonté de rééquilibrage ?

M. Adrien Gouteyron. Je pense que le document cadre doit insister sur les relations entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale. Il est par ailleurs nécessaire d'insister sur les modalités d'évaluation des politiques publiques dans ce domaine. Enfin, il faut insister sur le lien entre l'aide au développement au niveau macro-économique et le financement de microprojets soutenus aussi bien par les collectivités territoriales que par les ONG.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. La parole est aux intervenants, pour des éléments de réponse aux questions qui viennent d'être soulevées les plus concis possibles, dans la mesure où le temps nous est compté pour conclure cette réunion, au demeurant très intéressante.

M. Jean-Michel Severino. De nombreux sujets ont été abordés. Je m'en tiendrai à quelques observations.

En premier lieu, la France devrait pouvoir se doter, un jour, d'un document cadre de stratégie visant le développement, et pas seulement l'aide

publique au développement. Toutefois, pour le moment, nous ne sommes pas mûrs pour l'exercice, d'un point de vue intellectuel mais aussi, sans doute, en termes politiques. Par exemple, l'élaboration d'un tel document supposerait une mise au clair des rapports entre la politique agricole commune et la notion de développement. C'est un débat à ouvrir.

En deuxième lieu, chacun a souligné le caractère limité des possibilités budgétaires, mais il faut avoir présent à l'esprit que l'aide publique au développement, comme toute politique publique, se trouve en compétition, pour l'accès aux crédits, avec les autres politiques publiques. Or cette compétition est plus difficile à mener pour l'APD que dans d'autres domaines d'intervention, car elle ne dispose pratiquement pas de lobby qui intervienne en sa faveur au niveau interne. La visibilité de l'APD dans le débat public national n'en est que plus nécessaire. Il revient aux acteurs de cette politique d'en expliquer les enjeux.

En troisième lieu et sur ce point, pour être bref je devrais peut-être forcer un peu mon expression, il est en pratique quasiment impossible, pour les opérateurs de l'aide publique au développement, de se tenir à une politique de sélectivité de leurs financements. En effet, les pressions politiques en faveur de telle ou telle cause, toutes légitimes au demeurant, y font obstacle. Il me semble donc préférable de renoncer à cet objectif, inatteignable.

Enfin, je relèverai que la contribution française en faveur de l'aide publique au développement, en valeur, a été divisée par deux depuis les années 1990. Or la France est aujourd'hui beaucoup plus riche. C'est un aspect que la discussion budgétaire devrait prendre en compte. J'ajoute qu'il revient aux décideurs politiques de tenir le bon discours, en se gardant des annonces non suivies d'effets auxquelles on a assisté, souvent, en matière d'APD, contraignant les acteurs de terrain à devoir expliquer ce décalage.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. La France est également plus endettée, aujourd'hui ! Mais vos propos sonnent évidemment justes.

M. Serge Michailof. Je ferai une remarque concernant les objectifs de l'aide publique au développement. Les pays sahéliers Burkina Faso, Mali, Niger représentent aujourd'hui 44 millions d'habitants ; les projections démographiques à l'horizon 2050 font état de 120 à 130 millions d'habitants. Les agricultures de ces pays, telles qu'elles sont organisées aujourd'hui, se trouvent dans l'incapacité de subvenir aux besoins alimentaires correspondants. Mais il est possible de doubler voire tripler l'activité agricole de cette région, à condition que l'on procède aux investissements fonciers adéquats et que la politique de production menée soit cohérente.

La France ne peut, à elle seule, conduire ce changement ; en revanche, elle doit « amorcer la pompe », c'est-à-dire mettre en place les projets pilotes et poursuivre les recherches en cours. Ce faisant, il s'agit de trouver les moyens d'influencer les bailleurs multilatéraux, notamment européens, en leur montrant la possibilité d'agir dans cette direction.

M. François Bourguignon. L'évaluation est l'une des préoccupations majeures que le document cadre doit prendre en compte. Dans l'établissement que je dirige, Paris School of Economics, un master « Politiques publiques et développement » a été créé. Y sont enseignées les méthodes existantes pour évaluer les politiques publiques. Il est possible d'évaluer clairement l'aide projet, en observant concrètement les résultats. Souvent au niveau agrégé, l'évaluation de l'impact de l'aide sur les politiques publiques et sur la réalité du sous-développement est difficile. En outre, dans le cas de plus en plus fréquent de cofinancement, déterminer la part et le rôle de chacun n'est pas chose aisée. Par ailleurs, je tiens à ajouter qu'il faudra toujours une aide au développement dans la mesure où il y aura toujours des inégalités à combattre.

M. Jean-Louis Vielajus. Je crois qu'il faut considérer trois niveaux dans l'aide au développement : le niveau global, le niveau national et le niveau local. L'ambition, c'est de trouver la bonne combinaison entre les trois niveaux. Les ONG et les collectivités territoriales sont nécessaires pour initier les projets. Cette question est bien identifiée dans le document cadre à travers la notion de partenariats. Je crois qu'elle est essentielle. Je suis enfin heureux de constater que je ne suis pas le seul à rêver d'un débat parlementaire sur l'aide au développement et d'une loi de programmation dans ce domaine.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Merci, Messieurs, pour ces précisions. Cette table ronde a été extrêmement riche. L'audition du ministre des affaires étrangères et européenne, le 26 mai prochain, pour la présentation du document cadre, nous permettra de prolonger ce débat.

**ANNEXE III -
COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. BERNARD
KOUCHNER, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
EUROPÉENNES (26 MAI 2010)**

Puis la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission des finances auditionnent, conjointement, M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, sur les orientations de la politique française de coopération et de développement.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Cette audition devant nos deux commissions prolonge le débat qu'elles ont organisé, le 12 mai dernier, sur les orientations de la politique française de coopération et de développement, auquel avaient participé quatre spécialistes du sujet. Comment atteindre l'objectif d'une aide publique au développement à hauteur de 0,7 % du PIB, dans un contexte budgétaire aussi tendu ? Pouvons-nous emprunter un peu plus pour financer la politique de développement ?

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. - Monsieur le Ministre, vos services ont entamé depuis plusieurs mois la rédaction d'un document cadre définissant la stratégie de la France en matière d'aide au développement. Les repères traditionnels ont été remis en cause ; la catégorie même de pays en développement est de plus en plus hétérogène. Autrefois centrées sur la lutte contre les inégalités, ces politiques prennent désormais en compte de nouveaux défis, comme la lutte contre le réchauffement climatique. Enfin, l'environnement institutionnel se complexifie, avec la montée en puissance des acteurs multinationaux et européens, des fonds verticaux et des fondations privés. Dans cet environnement changeant, il est heureux que votre ministère définisse et hiérarchise ses objectifs.

Ce document cadre doit fédérer l'action des administrations concernées. Notre dispositif institutionnel est complexe. Les différents acteurs doivent coordonner leurs actions autour d'objectifs clairs, suffisamment précis pour faire l'objet d'une évaluation.

La politique d'aide au développement est une contribution essentielle de la France à un monde plus sûr : il était important d'associer le Parlement à la définition de ses priorités.

Après la table ronde que nous avons organisée le 12 mai dernier, il s'agit aujourd'hui de vous entendre sur le document cadre. Dans deux semaines, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, dont les rapporteurs sont MM. Cambon et Vantomme, vous remettra sa contribution, avant, je l'espère, un débat en séance publique à l'automne.

Je voudrais vous poser deux séries de questions.

Avant de définir une stratégie, il faut évaluer ce qui a été fait. Quel diagnostic faites-vous de notre politique d'aide au développement en Afrique ?

La France consacre 34 % de son effort d'aide au développement à la politique européenne d'aide au développement, soit 1,8 milliard d'euros. Selon plusieurs experts, notre pays a du mal à peser sur la programmation du FED, et la politique européenne n'est pas toujours aussi efficace qu'on pourrait l'espérer. Partagez-vous ce diagnostic ? Quelle conséquence en tirez-vous ? Comptez-vous nous associer à la rédaction du document de stratégie à l'égard de politique européenne de développement ? Comment comptez-vous faire partager nos priorités et mieux évaluer la politique européenne ?

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes. - Notre politique de coopération et de développement mérite d'être évaluée ; ce n'est pas facile. Comme vous, nous sommes convaincus qu'est venu le temps de refonder cette politique ; c'est pourquoi j'ai souhaité associer la représentation nationale en amont de la rédaction de ce document cadre. Merci de vous être autant impliqués. Le document final, d'une quarantaine de pages, sera soumis au Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID), qui se prononcera début juillet.

Nous en sommes aujourd'hui à un premier point d'étape.

L'engagement de la France en faveur du développement est ancien, mais avec le temps vient l'habitude, et le sens finit par s'éroder... Il faut lui redonner du sens. En valeur absolue, la France est le deuxième bailleur mondial, mais au service de quels objectifs ? La coopération n'est pas seulement un acte de solidarité généreuse ; elle touche à nos intérêts premiers. Sécurité, approvisionnement énergétique, croissance, emploi, lutte contre les pandémies, gestion des équilibres écologiques et climatiques dépendent de ce qui se passe dans les pays en développement. Dans le long terme, nos intérêts coïncident. Les aider, c'est nous aider, c'est parier sur l'avenir !

Les enjeux sont multiples : restaurer la stabilité et la sécurité dans des pays où l'état de droit est faible, voire absent ; lutter contre la pauvreté et les inégalités, source d'instabilité ; changer un modèle de croissance qui n'est plus soutenable, avant qu'il ne soit trop tard ; gérer au mieux les biens publics mondiaux, environnement, climat et santé. Si les défis sont globaux, les réponses sont locales. Le monde en développement est varié : nous devons diversifier notre aide, différencier nos méthodes et nos partenariats.

Quelles sont nos priorités géographiques ? L'Afrique a changé : la croissance économique y dépasse aujourd'hui la croissance démographique. C'est une formidable vitalité pour un continent dont la partie subsaharienne comptera 1,8 milliard d'hommes en 2050. Le Président de la République a fixé les grandes lignes de notre politique dans son discours du Cap. L'Agence française de développement (AFD) s'efforce de mettre en œuvre cette vision, en étendant la géographie traditionnelle de la coopération française - voyez le sommet France-Afrique qui se tiendra lundi à Nice.

Il ne faut pas oublier pour autant la lutte contre la pauvreté, facteur d'instabilité politique et sociale. La croissance africaine est largement assise sur l'exportation des produits de rente, ce qui fragilise l'économie. Les prêts ne suffiront pas : il faut une marge de manœuvre en termes de subventions, qu'il s'agisse de coopération en matière de gouvernance ou des interventions de l'AFD dans les pays prioritaires.

L'Afrique subsaharienne n'est pas la seule priorité. Le bassin méditerranéen est une région traversée par toutes les fractures du monde contemporain : il nous faut tirer le meilleur profit de notre proximité géographique et culturelle pour en faire un espace économique attractif. La perspective a été tracée avec l'Union pour la Méditerranée ; nous travaillons avec les pays riverains pour gérer cet espace écologique unique.

En Asie et en Amérique Latine, la coopération doit répondre aux défis posés par les pays en crise et les pays émergents. C'est un outil pour prévenir ou reconstruire. Nous manquons de moyens pour répondre à certaines crises, et les redéploiements déstabilisent notre action... D'où l'idée d'un fonds post-crise dédié.

Les pays émergents ont joué un rôle moteur dans la croissance mondiale et la sortie de crise. Peut-on les laisser de côté ? Ils contribuent aux déséquilibres mondiaux, notamment des balances commerciales et des paiements, et influent sur l'accès aux matières premières, les conditions d'emploi, la sécurité internationale, l'environnement... Notre coopération vise à les inciter à changer de modèle de croissance et à s'impliquer dans l'aide aux pays les plus pauvres. Aujourd'hui, notre aide prend essentiellement la forme de prêts faiblement bonifiés, point d'entrée pour l'expertise et le transfert de technologies.

Quels sont les moyens et les outils de la politique de coopération ? Il faut prendre en compte l'ensemble des leviers : les ressources fiscales des pays destinataires de l'aide, les investissements directs étrangers, dont le rôle moteur peut être démultiplié, les flux privés, qui s'élèvent chaque année à 40 milliards de dollars, les transferts de fonds des migrants, qui représentent annuellement 300 milliards de dollars. L'aide publique au développement est irremplaçable pour financer des investissements de long terme et soulager les populations les plus vulnérables, mais ne peut reposer uniquement sur les contribuables de l'OCDE.

Il faut élargir l'assiette. La France a été pionnière avec la taxe sur le transport aérien. La nouvelle piste est celle d'une taxe sur les transactions financières internationales, au taux de 0,005 %, soit 5 centimes sur 1 000 euros ! Les financements innovants ne sont plus une niche, mais un véritable objectif.

Il nous faut coordonner les politiques économiques, monétaires et budgétaires et mesurer l'impact de nos stratégies de sortie de crise sur les pays en développement. Le développement est indissociable de la gouvernance économique. La prochaine présidence française des G8 et G20 sera l'occasion

d'en finir avec le clivage entre pays bailleurs et pays en développement, source de blocages. Nous invitons à une coalition autour d'intérêts coopératifs. Avant de chercher des fonds, il faut un pilotage plus lisible.

Le maintien de l'effort budgétaire pour 2009-2010 a été une victoire relative ; les arbitrages pour 2011-2013 seront déterminants. La trajectoire de l'APD est fragile. Nous étions à 0,46 % du PIB en 2009, au deuxième rang mondial en valeur absolue, avec 8,92 milliards de dollars. L'objectif européen est de 0,51 % en 2010, ce qui porterait notre contribution à 10 milliards de dollars. À l'heure actuelle, il n'est pas garanti que nous y arrivions...

L'aide publique au développement est rigidifiée : un tiers n'est pas programmable. La part programmable transite à 51 % par le canal multilatéral mais atteint 65 % pour les subventions. Le canal bilatéral est fragilisé, car négocié sur une base annuelle et non pluriannuelle. La répartition actuelle n'est pas efficace face aux situations de crise. Il faut renforcer la coopération bilatérale : c'est l'un des traits de la politique française dont il faut renouveler le sens et l'image sociale.

Nous prônons une gouvernance démocratique qui aille au-delà de la « bonne gouvernance », centrée sur la gestion des affaires publiques et la lutte contre la corruption. Le travail ne s'arrêtera pas avec ce document cadre. Notre ambition est celle d'une politique plus transparente, débattue, refondée dans ses principes et sa légitimité démocratique. La route est longue...

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Merci d'avoir tracé les grandes lignes de ce document, qui reste provisoire.

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. - Depuis le départ de Michel Charasse, la commission des finances est veuve de celui qui fut son rapporteur spécial pour l'aide publique au développement pendant de très nombreuses années !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - M. Yvon Collin, qui a relevé le défi de lui succéder, est retenu dans son département. Veuillez l'excuser.

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. - Michel Charasse soulignait fréquemment que le montant de l'aide européenne dépassait celui de l'aide bilatérale, et dénonçait l'absence de coordination entre pays, notamment en Afrique. Cette situation évolue-t-elle ? Comment envisagez-vous l'avenir à moyen terme ?

M. Charasse s'interrogeait également sur l'engagement de l'AFD dans les pays émergents. L'élargissement de la zone d'action de l'AFD n'entraîne-t-il pas une dilution de l'aide publique ? La logique de syndication de financements divers l'emporte parfois sur la celle d'une politique nationale. Nous l'avions observé lors d'une mission au Brésil...

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Alors que le Brésil a les moyens de constituer un fonds souverain, l'AFD lui consent des

prêts pour d'obscur opérations au fond de l'Amazonie... On est à la limite de la gesticulation !

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. - Le Premier Ministre a annoncé que les crédits d'intervention seraient réduits de 10 % dans le budget 2011. Cette règle s'applique-t-elle à l'aide publique au développement ?

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. - Dans le projet de loi relatif à l'action culturelle extérieure de la France, actuellement en discussion devant l'Assemblée nationale, le Sénat avait souhaité que les actions de l'AFD soient conduites « sous l'autorité de l'ambassadeur ». Cette proposition, apparemment, aurait fait trembler la République ! Reste qu'il est impensable que l'ambassadeur soit tenu à l'écart de l'action de l'AFD sur son territoire.

Par ailleurs, comment se fait-il que l'aide française au développement en Afghanistan soit dix fois inférieure à celle des Pays-Bas ?

M. Bernard Kouchner. - Notre participation au FED est passée de 24 % à 19 % ; en 2008, nous apportions 1,8 milliard d'euros à l'Europe sur 7,6 d'APD totale. L'objectif est que l'Europe joue un rôle central en matière d'aide au développement, mais cela prend du temps, et l'impact à long terme est difficile à évaluer, d'autant que les effets ne sont guère visibles sur le terrain... Le nouveau commissaire au développement donne la priorité aux objectifs du millénaire, qui feront l'objet d'une réunion en septembre. Si les résultats sont tangibles en matière de santé publique, par exemple, il est plus difficile d'évaluer l'action du FED. C'est pourquoi il faut encore réduire notre part.

J'espère que l'aide publique au développement ne sera pas amputée de 10 % en 2011 ; les arbitrages budgétaires ne sont pas encore rendus...

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - C'est très préoccupant... pour l'équilibre du budget !

M. Bernard Kouchner. - Surtout pour l'aide publique au développement !

Monsieur de Rohan, l'AFD fonctionnant comme une banque, elle ne peut être mise sous l'autorité de l'ambassadeur. Toutefois, je reconnais qu'il y a eu un quiproquo : nous souhaitons redonner toute sa place à l'ambassadeur.

L'aide civile au développement pour l'Afghanistan représente 50 millions d'euros - à comparer aux 450 millions qu'apporte l'Allemagne ! Elle est administrée de la meilleure façon, avec des ONG afghanes, notamment pour un projet d'électrification, mais, manifestement, cette somme est insuffisante...

M. André Vantomme, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées pour la mission « aide publique au développement ». - Veuillez excuser M. Cambon, qui est auprès

du Président de la République pour l'hommage rendu à la policière tuée à Villiers-sur-Marne dans l'exercice de ses fonctions.

Nous avons demandé que le document cadre pour la politique de coopération au développement fasse l'objet d'un débat. Longtemps, l'aide au développement et la politique africaine ont été le monopole de l'exécutif. Il est temps que le Parlement s'en saisisse. Ce type de document pourrait à terme être adopté par les assemblées au même titre que d'autres lois d'orientation.

Avec M. Cambon, nous avons procédé depuis le début de l'année à une vingtaine d'auditions sur l'évaluation de notre politique de développement. Le contexte impose une refondation de notre stratégie et de nos objectifs. Ce document cadre arrive à point.

La politique de coopération française ne s'interdit aucune zone géographique, aucun instrument, aucun objectif. Vu l'état des finances publiques, ne gagnerait-on pas à fixer des priorités plus adaptées, et à accompagner ce document d'une programmation budgétaire ou d'éléments de cadrage budgétaire ? Une stratégie d'aide au développement peut-elle être crédible sans stratégie budgétaire ?

Une part croissante du budget de l'aide au développement passe par des institutions multilatérales. À l'inverse, les marges de manœuvre de l'aide bilatérale sont trop restreintes, réduisant nos interventions dans les pays les plus en difficulté, notamment en Afrique subsaharienne. Le rééquilibrage entre multilatéral et bilatéral fera-t-il partie des objectifs du document cadre ? L'aide multilatérale représente 60 % de l'APD française sans que les actions soient évaluées...

Notre influence sur la programmation des organismes multilatéraux et européens n'est pas à la hauteur de nos financements. L'un des intervenants de la table ronde du 12 mai dernier a suggéré que le document cadre définisse une stratégie plus volontariste. Que préconisez-vous ? Votre administration rédige un document sur la stratégie française à l'égard de la politique européenne de développement. Comment comptez-vous nous associer à sa rédaction ? Comment s'articulent ces deux documents ?

La cohérence entre la politique de coopération et les autres politiques, par exemple la politique commerciale, est une clef du développement des pays du Sud. Le document cadre annonce un dispositif institutionnel pour la cohérence des politiques nationales et européennes avec les objectifs de développement. Ce dispositif existe-t-il aujourd'hui ? Allez-vous déclarer qu'il faut mettre la PAC en cohérence avec nos objectifs d'aide au développement ?

Si nous nous félicitons du document-cadre, nous en mesurons les limites.

M. Bernard Kouchner. - Souligner nos capacités pourrait être dommageable. Certes, l'on doit fixer un cadre, car on ne peut pas tout promettre et ne rien tenir. Il sera difficile de maintenir nos efforts dans les prochaines années.

Je suis partisan d'un débat au Parlement. Il ne me revient pas de dire s'il faut un vote.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Alors, une résolution ?

M. Bernard Kouchner. - Oui, la contrainte existe, et nous concentrons la moitié de l'effort sur quatorze pays. Bien sûr, aider le Mali ne nous empêche pas d'aider la Tanzanie. Nous avons déjà des engagements précis. Une stratégie budgétaire est souhaitable, mais avec quel encadrement ?

L'évaluation est difficile, qu'elle émane de l'AFD, de la Coopération ou de Bercy. L'étalonnage est extrêmement délicat. Il y a des évaluations pour la santé publique : trois millions de patients aujourd'hui traités contre le vih/sida. Nous enregistrons des progrès, qui ne sont toutefois pas constants.

Les contributions internationales vont d'abord à des organismes bancaires. Notre contribution au Haut commissariat aux réfugiés nous classe au dix-septième rang. Au dix-huitième rang pour l'Unicef. Evoluer entre le dix-septième et le vingt-cinquième rang pour les contributions aux agences des Nations Unies est source d'embarras pour un membre permanent. On ne peut accepter que notre contribution ne soit pas corrigée, et je m'y emploie. Quand 51 % de l'aide va à l'Afrique, cela représente 4 milliards, dont 42 % pour les infrastructures et les services sociaux.

S'agissant du suivi, il ne faut pas comparer le Brésil ou les pays d'Asie d'une part et les quatorze pays ou l'Afrique d'autre part. Le Sénégal, par exemple, n'est pas un bon exemple !

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. - Je me réjouis de cette audition, dont je remercie les présidents de nos deux commissions. Le ministre, qui a également souhaité un débat, en défendra sans doute le principe. Faut-il rappeler la frustration que nous éprouvons au moment du vote du budget ? Je souhaite donc un débat, ainsi qu'une loi de programmation qui ne fixe pas des objectifs mirifiques, rien n'étant pire que de présenter des projets qu'on ne peut assurer. Aurons-nous de façon certaine des crédits sur trois ou quatre ans ?

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Nous avons des lois pluriannuelles de finances publiques. On pourrait en outre alléger les débats budgétaires en mettant à profit les semaines de contrôle parlementaire pour organiser des débats tels que celui d'aujourd'hui.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. - Notre deuxième rang pour l'aide publique au développement est assez fictif. C'est l'aide programmable qui importe. Le document cadre indique des objectifs et des moyens. Aura-t-on des indicateurs pour mener une évaluation ? On en manque aujourd'hui pour l'AFD. Or, et je reviens ici à la question de M. de Rohan, il est dommageable que cette agence joue un rôle pilote sans que votre ministère ait barre sur son action. Le pouvoir financier est là-bas et c'est là que la réflexion se mène. Le directeur pressenti de l'Agence, ce matin, n'avait pas de réponse sur la question

des rapports avec les ambassadeurs. Ceux-ci auront-ils la primauté sur les directeurs de l'AFD ou resteront-ils ridiculisés ?

M. Adrien Gouteyron. - Le ministre a donné son point de vue sur l'évaluation. Il faut accentuer l'effort en la matière, même si ce n'est pas facile. L'évaluation doit être financière, fonctionnelle et porter sur les effets de l'investissement.

L'aide bilatérale reste indispensable. J'ai compris que c'était l'un de vos soucis. Qu'en est-il de la coordination des actions entre les collectivités locales, dont le rôle est important ?

M. Jean-Louis Carrère. - Plus pour longtemps...

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - La DGF va baisser.

M. Adrien Gouteyron. - Les collectivités portent des projets intéressants quoique modestes. Comment se coordonnent-ils avec les interventions de l'Etat et comment les valorise-t-on ?

Je relève enfin que dans certains cas, nous sommes plutôt bons : nous sommes le deuxième contributeur au Fonds mondial de lutte contre le sida. Il n'est pas mauvais de le dire.

M. Robert Hue. - Je me réjouis de cette réunion car elle tombe bien, au moment des arbitrages. Les questions des commissaires des finances, quoique légitimes, me préoccupent. Au nom de la crise financière, va-t-on oublier le retard pris par rapport aux objectifs du millénaire ? Une dramatique crise humanitaire s'ajouterait alors à la crise financière qui nous écrase. L'orthodoxie financière, à laquelle les pays pauvres paieraient un lourd tribut, écraserait des centaines de millions d'hommes. Nous vous appuierons pour que la baisse dont on parle ne coûte pas plus cher demain qu'elle ne nous aura fait économiser. Il faudrait penser ses effets et j'entrevois le cortège des flux migratoires, les dommages sur la santé, qu'aurait un échec des objectifs du millénaire. Alors qu'on n'avait pas chargé la barque, on est à 0,51 % quand on devrait atteindre 0,7 %.

La taxe sur les transports a constitué une bonne initiative. Où en est-on de celle sur les transactions financières ? Les transferts des migrants, qui représentent 300 milliards de dollars par an, ne doivent pas rester le privilège financier des banquiers : la financiarisation de l'aide publique appelle une vraie réponse.

Qu'en est-il, enfin, de l'exploitation des ressources des pays en développement ?

M. Jean-Pierre Fourcade. - Je comprends la contrainte qu'évoque le ministre car on emprunte pour financer le déficit et la dette. Les presque 9 milliards d'aide publique française comptabilisés pour 2009 comprennent-ils l'effort en ce domaine des collectivités territoriales ?

On n'a pas encore évoqué le facteur temps. Le délai entre la conception d'une opération et sa réalisation s'accroît, et je doute que le canal bilatéral soit plus rapide. Quelqu'un mesure-t-il ces délais au sein de votre ministère ?

Mme Fabienne Keller. - Je me réjouis de ce débat et rejoins le président Arthuis pour souhaiter des échanges en dehors du seul débat budgétaire ; ils seront indispensables pour sauver les crédits de l'aide au développement.

Comment avancera-t-on vers une taxe sur les transactions financières alors que les îles Caïmans pourraient concentrer toutes ces opérations si elles décidaient d'être les seules à ne pas les taxer ?

En 2050, il y aura 1,8 milliard d'habitants en Afrique subsaharienne. Faites un rêve : si on vous laissait le choix, quelle serait votre priorité pour venir en aide à cette région du monde ?

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - On a tort d'afficher un objectif de 0,7 % du PIB quand on n'est pas capable de les atteindre ; c'est se condamner à entendre des lamentations. On gagnerait à mener une politique correspondant à ce que nous pouvons faire et l'on ne donnerait plus l'image d'un pays velléitaire, schizophrène.

J'étais sorti rassuré de la conférence sur les déficits publics de la semaine dernière, à l'occasion de laquelle le président de la République a évoqué une baisse de 10 % des dépenses d'intervention de l'Etat. Nos échanges m'inquiètent plutôt.

Nous n'avons aucune chance de parvenir à une taxation sur les opérations financières si l'Europe ne pèse pas de tout son poids. De même, ne pourrait-on pas imaginer une fiscalisation des exportations, comme le Kazakhstan la pratique pour le pétrole ? Là encore, la France n'a aucune chance d'y parvenir seule.

M. Bernard Kouchner. - Un plancher de financement ? Bien sûr, mais il y a loin de mes rêves à la réalité. Soyons réalistes, demandons l'impossible... Il n'est pas aisé, en cette période, de parler en Espagne ou au Portugal de ceux qui ont besoin d'être aidés. Cela va être dur et personne n'a la recette. Alors, un minimum pour les quatorze pays apparaît réaliste.

Voilà vingt ans que je demande en vain une contribution assise sur les transactions financières pour financer le développement, qu'on me refuse au nom de l'orthodoxie financière. J'appelle cela une contribution et non une taxation en raison de la gravité des conséquences. Et voilà que pour la première fois, nous avons été d'accord pour la proposer. Techniquement, il est plus simple de passer par les banques qui paieront. A qui ? Je serais tenté d'invoquer l'exemple du Fonds mondial de lutte contre le sida... Il s'agit d'autre chose que de la taxe Tobin, qui vise à réduire les mouvements spéculatifs de capitaux à court terme pour stabiliser le système financier. Nous avons réuni cinquante-neuf pays dans un groupe pilote mobilisé sur les financements

innovants. Par ailleurs, onze pays nous accompagnent et ont lancé un groupe d'experts chargé de faire des propositions sur la mise en place d'une contribution sur les transactions financières. M. Gordon Brown soutenait cette initiative, mais je n'ai pas eu de réponse du nouveau gouvernement britannique à mes sollicitations. J'attends le premier rapport d'experts, qui ouvrira le choix entre taxe sur les monnaies et taxe sur les mouvements de capitaux. On ne peut faire cela sans les Nations Unies. Les Européens pèseront. J'en parlerai dimanche aux Africains, qui ne sont pas d'accord a priori. Je ne sais quand l'Assemblée générale pourra se prononcer sur ces financements innovants.

Il y a des endroits où il n'y pas de conflit entre ambassadeur et représentant de l'AFD. On a déjà vu cela dans le domaine de la culture. Un ambassadeur n'est pas un Pic de la Mirandole ; il doit en revanche se montrer dynamique. Si nous ne sommes pas porteurs de propositions, tout un pan de notre diplomatie tombera.

Il y a des indicateurs de performances, monsieur Gouteyron. L'AFD, c'est 1 600 techniciens. Nous nous étions inspirés du modèle suédois quand nous avons mis cela en œuvre, imparfaitement. Un contrat d'objectifs et de moyens est en préparation ; vous avez auditionné M. Bourguignon qui sera le président du comité des évaluations de l'AFD ; nous préparons une grille de dix-neuf indicateurs dont un indicateur budgétaire. Personne ne fait mieux que nous : on a pour le secteur de la santé, qui fut notre grand succès, des indicateurs tels que le nombre de vaccinations.

Même si l'ambassadeur dispose de peu de moyens, l'aide bilatérale marche quand elle est bien faite car une petite somme fait parfois une grande différence. Cela ne coûte pas cher de creuser un puits. Cependant, l'impact de ce type d'opération n'est pas aisé à évaluer. Je me rappelle d'observations de la Cour des comptes sur l'aide au Mali... Comment pouvait-elle savoir ce qu'il en était, faute de s'être rendue sur le terrain ?

La coopération décentralisée est décomptée dans l'effort national d'aide publique au développement. Nous travaillons en cofinancement ou par appel à projets. Les représentants des collectivités territoriales rencontrent leurs homologues.

M. Jean-Louis Carrère. - Cela ne va pas durer.

M. Bernard Kouchner. - La crise financière n'est pas un leurre. Le budget sera contraint, malgré tous mes efforts pour pérenniser notre action en faveur du développement. Je souhaite que les financements innovants marchent.

Je sais que les accords de Lomé, c'est M. Fourcade. L'ancien président de la commission du développement et de la coopération du Parlement européen que je suis doit pourtant avouer ne jamais les avoir compris : c'était très opaque. Il y avait de l'argent bien sûr, cependant la réalité du pouvoir appartenait au Conseil européen.

Madame Keller m'a invité à rêver : je donnerais le pouvoir à des ONG que je contrôlerais le plus possible et je confierais les projets aux Africains en jugeant sur la façon dont ils les mettraient en œuvre, comme on veut le faire en Afghanistan. Je ne ferais pas confiance aux ministères mais à des groupes locaux. Il n'y a toujours pas de système médical à Haïti, où j'avais accompli ma première mission : la charité permanente devient perverse.

Je comprends ce que vous dites sur l'affichage des 0,7 %. Ne doit-on pas offrir un but, un rêve ?

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Alors on peut afficher plus...

M. Bernard Kouchner. - S'approcher du but pour certains objectifs ne serait pas si mal que cela. Les Nations Unies donnent un objectif. Quant à la schizophrénie sur les objectifs du millénaire, il faut tenir compte de la crise, mais aussi du dialogue avec les Français : sans leur présenter des objectifs hors de portée, on doit recueillir leur soutien pour une aide déterminée.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Etre en état de jouer un rôle permanent dans le domaine de la coopération et de l'aide au développement passe sans doute par une période de consolidation du niveau existant de cette aide. Chacun doit être prêt à considérer que la réduction des déficits est impérative : la crise marque la fin des illusions.

ANNEXE IV
PROJET DE DOCUMENT-CADRE
COMMUNIQUÉ A LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES,
LE 12 MAI 2010

(Le document-cadre entré, depuis cette date, dans sa phase de rédaction finale, a nécessairement évolué, mais ses grandes lignes sont celles présentées dans ce document de travail. La rédaction finale du document officiel sera arrêtée par le prochain Comité interministériel de la coopération et du développement après avoir notamment pris en compte les recommandations de votre commission)

Document cadre français de coopération au développement

Point d'étape - Document de travail



Rappel de la commande

Comité Interministériel de la Coopération et du Développement (CICID) du 5 juin 2009 :

- « [...] la France formulera début 2010, après une large consultation, un document cadre pour sa politique de coopération.
- Ce document cadre formalisera les objectifs et la stratégie à moyen terme et servira de référence unique pour l'ensemble des acteurs de la coopération au développement [...]
- Cette stratégie inscrira la coopération française dans le processus de constitution progressive d'une politique européenne de développement reposant sur des objectifs communs [...]
- Elle veillera à une meilleure articulation entre les canaux bilatéral, européen et multilatéral de notre aide [...] ».

Pilotage et processus de consultation

- ***Le comité de pilotage du document cadre réunit des représentants :***
 - ✓ du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE)
 - ✓ du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi (MEIE)
 - ✓ du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS)
 - ✓ de l'Agence Française de Développement (AFD)

- ***La consultation a été élargie en direction :***
 - ✓ Des représentants de la société civile (ONGs, partenaires sociaux, chercheurs)
 - ✓ Des principaux opérateurs publics français concernés
 - ✓ Des collectivités territoriales
 - ✓ De personnalités qualifiées
 - ✓ Du secteur privé

Calendrier des réunions thématiques tenues au cours du premier trimestre 2010

Mardi 26 janvier	<p>Quelle grille de lecture ? Quels enjeux ? Quelle demande ?</p> <p>Les nouveaux paradigmes du développement. Ce que le rapport Stiglitz nous incite à repenser Emergence de politiques globales – coopérations nouvelles Pourquoi coopérer ? quel sens politique et quelle vision politique dans un monde en mutation</p>
Mardi 9 février	<p>OMD et lutte contre la pauvreté, BPM-changement climatique et développement, Croissance et nouveaux modèles de croissance – l’articulation des objectifs, la cohérence globale, une politique publique globale ?</p> <p>Quels sont les objectifs ? où voulons nous aller ?</p>
Mardi 23 février	<p>Architecture de l’aide – Efficacité – Redevabilité</p> <p>Actualité de la Déclaration de Paris-division du travail entre le multilatéral, le niveau européen et l’action bilatérale, cohérence des politiques-renforcement des capacités quels avantages comparatifs ? quelle complémentarité ? quelle efficacité ?</p>
Mardi 9 mars	<p>Outils et financement – APD- l’approche globale du financement du développement- Financements innovants</p> <p>Niveaux d’ambition et cadrage budgétaire</p>
Mardi 23 mars	<p>Priorités géographiques et sectorielles – champs d’intervention privilégiés</p> <p>PMA - Etats fragiles – pays émergents Gouvernance – droits humains – Politiques publiques Atténuation et Adaptation</p>
Mardi 6 avril	<p>Acteurs, Ressources et Partenariats de la coopération française au développement</p> <p>Acteurs associatifs, Acteurs privés, coopération décentralisée, nouveaux acteurs de l’aide Participation et opinion publique</p>

Calendrier prévisionnel mai-juillet 2010

Mai 2010 :

- validation des principales orientations par les Cabinets
(sur la base d'un document synthétique)
- poursuite de la consultation avec la société civile
- ouverture de la consultation parlementaire
- rédaction d'une première version complète

Juin 2010 :

- circulation interministérielle du document
- auditions parlementaires (niveau ministre)

Juillet 2010 :

- Adoption en Comité Interministériel de la Coopération et du Développement

Le diagnostic de départ

1. Une coopération qui « perd le Sud » ?

Une grande diversification des géographies, thèmes et instruments d'intervention : les émergents ou les pauvres ? L'Asie ou l'Afrique ? La subvention ou le marché ?

2. Une coopération qui reste fondée sur une vision datée historiquement des relations nord-sud et de l'Europe avec ses anciennes colonies

3. Des priorités définies par les instruments plus que par les choix politiques : la pression budgétaire, la pression de l'APD (un thermomètre biaisé ?)

Le diagnostic de départ (2)

- 4. Une coopération très contrainte par la faiblesse de l'aide programmable : quand l'approche comptable prend le dessus sur l'approche politique**
- 5. Un triple enjeu :**
 - Redonner du sens politique**
 - Assurer la cohérence de cette politique**
 - Inscrire notre politique de coopération dans le temps présent et les défis de demain**
- 6. Un objectif : une politique visible et lisible**

Plan du futur document cadre

1. Le monde change

Prendre la mesure des changements qui affectent le monde

2. L'ambition d'une mondialisation maîtrisée

Les enjeux de la coopération au développement

3. La mise en place de partenariats différenciés

Les objectifs par zones géographiques ou catégories de pays

4. La mise en œuvre du changement

Première partie :

Le monde change (1/3)

1. Dresser l'acte de décès de la guerre froide :

L'aide publique au développement a été inventée au lendemain de la deuxième guerre mondiale, dans une logique d'endiguement de l'influence soviétique : aide du plan Marshall qui a représenté par année jusqu'à plus de 2% du PIB des États-Unis, et création de la BIRD et de l'UNICEF pour la reconstruction de l'Europe... Les mêmes considérations géopolitiques et d'influence ont joué lorsque les anciennes puissances coloniales (récentes bénéficiaires du plan Marshall), ont inauguré une relation de coopération avec les pays nouvellement indépendants.

La fin de la confrontation Est-Ouest, suite à la chute du mur de Berlin, a déclenché la première « fatigue de l'aide » : les dividendes de la paix ne se sont pas matérialisés dans les budgets d'aide. La grande illusion d'une convergence spontanée des modèles économiques sous l'influence du consensus de Washington s'effondre.

2. S'inscrire dans le nouveau contexte :

Le remarquable consensus autour des Objectifs du Millénaire pour le Développement en l'an 2000 a permis un renouveau de la mobilisation des pays bailleurs, en même temps que se renovait le « contrat » de l'aide internationale (conférence de Monterrey en 2002, déclaration de Paris en 2005). L'APD mondiale a atteint un niveau historique en 2008.

Une forte différenciation des trajectoires de développement au sud : l'émergence de l'Asie et de l'Amérique latine, la stagnation de l'Afrique subsaharienne. Les rapports démographiques, économiques et politiques ont été bouleversés en l'espace d'une décennie.

Première partie :

Le monde change (2/3)

3. Un monde globalisé et interdépendant,

... qui met fin au caractère unilatéral de la relation bailleur-bénéficiaire. La nouvelle gouvernance collective en construction pour la gestion des Biens Publics Mondiaux en est le meilleur exemple.

4. Un monde secoué de fortes tensions

(économiques, démographiques, politiques, environnementales) et menacé par des fractures durables : C'est sous la double pression, d'une part du caractère insoutenable, politiquement et socialement, d'écart croissants de richesse dans un monde d'information immédiate, et d'autre part de la montée des périls globaux et de la compétition sur l'accès aux ressources, que se refonde sur un nouveau socle politique la coopération internationale au 21ème siècle

5. La coopération internationale s'intensifie

et devient d'autant plus essentielle dans ce nouveau monde des interdépendances : coopérer ou se confronter ? Le dialogue ou le choc des civilisations ?

Le monde change (3/3) et la coopération doit être refondée en profondeur

1. La fin d'une vision monolithique du monde en développement : les PED ont connu des trajectoires très différenciées et notre coopération doit bâtir des partenariats stratégiques différenciés
2. La fin d'une vision exclusive du financement du développement :
 - La part de l'APD dans le financement du développement se réduit (en 2008, elle ne représentait que 20% des IDE vers les PED). Les instruments et modes de financement se diversifient : Instruments de marché (prêts aux entreprises, capital risque, mécanismes de garantie, ...), Aide privée, Investissements privés, Flux de migrants, etc. L'APD peut jouer un rôle de catalyseur pour mobiliser d'autres financements ou au contraire venir financer des géographies ou des secteurs qui ne mobilisent pas d'autres financements.
 - Le développement s'inscrit dans un cadre global. Il importe de restituer l'APD dans un cadre plus global des politiques et initiatives qui ont un impact sur le développement : négociations commerciales, politiques agricoles, flux de migrants, flux de capitaux, évolution des prix sur les marchés internationaux, etc.
3. L'épuisement d'un modèle de développement fondé sur la consommation sans limites des énergies fossiles : du rapport Stiglitz/Sen/Fitoussi à la croissance verte et solidaire
4. Le rôle nouveau de l'investissement immatériel dans les facteurs de la croissance
5. La fin d'un monde international fondé sur le socle exclusif des souverainetés nationales : de l'émergence régionale à la gestion/gouvernance des interdépendances
6. Refonder le bilatéral : s'inscrire dans un cadre multilatéral et européen, construire une politique publique globale

* En 2008, les apports privés ont représentés 40 milliards de US\$, soit un montant comparable aux versements effectifs d'aide publique

Deuxième partie : L'ambition d'une mondialisation maîtrisée

La mondialisation, qui a favorisé le décollage économique de certains pays en développement et accéléré la réduction du nombre de pauvres dans ces pays, se traduit par des écarts sociaux extraordinaires et croissants, par l'émergence de lignes de tensions et de fracture, par la multiplication des crises systémiques. Chez nos concitoyens, cette mondialisation génère une forme de peur diffuse, liée au sentiment qu'elle n'est pas sous contrôle, avec un double sentiment d'injustice et d'impuissance :

- injustice devant ce qui est perçu comme une concurrence déloyale d'individus ou de pays s'affranchissant du respect de toute règle commune, conduisant à s'arroger une part disproportionnée de la richesse, ou à attirer à leur profit la croissance et les emplois par des politiques s'apparentant à du dumping social ou écologique ;
- impuissance devant les crises systémiques, les conflits sans fin et leurs répercussions globales, la montée des impasses environnementales ou des maladies émergentes...

Pour la France, l'ambition d'une mondialisation maîtrisée redéfinit la coopération au développement autour de quatre enjeux principaux :

1. L'enjeu de la **stabilité et de la promotion de l'Etat de droit**.
2. L'enjeu de la **croissance durable**, qui devient plus qualitative, tant en raison des problèmes de régulation révélés par la crise, que de la dépendance de cette croissance vis-à-vis de ressources non renouvelables ;
3. la **lutte contre la pauvreté et les inégalités**, dans un monde d'information instantanée et globale, pauvreté et inégalités qui restent objets de scandale, mais deviennent aussi sujets d'inquiétude géopolitique globale ;
4. la **gestion des biens publics mondiaux** qui devient une préoccupation majeure, et souligne un décalage croissant entre l'échelle globale des problèmes et l'échelle étatique de décision.

2. L'ambition d'une mondialisation maîtrisée

- 2.1 Prévenir les fractures, répondre efficacement aux crises
- 2.2 Changer la croissance : promouvoir une croissance verte et solidaire
- 2.3 Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités
- 2.4 Préserver et promouvoir les biens publics mondiaux

2.1 Prévenir les fractures, répondre efficacement aux crises

L'enjeu de sécurité est aujourd'hui global. Pour autant, les menaces à la sécurité naissent dans des contextes géopolitiques précis, très souvent liés à des situations de fragilité économique et sociale, et caractérisés par des fractures politiques et/ou une grande faiblesse de l'État.

Le développement des grands trafics et la désagrégation des États ont parti liée. Ces processus vont jusqu'au cas extrême des États faillis. Le terrorisme se nourrit et installe ses bases dans des zones de non droit, des no man's land du développement économique et de l'État de droit.

La coopération au développement, en visant au renforcement de l'État de droit et au développement économique et social, fait aujourd'hui partie des réponses de la communauté internationale aux questions de sécurité.

La sécurité et la stabilité sont des conditions du développement : l'aide au développement doit explicitement intégrer qu'il n'y a pas de développement sans sécurité.

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

Orientations :

- **La prévention structurelle des conflits repose aussi sur la coopération au développement. La faiblesse de l'État ou l'insécurité ne doivent pas être des causes de non allocation de l'aide, mais d'une adaptation de ses modalités**
- **Assurer la légitimité de l'Etat en situation de crise ou de fragilité**
- **Les situations de crise appellent des capacités de réaction rapide non seulement sur les plans humanitaires et de sécurité, mais aussi en matière de développement.**

2. L'ambition d'une mondialisation maîtrisée

- 2.1 Prévenir les fractures, répondre efficacement aux crises
- 2.2 Changer la croissance : promouvoir une croissance verte et solidaire
- 2.3 Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités
- 2.4 Préserver et promouvoir les biens publics mondiaux

2.2 Changer la croissance : promouvoir une croissance verte et solidaire

La croissance vigoureuse de la décennie 2000 a été un puissant facteur de progrès dans la réduction de la pauvreté. Néanmoins, le modèle de croissance économique actuel vit sur un capital qui s'épuise. L'émergence économique qui a permis un recul relatif de la pauvreté à l'échelle de la planète menace ses propres acquis, ainsi que la stabilité et la viabilité du mode de vie sur l'ensemble de la planète. Ces dérèglements s'ajoutent à ceux d'une sphère économique et financière mondialisée, dont l'instabilité appelle une régulation nouvelle.

Le rapport Stiglitz sur la mesure des performances économiques et du progrès social met en relief les éléments fondamentaux d'un débat toujours en devenir sur les finalités du développement individuel et collectif et propose des jalons nouveaux.

Ces analyses permettent d'apporter une distinction dans l'ordre des moyens et des fins, entre croissance et bien être, de mieux prendre en compte le long terme, ce qui reste à la fois la vocation et l'avantage comparatif de l'aide au développement, et d'ancrer en raison l'agenda environnemental dans l'agenda global.

Orientations :

- **Une croissance rapide dans les pays en développement est indispensable à la fois pour le progrès social dans ces pays et pour l'économie mondiale.**
- **La coopération au développement doit jouer un rôle de premier plan dans la recherche et la négociation de trajectoires de croissance soutenables à la fois d'un point de vue social et environnemental**
- **Cette recherche de modèles de croissance est inséparable d'une meilleure gouvernance économique mondiale et d'une coopération élargie en matière de régulation et de normes sociales**

2.2 Changer la croissance : promouvoir une croissance verte et solidaire (2)

Repenser la croissance pour qu'elle soit durable et profite au plus grand nombre :

- Croissance facteur majeur de recul de la pauvreté absolue (ex de la Chine)
- Importance première du développement du secteur privé et de la création d'emplois
- Assurer un développement équilibré des territoires urbains et ruraux : demain la ville, assurer la sécurité alimentaire
- Veiller au renforcement du capital humain et la préservation du capital naturel
- Appuyer la régulation économique et la gouvernance économique

2.3 Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités

Pauvreté et inégalités entretiennent un rapport plus complexe qu'il n'y paraît. S'il est exact que la croissance est le moteur le plus puissant pour sortir l'ensemble d'une population de la pauvreté, cette croissance s'accompagne la plupart du temps d'une augmentation des inégalités, ainsi que de nouvelles formes de pauvreté et d'exclusion. Les pays les plus inégalitaires sont les moins performants socialement.

Il existe une deuxième raison pour lier le combat contre la pauvreté à une réduction des inégalités : les inégalités ne sont pas seulement les conséquences des déséquilibres de la sphère économique, elles en sont aussi la cause macroéconomique (JK Galbraith), dans la mesure où jusqu'à présent le recours au crédit (dans les pays riches) ou la course aux exportations (dans les pays émergents), apparaissent de plus en plus comme des alternatives non soutenables à la question de la fiscalité et des financements sociaux.

Orientations :

- **La coopération internationale ne peut séparer l'objectif de lutte contre la pauvreté et celui de réduction des inégalités**
- **La croissance inclusive, moteur efficace de la lutte contre la pauvreté, ne suffit pas à son éradication, qui passe aussi par des mesures spécifiques de protection contre les vulnérabilités**
- **Le respect de minima sociaux n'est qu'une des dimensions de la lutte contre la pauvreté. En lien avec la lutte contre les inégalités, il s'y ajoute la question de la distribution des ressources, capacités et pouvoirs au sein des sociétés**

2. L'ambition d'une mondialisation maîtrisée

- 2.1 Prévenir les fractures, répondre efficacement aux crises
- 2.2 Changer la croissance : promouvoir une croissance verte et solidaire
- 2.3 Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités
- 2.4 Préserver et promouvoir les biens publics mondiaux

2.4 Préserver et promouvoir les biens publics mondiaux

Il s'agit de répondre aux défis des biens publics dans leurs liens de cause à effet avec le développement : stabilité financière, sécurité collective, lutte contre les maladies transmissibles, protection de la biodiversité, diversité culturelle, changement climatique, ressources en matières premières. Un enjeu pour tous et en particulier les pays les plus pauvres.

La conférence de Copenhague a manifesté le caractère indissociable, du point de vue des pays du Sud, des questions environnementales et des questions de développement.

Cette compréhension est servie par le développement d'outils de mesure qui offrent en plus l'avantage d'objectiver les résultats, d'attribuer des valeurs aux biens de différents ordres, à l'investissement de long terme, et par là même, sans attendre ni espérer de consensus sur un bien commun universel, de proposer des cadres d'action publique et/ou de marchés susceptibles de créer les bonnes incitations ou de justifier les comportements coopératifs en dehors de l'existence d'un gouvernement mondial.

Orientations :

- **Dans les émergents : infléchir le chemin de croissance, contribuer ensemble à la maîtrise des équilibres collectifs**
- **Dans les pays pauvres : réduire la vulnérabilité aux chocs externes, la vulnérabilité écologique, aider les politiques d'adaptation au changement climatique**

2.4 Préserver et promouvoir les biens publics mondiaux (2/2)

Une gestion collective nécessaire mais complexe :

- Bénéfices sans frontières
- Nécessité de partager le financement mais divergences sur le partage de l'effort
- Besoins de mécanismes incitant à l'adhésion à des pratiques vertueuses

Troisième partie :

La mise en place de partenariats différenciés

Construire des politiques publiques globales et agir au niveau local : telles sont les deux dimensions indissociables d'une politique de coopération au développement. Le territoire est en effet le lieu d'intégration et de réalisation des différentes dimensions du développement.

L'approfondissement de cette notion conduit la France à proposer des espaces de cohérence (ensembles géographiques, ou catégories de pays), construits en fonction de grands enjeux stratégiques ou systémiques, de différentes déclinaisons du triptyque OMD / BPM / Croissance, et de là le bon équilibre, dans chaque cas, entre les instruments subvention, prêt, et coopération technique.

Il s'agit d'une part d'approfondir le partenariat existant avec des zones géographiques essentielles aux intérêts français et à ceux de l'Europe :

- **le bassin méditerranéen**
- **l'Afrique**

Il s'agit d'autre part de mieux spécifier les objectifs de coopération avec deux catégories de pays (appartenant ou non à ces deux zones) :

- **les pays émergents**
- **les pays en crise**

3.1 L'Afrique subsaharienne

Par sa géographie bien plus encore que par son histoire, l'Afrique est reliée à l'Europe. Le continent au Sud du Sahara devrait compter 1,8 milliards d'habitants en 2050, trois fois plus que l'Europe de demain. Les enjeux sont multiples, certains plus spécifiques à la France (linguistiques et culturels notamment), d'autres communs à l'Europe (gestion des flux migratoires, sécurité, approvisionnement en matières premières, commerce), d'autres enfin situés d'emblée à l'échelle planétaire (vulnérabilité climatique, mais aussi services écologiques – biodiversité, captage forestier du carbone, réserve de terres arables).

La question reste celle de la trajectoire globale d'un continent africain dont la croissance est soutenue, mais sans véritable signe de progression dans la division internationale du travail. Un continent africain dont la croissance économique, la croissance démographique, et l'insertion dans la mondialisation se font au prix d'une consommation non soutenable de son capital naturel, sans véritable processus d'industrialisation, et en situation de grande vulnérabilité politique, économique, sociale, et environnementale.

Orientations :

- **Partenariat renforcé sur quatorze pays pauvres d'Afrique subsaharienne (plus de 50% des subventions bilatérales consacrées aux OMD, hors intervention en sortie de crise et subventions non ventilables), sur des enjeux de sécurité, de croissance et de lutte contre la pauvreté**
- **Partenariat global de la France, dans l'Europe, avec l'Afrique (plus de 60% de l'effort budgétaire), avec un accent particulier porté sur le développement du secteur privé et la gestion des biens publics régionaux et mondiaux. Développement des interventions en prêts, la plupart du temps bonifiés.**

3.1 L'Afrique subsaharienne (2)

Le paradoxe africain :

1. L'Afrique a la veille de l'émergence ?

- La triple rupture : réduction de la conflictualité, stabilisation macro-économique, croissance soutenue et supérieure aux pays OCDE
- Les dividendes démographiques: effet de rattrapage, densification des territoires, dynamique de croissance.
- Le développement des systèmes financiers

2. L'Afrique en marge de la division internationale du travail ?

- Économie de rente et retard du processus d'industrialisation
- Une forte exposition aux chocs exogènes

3.2 Le bassin méditerranéen

Le bassin méditerranéen est traversé par toutes les fractures du monde contemporain : écarts de revenu sans équivalent entre ses rives, trajectoires démographiques opposées, et croisement de certaines des lignes de tension idéologiques et identitaires parmi les plus préoccupantes de la planète. Cette tension s'accompagne d'une relative faiblesse des flux de marchandises et de personnes, qui n'empêche pas la surexploitation riveraine d'un des espaces écologiques les plus fragilisés au monde.

D'où l'importance vitale d'un renouveau de la coopération sur cet espace, qui implique l'ensemble des acteurs français, acteurs étatiques bien sûr, mais aussi collectivités territoriales autour des enjeux urbains, secteur privé, diasporas. Une coopération qui doit s'étendre aux chercheurs, artistes, représentants des différentes cultures et religions, témoins d'un renouveau positif de l'identité méditerranéenne.

Orientations :

- **Associer la Méditerranée à l'Union Européenne en développant une croissance durable. Utiliser pour cela le cadre politique de l'Union pour la Méditerranée**
- **Traduire les thèmes globaux dans un cadre régional, qu'il s'agisse de la croissance verte ou de la définition de Biens Publics Régionaux**
- **Approfondir l'établissement de liens politiques et techniques sur les questions de gouvernance, de répartition équitable des revenus et de réduction des inégalités**
- **Interventions majoritairement sous forme de prêts (éventuellement bonifiés), complétées le cas échéant par des ressources de subventions et/ou d'assistance technique**

3.2 Le bassin méditerranéen (2)

4 défis prioritaires :

- Différences de niveaux de revenus les plus importants entre les deux rives
- 100 millions de jeunes en plus sur le marché du travail d'ici 2030
- 100 millions de nouveaux urbains entre 2000 et 2025
- Préserver des équilibres écologiques fragiles

3 priorités :

- Croissance créatrice d'emplois
- Accompagnement des mutations sociales
- Préservation de l'environnement

Instruments : palette diversifiée d'instruments financiers, importance des échanges de savoirs, étroite coopération avec les acteurs européens et IFIs

3.3 Les pays émergents

Des acteurs au rôle structurant : les pays émergents comprennent aussi bien les grands pays à enjeux systémiques, tels la Chine, l'Inde et le Brésil, des pays à enjeux régionaux, tels l'Indonésie et l'Afrique du Sud, et au-delà tous les pays à revenus intermédiaires confrontés à une accélération du changement économique et social. Ils occupent une place majeure dans le paysage mondial, présentent un impact important sur les équilibres globaux et un défi environnemental de grande ampleur.

Triple enjeu : (1) inventer un nouveau modèle de développement, moins énergivore, moins émetteur, promoteur d'une gestion des ressources naturelles plus durable et davantage assis sur la demande intérieure et des mécanismes de protection sociale, (2) participation à la gouvernance collective sur les biens publics globaux, à l'établissement de normes pour éviter le dumping social ou environnemental, et à la régulation économique et financière d'ensemble, (3) coopération triangulaire

Orientations :

- **Le besoin de financement n'étant pas le besoin premier, l'investissement vaut surtout comme point d'entrée sur les politiques publiques et la promotion d'expertise, de savoir-faire et de technologie.**
- **La coopération scientifique, culturelle et universitaire représente à la fois le complément des partenariats technologiques, et le moyen d'un approfondissement des liens nécessaires à la circulation des idées et à l'identification d'intérêts communs**
- **Ces actions passent par du prêt, éventuellement faiblement bonifiés, complétés le cas échéant par une composante d'assistance technique**

3.4 Pays en conflit et pays fragiles

Peuvent être identifiés comme devant bénéficier prioritairement de cet axe de coopération des États en sortie de crise et/ou fragiles, tels que l'Afghanistan, l'Irak, Haïti, les États de la bande sahélo-saharienne, la République centrafricaine ou la République Démocratique du Congo.

Le lien entre développement et sécurité se décline sur plusieurs plans : prévention structurelle des conflits, prévention de court terme, aide à la sortie de crise, stratégie associant action humanitaire, action militaire et développement.

La simple coordination entre les différents canaux d'aide (bilatéral, européen et multilatéral) ne suffit pas dans les cas de conflit ou de faillites d'État : un véritable leadership au sein des intervenants de la communauté internationale, légitimé dans le cadre des Nations Unies, est nécessaire à la crédibilité et à l'efficacité des interventions extérieures.

Orientations :

- **appui à la gouvernance (police, sécurité civile, justice-État de droit, finances, administration déconcentrée de l'État) en vue de garantir le retour à la sécurité par un rétablissement des services régaliens**
- **réduction des causes de tension par une coopération dans le domaine du développement humain et économique**
- **Les modalités de l'aide sont la subvention (création d'un fonds post-crise), appuyée en tant que de besoin par une expertise de court ou moyen terme.**

3.4 Pays en conflit et pays fragiles (2)

Région sahélo-saharienne :

- Appui sur le long terme aux développement économique et social
- Conforter la gouvernance de l'Etat à moyen terme
- Conduire des interventions ponctuelle liée à la problématique sécuritaire

Moyen-orient :

- Accompagner le renforcement de la démocratie et renforcer la cohésion sociale
- Conforter les organisations de la société civile
- Appuyer les collectivités locales

Afghanistan / Pakistan :

- Renforcer la stabilisation par le développement économique et social
- Renforcer l'Etat

Conditions de réussite : inscrire l'action dans le long terme, renforcer la coordination des intervenants, outils financiers adaptés (Subventions, Fonds de sortie de crise)

Quatrième partie : La mise en œuvre du changement

Le paysage de la coopération est marqué à la fois par l'apparition de nouveaux acteurs (nouveaux pays donateurs, fondations privées, collectivités territoriales...) et de nouveaux instruments (fonds verticaux, instruments financiers innovants) qui remettent en cause le monopole des acteurs traditionnels et leurs modes de régulation collectifs.

Cela dépasse la seule question de la bonne application des principes de la conférence de Monterrey ou de la Déclaration de Paris. Nous sommes bien là **au cœur des enjeux de la gouvernance mondiale**, dans ce qu'elle construit et recompose, dans ses hésitations, au niveau du système onusien, et ses percées récentes, dans la transition du G8 vers le G20, qui regroupe maintenant 85 % du PIB mondial, à la fois progrès de représentativité, et source d'inquiétudes pour « ceux qui n'en sont pas ».

De ce point de vue, **la France propose une vision pragmatique de la gouvernance mondiale**, et préfère sans doute, (à l'image de la notion de « sécurité collective » aux Nations Unies), parler de **gouvernance collective**, d'un dialogue qui permette à la fois d'**échapper à la paralysie du consensus** qui a tant frappé les esprits à Copenhague, tout en satisfaisant à une **vision inclusive** de la gestion des affaires globales.

Cette vision passe par la **contestation du clivage de plus en plus artificiel** entre un bloc historique de **pays bailleurs** d'une part, et la catégorie des **pays en développement** d'autre part, catégorie dont le regroupements artificiel par le comité d'aide au développement de l'OCDE est facteur de confusion.

Il s'agit de refuser cette ligne de clivage unique, qui pénalise notamment les plus pauvres, pour inviter à une coopération plus équilibrée, où la **reconnaissance d'intérêts coopératifs**, et la formation de **coalitions d'intérêt**, permettent de surmonter les blocages frontaux ;

4. La mise en œuvre du changement

- 4.1 la gouvernance démocratique
- 4.2 le financement du développement
- 4.3 la cohérence des politiques
- 4.4 bilatéral, européen et multilatéral
- 4.5 les relations avec les pays partenaires
- 4.6 les acteurs de coopération non étatiques

4.1 La gouvernance démocratique

La gouvernance démocratique, qui dépasse largement le concept de « bonne gouvernance » initialement centré sur la bonne gestion des affaires publiques et la lutte contre la corruption, se définit désormais non comme un ensemble de règles mais comme **un processus au cœur des politiques de développement**. Elle conduit à se préoccuper de la manière dont ces dernières sont élaborées et mises en œuvres, selon un débat participatif à tous les niveaux de territoire.

Pour cela, la promotion de la gouvernance démocratique doit nécessairement s'intégrer dans le dialogue politique sur la manière dont les stratégies nationales et régionales sont élaborées et mises en œuvre. En cela, la gouvernance n'est pas une fin en soi ; il s'agit d'en intégrer les principes dans l'ensemble des politiques de lutte contre la pauvreté, de gestion des biens publics, et de croissance, faisant de cette thématique un axe nécessairement transversal de toute politique de coopération.

Orientations :

- **Promouvoir la gouvernance démocratique au niveau local et national comme axe transversal de toute politique de coopération**
- **Développer la capacité d'intervention et de coopération sur la construction de l'État de droit, la gouvernance financière et l'efficacité économique, la gouvernance locale et le développement urbain, les mécanismes de protection sociale et de redistribution, la responsabilité sociale et environnementale des entreprises**

4. La mise en œuvre du changement

- 4.1 la gouvernance démocratique
- 4.2 le financement du développement
- 4.3 la cohérence des politiques
- 4.4 bilatéral, européen et multilatéral
- 4.5 les relations avec les pays partenaires
- 4.6 les acteurs de coopération non étatiques

4.2 Une approche globale du financement du développement

L'approche globale considère l'ensemble des flux, qu'ils soient publics (dont les ressources fiscales des pays, pour lesquelles la marge de progression est considérable) ou privés. On observe en effet que la part de l'aide publique au développement dans le volume financier total des PED diminue, ce qui correspond au processus même du développement, et qui permet d'envisager le ciblage de l'aide là où elle est indispensable.

Une attention particulière doit être portée aux mécanismes et financements innovants. Il s'agit d'une part d'élargir l'assiette traditionnelle de l'APD, qui repose trop exclusivement sur le contribuable des pays de l'OCDE, à une fiscalité assise sur les activités économiques internationales. Il s'agit d'autre part d'améliorer la qualité du financement (prévisibilité, durabilité) notamment pour prendre en charge de nouvelles dépenses (récurrentes); il s'agit enfin de changer d'échelle. .

Orientations :

- Mobiliser et orienter l'ensemble des ressources qui financent le développement (ressources fiscales, investissements privés, fonds des migrants, donateurs privés,...)
- Cibler l'aide publique au développement sur le déficit d'investissement sur le long terme, la prise en charge du risque, la reconstruction et le développement humain
- Développer mécanismes et financements innovants pour répondre aux nouveaux défis (changement climatique) et pour mieux répondre en volume et en qualité à certaines charges récurrentes liées à l'accès aux services sociaux de base

4. La mise en œuvre du changement

- 4.1 la gouvernance démocratique
- 4.2 le financement du développement
- 4.3 la cohérence des politiques
- 4.4 bilatéral, européen et multilatéral
- 4.5 les relations avec les pays partenaires
- 4.6 les acteurs de coopération non étatiques

4.3 La cohérence des politiques

Des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour que les pays de l'OCDE « fassent le ménage chez eux » et apportent une réponse à la question des politiques, hors aide, qui ont un impact fort sur le développement. Il s'agit notamment :

- de la coordination des politiques économiques, monétaires et budgétaires, des règles et régulations commerciales, des normes sociales et environnementales, autant de sujet sur lesquels une approche non coopérative entraîne davantage de précarité et de vulnérabilité au Nord comme au Sud
- des politiques sectorielles (énergétiques, agricoles,...) et des questions de migration
- de questions de sécurité, et de lutte contre les trafics

Les traités européens définissent la cohérence comme une obligation de garantir que les politiques domestiques et extérieures de l'UE et des États membres ne nuisent pas à l'objectif d'éradication de la pauvreté dans les pays en développement. Une communication de la Commission européenne publiée en 2005 identifie douze politiques devant répondre à cette obligation.

Orientations :

- **La France met en œuvre un dispositif institutionnel structuré pour la mise en œuvre et le suivi de la cohérence de ses politiques nationales et des politiques européennes avec les objectifs de développement**

4. La mise en œuvre du changement

- 4.1 la gouvernance démocratique
- 4.2 le financement du développement
- 4.3 la cohérence des politiques
- 4.4 bilatéral, européen et multilatéral
- 4.5 les relations avec les pays partenaires
- 4.6 les acteurs de coopération non étatiques

4.4 La complémentarité entre les actions bilatérales, européennes et multilatérales

L'existence de trois niveaux d'action est un atout pour opérer des choix stratégiques fondés sur des considérations d'efficacité et d'influence, sous condition d'un pilotage réel de l'allocation budgétaire entre canal bilatéral, européen et multilatéral.

C'est tout le sens de la modernisation d'un appareil de coopération bilatéral, doté de l'ensemble des instruments (subventions, prêts, assistance technique). C'est aussi l'ambition manifestée pour la politique européenne de développement; dont la capacité de leadership n'est pas encore à l'échelle de son volume (60 % de l'APD mondiale au sens du CAD de l'OCDE).

Au plan multilatéral, la nouvelle donne du G20 appelle une clarification du mandat et de la gouvernance des grandes organisations internationales. La France plaidera pour une pleine insertion des organisations multilatérales dans l'Agenda de l'efficacité de l'aide et pour une rationalisation du dispositif multilatéral de l'aide.

Orientations :

- **le G20 offre une opportunité d'intégration des questions de développement au cœur des politiques globales.**
- **l'Union Européenne doit devenir un acteur de poids pour la construction des nouvelles politiques globales et régionales**
- **l'influence sur les niveaux européen et multilatéral dépend d'une capacité propre, financière et opérationnelle, en bilatéral**
- **Définir un équilibre pour le partage multi/européen et bilatéral**

4. La mise en œuvre du changement

- 4.1 la gouvernance démocratique
- 4.2 le financement du développement
- 4.3 la cohérence des politiques
- 4.4 bilatéral, européen et multilatéral
- 4.5 les relations avec les pays partenaires
- 4.6 les acteurs de coopération non étatiques

4.5 Moderniser les relations avec les pays partenaires

Le processus de développement dépend d'abord de facteurs endogènes. Il requiert un État stratège, capable d'élaborer une stratégie de croissance inclusive, de coordonner les leviers de son développement et de défendre ses intérêts sur la scène internationale.

Le paradigme de l'efficacité de l'aide, très centré sur une gestion administrative de l'APD, doit opérer une évolution vers l'efficacité du développement.

Dans tous les cas, l'efficacité nécessite une approche partenariale, fondée sur l'égalité des partenaires, un diagnostic commun et partagé des besoins et une contractualisation des engagements réciproques.

L'émergence d'une coopération internationale équilibrée requiert la capacité des pays en développement à identifier leurs intérêts et à les faire entendre dans les instances pertinentes, dans une égalité de statut qui suppose aussi responsabilisation et réciprocité.

Orientations :

- **La France souhaite un approfondissement de l'approche partenariale dans le cadre européen. Elle veillera à une meilleure articulation de ses Documents Cadres Pays (DCP) avec les Documents Européens (DSP/PIN)**
- **La France assurera sa part pour une meilleure représentation des intérêts des pays en développement dans un système international complexe, au-delà de la seule sphère de l'aide publique au développement**

4. La mise en œuvre du changement

- 4.1 la gouvernance démocratique
- 4.2 le financement du développement
- 4.3 la cohérence des politiques
- 4.4 bilatéral, européen et multilatéral
- 4.5 les relations avec les pays partenaires
- 4.6 les acteurs de coopération non étatiques

4.6 Travailler en partenariat avec les acteurs non étatiques de la coopération

Une partie significative du dynamisme de la coopération internationale pour le développement provient d'acteurs non-étatiques : organisations non gouvernementales, associations de migrants, entreprises, partenaires sociaux, fondations, collectivités territoriales.

Cette diversité est à la fois une richesse, parce qu'elle offre un champ très large de connaissances et de compétences (tous participent au repérage des problèmes et aux solutions à apporter), et un problème, dans la mesure où la multiplication des acteurs dans certains pays peut poser des problèmes de cohérence et de régulation.

L'enjeu pour la coopération française réside dans sa capacité à accompagner cette dynamique collective en soutenant les initiatives en faveur du développement propres aux différentes familles d'acteurs et en appuyant le renforcement de leurs capacités.

Orientations :

- **Consolidation des cadres de concertation pérennes assurant la continuité du dialogue entre l'État et chacune des principales familles d'acteurs, notamment à l'occasion de la préparation des principales échéances internationales**
- **Identifier des procédures pour pérenniser le dialogue avec la société civile**
- **Développement du travail en réseaux pluri-acteurs et des partenariats opérationnels**

Cinquième partie : **Mieux mesurer les résultats et les impacts**

- **Mesurer les résultats et les impacts**
- **Renforcer le dialogue sur les politiques de coopération**

5. Mieux mesurer les résultats et les impacts

5.1. Mesurer les résultats et les impacts

5.2. Renforcer le dialogue sur les politiques de coopération

5.1. Mesurer les résultats et les impacts

La mesure des effets des politiques de coopération se heurte à des difficultés conceptuelles et pratiques considérables (coresponsabilité propre à toute action de coopération, poids généralement marginal des apports extérieurs, multiplicité des acteurs dans un secteur donné, impact de facteurs extérieurs...).

Néanmoins, mesurer la qualité des interventions menées et apprécier leurs résultats est indispensable : il s'agit d'une exigence démocratique, à l'égard du Parlement et des citoyens français, comme des pays bénéficiaires.

Cette analyse est également nécessaire pour améliorer la pertinence et l'efficacité des opérations conduites, responsabiliser les acteurs chargés de leur mise en œuvre, capitaliser les expériences et développer des stratégies et des modalités d'intervention plus efficaces.

L'évaluation des projets et le développement d'indicateurs globaux seront privilégiés.

Orientations :

- **Systematiser les évaluations externes des projets conduits sur la base des normes internationales de qualité.**
- **Renforcer l'approche scientifique des questions de développement pour objectiver les résultats et dépasser les idées reçues.**
- **Encourager les revues par les pairs et l'analyse croisée des politiques et des pratiques**
- **Disposer d'indicateurs synthétiques sur les résultats attendus et obtenus pour rendre compte, de façon globale, des effets des actions financées sur des enjeux spécifiques.**

5. Mieux mesurer les résultats et les impacts

5.1. Mesurer les résultats et les impacts

5.2. Renforcer le dialogue sur les politiques de coopération

5.2. Renforcer le dialogue sur les politiques de coopération

✓ L'efficacité des actions de coopération est étroitement dépendante de l'adéquation réelle des politiques suivies par rapport aux besoins des populations, et de l'implication de ces populations pour obtenir les résultats recherchés. La participation des populations sera donc recherchée, qu'il s'agisse de leur association par l'Etat partenaire, en amont, à la définition des politiques publiques, de leur association au suivi et à l'évaluation des actions soutenues, de leur participation institutionnelle au pilotage des projets ou des programmes de coopération.

✓ L'action internationale, s'agissant du traitement des questions globales, du développement et plus généralement des enjeux de la mondialisation, n'est pas que l'affaire des États. Elle concerne le citoyen et est portée par l'engagement de la société civile. La France cherchera donc à aider à la mobilisation de l'ensemble de la société, en s'appuyant sur une combinaison d'instruments.

Orientations, en France comme dans les pays partenaires:

- Renforcer la transparence et l'accessibilité de l'information sur les stratégies et les moyens de la coopération.
- Associer les organisations non gouvernementales à la définition et la mise en œuvre de la politique de coopération.
- Donner toute leur place aux collectivités locales, pour leur expertise dans le développement local et leur proximité des citoyens.
- Renforcer la communication autour des enjeux internationaux, de la politique de coopération et de ses résultats.