

N° 1970

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

**TOME III**

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT**

PAR MME HENRIETTE MARTINEZ,

Députée

---

Voir le numéro 1967 (annexe n° 5).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT PROPOS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I – L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE EN RECHERCHE D'EFFICACITÉ</b> .....	11
<b>A – DES RÉFORMES ENGAGÉES DANS UNE LOGIQUE DE CONCENTRATION</b> .....	11
1) La restructuration du système .....	11
2) La concentration sectorielle .....	12
3) Le resserrement des contributions internationales .....	13
<b>B – ... NOTAMMENT AU PLAN GÉOGRAPHIQUE</b> .....	14
1) Une volonté de concentration géographique... ..	14
2) Qui ne sera sans doute pas aisée à réaliser .....	15
3) Des logiques parfois contradictoires .....	17
<b>C – BILATÉRALISME ET MULTILATÉRALISME : UN ÉQUILIBRE QUI RESTE À TROUVER</b> .....	18
1) Multilatéralisme et bilatéralisme : état des lieux .....	18
<i>a) De quoi parle-t-on ?</i> .....	18
<i>b) La part croissante du multilatéralisme dans l'aide française</i> .....	21
2) Un challenge pour la France : savoir tirer partie du multilatéralisme .....	23
<i>a) Rester visible et influent</i> .....	23
<i>b) Définir de réelles stratégies multilatérales</i> .....	25
<b>D – CONTRÔLE PARLEMENTAIRE : LE GOUVERNEMENT PEUT MIEUX FAIRE</b> .....	27
1) Une démarche positive de la part du gouvernement qu'il convient de prolonger .....	27
<i>a) Les consultations sur les documents stratégiques</i> .....	27
<i>b) Pour un véritable contrôle politique de l'APD</i> .....	28
2) Un contrôle parlementaire qui pâtit toujours de la présentation inconstante du projet de loi de finances .....	29
<i>a) Des documents budgétaires qui restent à améliorer</i> .....	29
<i>b) Un effort de clarification des dépenses budgétaires qui reste à finaliser</i> .....	33

<b>II – LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010</b> .....	35
<b>A – CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES</b> .....	35
1) La politique transversale d'aide au développement.....	35
2) L'aide au développement, une priorité gouvernementale ?.....	37
<b>B – LES CRÉDITS DE L'AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT :         LE PROGRAMME 110</b> .....	39
1) Données générales.....	39
2) Action n° 1, « aide économique et financière multilatérale ».....	41
3) Action n° 2, « aide économique et financière bilatérale ».....	43
4) Action n° 3, « traitement de la dette des pays pauvres ».....	44
<b>C – LES CRÉDITS DU PROGRAMME 209 : SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN         DÉVELOPPEMENT</b> .....	45
1) Données générales.....	45
2) L'animation du réseau et coordination de l'aide au développement : les crédits de l'action n° 1.....	46
3) Les politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire (action n° 2).....	47
4) Les politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA (action n° 3).....	48
5) Les crédits de l'action n° 5 : Coopération multilatérale.....	50
6) Les crédits de l'action n° 6 : Aide humanitaire et alimentaire.....	51
<b>D – LES CRÉDITS DU PROGRAMME 301 : DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET         MIGRATIONS</b> .....	52
1) Considérations générales.....	52
2) Les données budgétaires.....	54
<b>CONCLUSION</b> .....	55
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	57
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	85
<b>ANNEXES</b> .....	89
<b>Annexe 1 – Principales conclusions du Cigid du 5 juin 2009</b> .....	91
<b>Annexe 2 – Liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD</b> .....	95
<b>Annexe 3 – Évolution des objectifs et indicateurs du programme 209 entre 2008 et         2010</b> .....	96
<b>Annexe 4 – Evaluation des crédits consacrés à la politique transversale</b> .....	99
<b>Annexe 5 – Liste des programmes concourant à la politique transversale</b> .....	100
<b>Annexe 6 – Liste des personnes auditionnées par votre Rapporteur</b> .....	102

## AVANT PROPOS

La mission interministérielle « aide publique au développement » dont il sera question dans le présent rapport est constituée de trois programmes :

- Le programme 110, « aide économique et financière au développement », mis en œuvre par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, MEIE
- Le programme 209, « solidarité à l'égard des pays en développement », mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères et européennes, MAEE
- Le programme 301, « développement solidaire et migrations », mis en œuvre par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, MIIINDS.

Cela étant, la politique française en faveur du développement mobilise au total cette année 22 programmes, répartis en 12 missions interministérielles, associant 14 ministères.

Les crédits analysés dans ce rapport ne représentent en conséquence qu'une partie de l'effort global de la France en faveur du développement. Plus précisément, les crédits de paiement de la mission prévus dans le projet de loi dont il sera ici question s'élèvent à quelque 3,5 Md€, pour un montant total d'aide publique au développement estimé pour l'Etat entre 8,6 et 9,4 Md€ pour 2010.



Mesdames, Messieurs,

Il y a tout juste un an, la crise alimentaire frappait de plein fouet les pays en développement et faisait la une de la presse mondiale. Des émeutes de la faim éclataient alors en Asie, en Afrique, en Amérique latine. Les organisations internationales, les institutions financières, les principaux donateurs de l'aide publique au développement se mobilisaient, des sommets étaient réunis en urgence, – à Rome, en juillet 2008, notamment –, pour tenter d'apporter des solutions immédiates à la détresse des populations affamées. On se rendait compte que les politiques de développement avaient trop longtemps laissé l'agriculture en déshérence ; la sécurité alimentaire redevenait soudain une priorité et la revitalisation des cultures vivrières d'actualité. Des initiatives étaient alors lancées contre la flambée des prix des denrées alimentaires menaçant des populations entières de paupérisation brutale. Les modestes progrès des OMD, difficilement réalisés les années antérieures, se voyaient remis en question, au point qu'on craignait qu'il ne soit renoncé à certains d'entre eux.

Douze mois plus tard, les émeutes de la faim ont quitté l'actualité médiatique. La situation est-elle pour autant moins dramatique ? Elle n'a au contraire jamais été aussi tragique : cette année, pour la première fois depuis 1970 <sup>(1)</sup>, plus d'un milliard de personnes souffrent de la faim. Plus précisément, selon le PAM et la FAO, la population globale en état de malnutrition a littéralement explosé en un an, comme en témoigne le graphique reproduit ci-après qui montre que les pires craintes exprimées l'an dernier se sont finalement révélées fondées : la malnutrition touche désormais 1,02 milliard d'habitants de la planète. Plus de la moitié, – 642 millions – vivent en Asie, et un quart, – 265 millions de personnes –, en Afrique, dans laquelle le tiers de la population totale est sous-alimentée, alors même que cette région a été moins touchée que d'autres par la crise économique. La faim progresse partout dans le monde, y compris dans certains pays développés, et ce sont bien sûr les plus pauvres, dont le nombre s'est également brutalement accru, qui en souffrent. Des régions jusqu'alors relativement épargnées par ce fléau, telles l'Amérique latine et la Caraïbe, connaissent également une forte augmentation du nombre des personnes qui en sont victimes <sup>(2)</sup>.

Au-delà de ses effets les plus immédiats sur la vie des hommes, chacun sait aussi que les répercussions de cette catastrophe humanitaire seront multiples

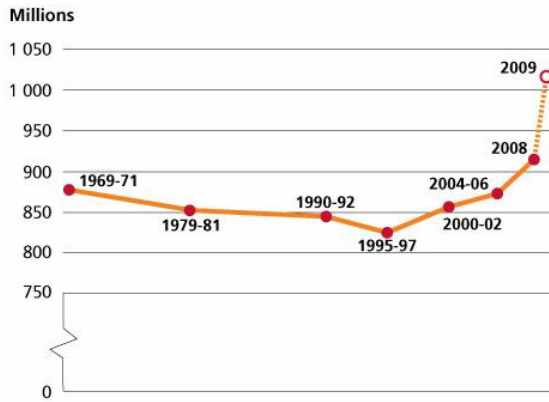
---

(1) Première année pour laquelle des statistiques comparables existent.

(2) Données FAO, disponibles sur [www.fao.org](http://www.fao.org)

et profondes. Elles affecteront durablement le développement économique et social des régions touchées qui en sera retardé d'autant dans ses diverses composantes.

Tirer les enseignements du passé: nombre de personnes sous-alimentées dans le monde, de 1969-71 à 2009



Source: FAO.

Votre rapporteure, qui a mis l'accent sur les ravages causés par les famines, aurait tout aussi bien pu choisir d'illustrer la réalité de la pauvreté dans le monde aujourd'hui par d'autres exemples, tels que sur la situation sanitaire, l'éducation ou les grandes pandémies, qui auraient aussi bien démontré l'urgence à parvenir à une meilleure efficacité de l'aide publique au développement. La communauté internationale, tous acteurs et modes d'intervention confondus, consacre à l'APD chaque année plusieurs dizaines de milliards, les migrants transfèrent vers leurs pays d'origine des sommes plus importantes encore, sans que des désastres tel que celui auquel on assiste aujourd'hui soient jamais évités, sans que les effets sur le terrain soient autrement visibles ni que les destinataires en retirent tous les bénéfices qu'ils sont en droit d'en attendre. De telle sorte que, aux critiques, classiques, relatives à l'inefficacité de l'aide, s'en ajoutent aujourd'hui d'autres, vives et acérées, qui non seulement dénoncent son inutilité, mais également ses effets, jugés contreproductifs et nocifs.

On peut au contraire y voir le reflet de la complexité des mécanismes du sous-développement et la preuve que, sans jeter le bébé avec l'eau du bain, la critique constructive et un travail collectif de grande ampleur sont plus que jamais nécessaires pour contribuer à rationaliser le système international d'aide publique au développement et réussir à en maximiser les résultats. La réflexion sur l'efficacité de l'APD est en conséquence elle aussi indispensable, d'autant que les contextes budgétaires sont actuellement difficiles, la crise n'ayant pas épargné les pays donateurs.



A cet égard, malgré ses difficultés, la France n'est pas la plus mal placée : en premier lieu, elle occupe résolument sa place dans la communauté internationale de l'APD en participant aux débats européens et mondiaux en cours ; elle a entrepris ces dernières années la réforme de son propre système d'aide publique, laquelle, si elle n'est pas encore achevée, en a néanmoins considérablement changé l'architecture ; enfin, elle réussit à maintenir, voire même à augmenter, cette année, le niveau de ses financements et à rester parmi les tout premiers pays contributeurs, sans toutefois réussir à atteindre l'objectif intermédiaire de 0,51 % qu'elle s'était fixé pour l'an prochain avec les autres pays de l'Union européenne.

Le projet de loi de finances pour 2010 traduit cette triple démarche. Votre rapporteure avait analysé celui de l'an dernier comme une transition, dans un contexte budgétaire difficile. Elle voit dans celui-ci la traduction dans les faits que les réformes engagées ces dernières années, en résonance avec la mise en œuvre par le gouvernement des recommandations du Comité d'aide au développement (CAD) de 2008, portent leurs premiers fruits.



## I – L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE EN RECHERCHE D'EFFICACITÉ

### A – Des réformes engagées dans une logique de concentration...

#### 1) *La restructuration du système*

Lors de la dernière revue des pairs à laquelle l'APD de la France a été soumise au printemps 2008, un certain nombre de recommandations avaient été formulées qui concernaient l'architecture du système. Le Comité d'aide au développement (CAD) estimait notamment que la France devait poursuivre la rationalisation de son système institutionnel de coopération, engagée depuis la fin des années 1990 en articulant un lieu de pilotage stratégique clairement identifié, un budget unique et un opérateur principal, moyennant les révisions statutaires nécessaires des acteurs institutionnels concernés. Dans le même esprit, l'OCDE jugeait indispensable que sur le terrain, le dispositif opérationnel soit également redéfini pour permettre une meilleure intégration stratégique et une plus grande décentralisation du processus de décision au niveau local.

A cet égard, votre rapporteure considère le travail mis en œuvre par le gouvernement dans le cadre de la RGPP comme particulièrement opportun. Ces derniers mois auront été l'occasion d'une refonte inédite au sein du ministère de affaires étrangères et européennes. Ainsi, sans qu'il soit besoin d'insister, votre rapporteure rappellera simplement la création de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, DGM, qui a succédé à la DGCID, dans le but notamment de garantir une approche stratégique d'ensemble.

Concernant l'articulation entre l'Etat et ses opérateurs, la RGPP avait également posé le principe d'une clarification des rôles, d'une meilleure répartition entre les directions d'administration centrale, acteurs stratégiques, et les opérateurs, disposant d'une réelle autonomie opérationnelle. Dans cet ordre d'idées, la tutelle politique sur l'AFD a été renforcée et sa gouvernance revue. Un décret du 5 juin dernier<sup>(1)</sup> est venu modifier les statuts de l'agence. Synthétiquement, un « **contrat d'objectifs et de moyens** » (« COM »), signé entre l'Etat et l'AFD se substitue désormais aux différentes conventions cadre qui liaient antérieurement l'agence à ses tutelles, dans le but de clarifier et rationaliser les relations entre l'Etat et son opérateur dans leurs différentes modalités. Un « **conseil d'orientation stratégique** » (« COS »), est créé, présidé par le ministre

---

(1) Décret 2009-618, du 5 juin 2009.

chargé de la coopération et composé des représentants de l'Etat au conseil d'administration de l'AFD, pour renforcer l'articulation entre les orientations politiques relatives à l'aide publique au développement telles qu'elles sont définies par le CICID et leur déclinaison opérationnelle par l'agence.

S'il est encore prématuré de tirer un enseignement de ces réformes de fond qui sont en train de se mettre en place, force est de constater qu'ont été traitées sans délai les préoccupations exprimées par le secrétariat d'Etat à la coopération. Dans le même temps, sont ainsi également mises en œuvre les recommandations formulées par le CAD pour clarifier le partage des rôles entre l'Etat, stratège chargé de la définition des orientations politiques de l'aide au développement, et l'AFD, opérateur autonome dans la mise en œuvre des orientations ainsi définies.

## *2) La concentration sectorielle*

La question du resserrement des priorités sectorielles de l'APD dans un but d'efficacité, de complémentarité et de partage du travail entre bailleurs est de celles qui sont les plus débattues, que ce soit au niveau européen, international ou simplement français. Le Code de conduite européen a ainsi préconisé une concentration des politiques d'intervention des Etats membres sur un nombre limité des secteurs, en fonction des avantages comparatifs de chacun ; à cet égard, le CAD, dans sa revue de 2008, avait précisément souligné que l'aide française restait très dispersée malgré des efforts notables qu'il encourageait notre pays à poursuivre. En effet, ses efforts de concentration sectorielle sont déjà anciens et éprouvés, traduits notamment au sein des documents cadre de partenariat (DCP) qui, d'une certaine manière, en sont naturellement les outils sur le terrain.

Ce resserrement sectoriel de l'APD de la France est donc fort logiquement l'un des volets essentiels des réformes qui ont été décidées au cours de ces derniers mois. Jusqu'à aujourd'hui, les secteurs d'intervention de l'APD de la France étaient les suivants : l'éducation ; l'eau et l'assainissement ; la santé et la lutte contre le VIH/SIDA ; l'agriculture et la sécurité alimentaire ; le développement des infrastructures ; la protection de l'environnement et de la biodiversité ; le développement du secteur productif.

Le CICID du 5 juin, suivant en cela également les lignes directrices tracées par la RGPP, a défini, dans un souci d'efficacité, un meilleur ciblage de l'aide. Cinq priorités sectorielles ont ainsi été définies en fonction des objectifs du développement du millénaire sur les OMD : la santé ; l'éducation et la formation professionnelle ; l'agriculture et la sécurité alimentaire ; le développement durable et le climat ; le soutien à la croissance et au commerce.

Cette concentration sectorielle ne devrait cependant pas modifier fondamentalement les choses dans la mesure où, par nature, comme indiqué plus haut, les DCP sont d'ores et déjà des outils de concentration sectorielle, puisqu'ils

doivent définir de un à trois secteurs prioritaires ressortissant des OMD, répondant aux souhaits de l'Etat bénéficiaire. En d'autres termes, avant même cette décision du CICID, une logique de concentration existait déjà, mise en œuvre dans le cadre bilatéral. C'est donc surtout au plan global que l'apport de la réforme devrait être ici surtout visible.

Il convient enfin de préciser que selon les informations qui ont été communiquées à votre rapporteure, sur cette question, l'entrée en vigueur de la réforme est immédiate et les nouveaux DCP prendront en compte cette nouvelle concentration sectorielle définie par le CICID. En revanche, concernant les DCP déjà signés, la mise en œuvre sera nécessairement moins rapide et se fera soit graduellement, à l'occasion de la signature d'un nouveau DCP soit, le cas échéant, lors de revues de mi-parcours.

### *3) Le resserrement des contributions internationales*

Dans le même ordre d'idées, il était nécessaire de procéder également à un resserrement des contributions de la France aux organisations internationales. Comme le ministre des affaires étrangères et européennes l'a indiqué lors de son audition par la commission des affaires étrangères le 13 octobre dernier, si le soutien au multilatéralisme et au système onusien reste une priorité, les contributions de la France ne vont désormais plus qu'à quelque 70 organisations internationales – contre 140 en 2007, suite au fort recentrage qui est opéré.

Votre rapporteure avait eu l'occasion de plaider dans son rapport au Premier ministre, il y a quelques mois, pour la réduction du nombre de nos contributions aux agences de l'ONU en fonction de nos priorités géographiques et sectorielles. Elle avait notamment estimé souhaitable de ne pas continuer à financer des organisations multilatérales en deçà d'un seuil critique ne permettant pas de peser sur la prise de décision ou sur les orientations stratégiques de l'organisme concerné. Elle ne peut donc que se féliciter des décisions qui ont été prises, qui permettent d'arrêter le versement de nombreuses contributions dont le montant s'apparentait plus à du saupoudrage inefficace qu'à de véritables apports décisifs.

Cela étant, il est indispensable qu'une véritable **réflexion stratégique** soit menée sur cet aspect de notre politique d'aide publique au développement dans la mesure où la question de la dispersion des contributions n'est pas la seule qui doit être prise en compte dans la décision. **Chacun sait bien que le niveau de notre participation au système multilatéral conditionne notre capacité d'influence.** A cet égard, **la faiblesse de nos contributions au système onusien réduit d'autant nos possibilités de peser sur les politiques globales qui y sont définies.** Une analyse doit être menée qui conduise à la définition d'un juste milieu à trouver entre le montant des contributions à verser et le nombre des organisations internationales pertinentes auxquelles apporter.

## **B – ... notamment au plan géographique**

### *1) Une volonté de concentration géographique...*

Le resserrement géographique de l'aide au développement de la France est une préoccupation partagée par nombre d'observateurs et acteurs. Le rapport du CAD avait ainsi souligné le relatif éparpillement de notre APD. Il lui semblait opportun de privilégier les pays les moins avancés et les Etats fragiles dans le cadre d'une stratégie géographique conduisant à une concentration des moyens sur un nombre limité de pays. Les décisions prises par le CICID le 5 juin dernier s'inscrivent précisément dans cette logique, après que la RGPP eut aussi antérieurement appelé à mieux hiérarchiser les priorités tant géographiques que sectorielles, comme on l'a vu, de l'aide française.

Aux termes de la décision du CICID<sup>(1)</sup> de concentrer notre aide bilatérale, la première des priorités reste inchangée, puisqu'il est prévu de consacrer à **l'Afrique subsaharienne 60 % des ressources budgétaires de l'aide bilatérale**. Les « partenariats différenciés », annoncés l'an dernier, seront ainsi mis en oeuvre en direction de quatre types de pays :

- a. Les **pays pauvres prioritaires**, dont la liste, révisable, est expressément identifiée : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo. Il s'agit donc essentiellement de pays d'Afrique subsaharienne francophone et entretenant avec la France des liens privilégiés.
- b. Les **pays à revenu intermédiaire, essentiellement africains**, qui entretiennent également des relations privilégiées avec la France. L'autre priorité française, en ce qui concerne cette catégorie, porte sur des pays appartenant à la **région méditerranéenne**.
- c. Les **pays émergents à enjeux globaux**, « composée de pays en développement dynamique... », sans autre précision géographique.
- d. Les **pays en crise ou en sortie de crise**.

Il est important de noter que cette logique de concentration géographique développée par le CICID se fait dans le cadre d'une approche globale qui combine étroitement la concentration sectorielle et la nature des instruments utilisés puisque, à chaque catégorie de pays, correspondront plus particulièrement certaines thématiques combinées à une palette d'instruments financiers plus ou moins étoffée.

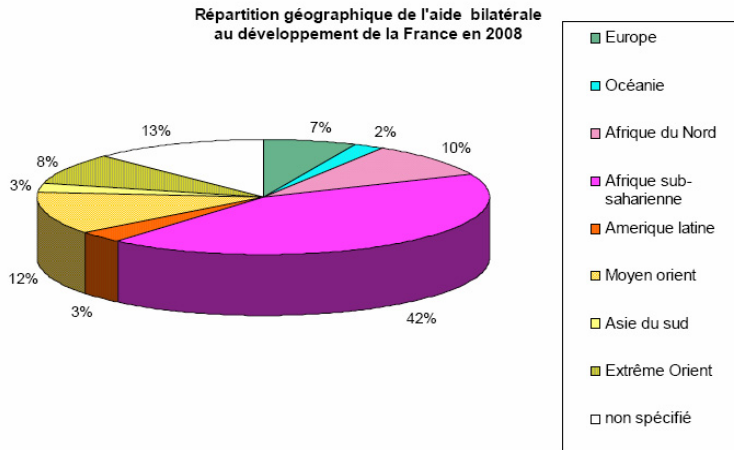
---

(1) Décision du CICID, 5 juin 2009 ; résumé des principales conclusions, cf. annexe 1, page 91 du présent rapport.

Ainsi, dans les **pays les plus pauvres**, tous les instruments financiers pourront être utilisés, avec un accent évidemment mis sur les plus concessionnels. Dans les **pays à revenu intermédiaire** d'Afrique subsaharienne, l'aide française cherchera surtout à soutenir la croissance économique, à promouvoir la diversité culturelle, à former les élites, à appuyer la gouvernance et à mettre en œuvre des projets de co-développement. Dans ceux du **pourtour méditerranéen**, l'aide portera plus sur la convergence économique entre pays riverains, sur les questions de développement durable et respectueux de l'environnement, conformément au cadre de l'Union pour la Méditerranée. Pour les **pays émergents**, ce sont des interventions en faveur de solutions de développement durable qui seront recherchées compte tenu de l'« enjeu significatif pour la préservation des biens publics mondiaux, notamment la lutte contre le réchauffement climatique » induit par leur croissance. Enfin, les **pays en sortie de crise** se verront proposer les interventions spécifiques et ciblées nécessaires pour contribuer tant au rétablissement des conditions de vie de leur population qu'à celui de l'Etat.

2) *Qui ne sera sans doute pas aisée à réaliser*

Cela étant, votre rapporteure craint que l'objectif assigné, pour louable qu'il soit, de consacrer 60 % de notre aide bilatérale à l'Afrique subsaharienne, se heurte à la réalité actuelle, que traduit le graphique ci-dessous <sup>(1)</sup>, dont il ressort que l'aide bilatérale de la France montre encore en effet un réel éparpillement géographique.



source : MEIE-DGTPE(septembre 2009)

(1) DPT 2010 – Aide au développement, annexes 3, Ventilation de l'effort d'APD

Cette relative dispersion laisse supposer que l'effort de concentration ne sera sans doute pas un objectif facile à atteindre, puisque la part de l'aide publique bilatérale consacrée à l'Afrique subsaharienne n'est en effet actuellement que de 42 %. Votre rapporteure rappelle à ce sujet que le PLF 2008 contenait des indicateurs géographiques précis, supprimés dans le PLF 2009 avec la modification des objectifs, dont l'un <sup>(1)</sup> permettait de mesurer « *la proportion de l'aide gérée par le MAE dirigée vers l'Afrique subsaharienne, les PMA et la ZSP* », et affichait une prévision pour cette année-là de 53 % avec une cible de 60 % en 2010.

Le passage aux 60 %, que le secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie a indiqué devant le parlement comme devant se faire dès 2010 suppose par conséquent un véritable bouleversement, sur la rapidité duquel votre rapporteure garde un certain scepticisme. De plus, ces deux dernières années, selon les informations qui lui ont été communiquées, la tendance était à la baisse de la part de l'Afrique subsaharienne, même si en revanche, celle allouée aux PMA progressait. Indépendamment du fait que sur la base de ces éléments on doit plutôt y voir un objectif devant s'inscrire dans la durée, c'est l'occasion pour votre rapporteure de regretter que les indicateurs désormais proposés dans le PLF ne permettent plus à la représentation nationale de juger de ces évolutions aussi bien qu'elle devrait pouvoir le faire.

Cela semble d'autant plus vrai que force est de constater que, selon les mêmes sources, ce ne sont actuellement pas, tant s'en faut, des pays d'Afrique subsaharienne ni majoritairement des PMA qui figurent au rang des premiers bénéficiaires de notre aide publique au développement bilatérale.

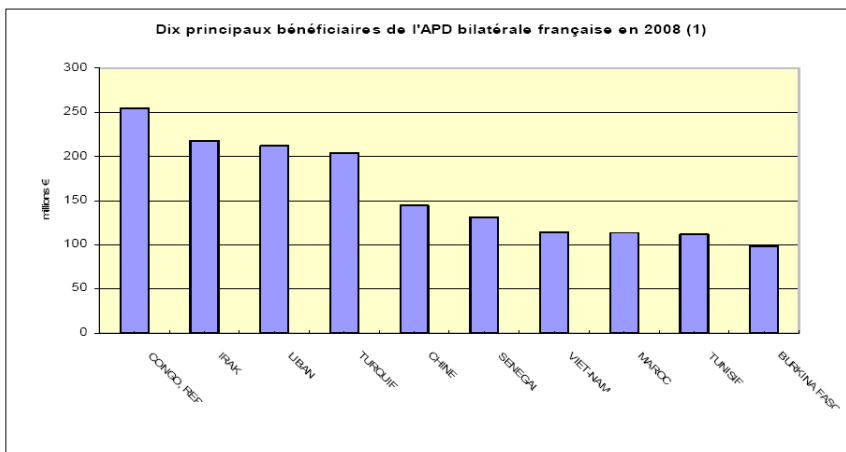
Le tableau ci-dessous montre en effet que parmi ceux-ci seuls trois d'entre eux appartiennent à la fois à la catégorie des PMA et des pays d'Afrique subsaharienne ; en outre, ils figurent, sauf la RDC, dans la seconde partie du tableau. Dans le même esprit, il n'est pas inutile de remarquer que six d'entre eux sont dans les catégories les plus « favorisées » des pays éligibles à l'APD selon les critères du CAD, c'est-à-dire des pays à revenu intermédiaire, dont deux, le Liban et la Turquie, apparaissent même dans la tranche supérieure <sup>(2)</sup>.

---

(1) PLF 2008, PAP, programme 209, objectif 1 ; indicateur 1.1.

(2) cf. liste du CAD des pays bénéficiaires de l'APD, annexe 2 page 95 du présent rapport.





(1) hors Mayotte

En millions d'euros ; source : MEIE - DGTPE (septembre 2009)

Ces chiffres représentent l'APD au sens du CAD qui est distincte de l'effort budgétaire programmable consenti envers les pays. Voir aussi dans la présentation de l'Agence Française de développement, le graphique présentant la liste des 10 premiers pays bénéficiant de l'effort budgétaire total de l'Etat mis en œuvre par l'AFD en 2008.

Croisant ces données avec d'autres éléments <sup>(1)</sup>, votre rapporteure aurait tendance à conclure que le resserrement géographique de notre aide sera difficile à atteindre, dans la mesure où certaines contradictions dans la politique de la France sont perceptibles.

### *3) Des logiques parfois contradictoires*

Il apparaît en effet que la volonté de recentrage de l'APD de la France sur l'Afrique subsaharienne se heurte pour partie à des décisions qui rendent moins compréhensibles la logique d'ensemble et la manière dont la France lit le code de conduite européen et autres déclarations communes sur le partage du travail et la complémentarité entre bailleurs.

A cet égard, votre rapporteure s'étonne par exemple du fait que le CICID du 5 juin dernier ait également choisi d'ouvrir le champ de l'AFD à de nouveaux pays en développement. L'agence a ainsi été autorisée à étudier la possibilité d'interventions dans une dizaine de pays **d'Amérique latine et d'Asie** : Mexique, Colombie, Bangladesh, Malaisie, Philippines, Sri Lanka, Kazakhstan, Ouzbékistan et Mongolie. Cette extension fait suite à celles qui étaient intervenues ces dernières années, au profit de la Chine, tout d'abord, en 2002, puis du Brésil, de l'Inde, de l'Indonésie et du Pakistan, en 2006.

---

(1) Jean-Michel Severino, directeur général de l'AFD indiquait ainsi récemment que « l'examen de la répartition géographique des engagements [de l'agence] fait apparaître que l'Afrique subsaharienne représente 54% des coûts budgétaires, 41% des engagements et 43% des décaissements. » Sénat, commission des affaires étrangères et de la défense, séance du 20 octobre 2009, présidence de Josselin de Rohan.

Que ces interventions soient autorisées au cas par cas, et sans coût budgétaire pour l'Etat, étant spécifié qu'elles s'appuieront exclusivement sur des instruments non concessionnels, ne retire rien au fait qu'on peut y voir sans difficulté majeure une certaine contradiction avec l'objectif affiché de concentration géographique, s'agissant en outre de pays qui ne sont pas, à l'exception notable du Bangladesh, parmi les pays les moins avancés.

Or, la logique de cette première intervention suppose en effet que, dans un futur plus ou moins lointain, l'AFD engagera des prêts avec tout ou partie de ces pays. Que ces opérations répondent à l'intérêt politique et stratégique de notre pays, qu'elles apparaissent positives pour la France tant en termes de retombées financières que d'effet d'image dans les pays concernés voire même dans leur région, ne retire rien au fait que votre rapporteure voie cette politique assez peu compatible avec le respect des principes de complémentarité du consensus européen de développement, ni avec les engagements pris dans le cadre du code de conduite, qui **mettent en avant les effets négatifs de la fragmentation de l'aide et la dispersion du dialogue politique avec les pays partenaires**, qui entraînent l'inefficacité de l'APD contre laquelle la communauté internationale s'est engagée depuis plusieurs années et à la réflexion de laquelle la France participe au premier chef<sup>(1)</sup>.

## **C – Bilatéralisme et multilatéralisme : un équilibre qui reste à trouver**

### *1) Multilatéralisme et bilatéralisme : état des lieux*

#### **a) De quoi parle-t-on ?**

Votre rapporteure a déjà eu l'occasion de dire<sup>(2)</sup> toute la difficulté qu'il y avait de connaître avec précision la répartition entre aide multilatérale et aide bilatérale, tant les modes de calcul varient selon les organismes intéressés ou la lecture qui est faite des contributions. Les incertitudes induites sont telles que l'on peut soutenir que l'APD est essentiellement bilatérale ou argumenter que, au contraire, la France a basculé dans un système d'aide majoritairement multilatéral, l'une comme l'autre de ces affirmations s'avérant exacte.

Ainsi, l'an dernier, dans sa revue des pairs, le CAD de l'OCDE pouvait écrire que « *la part de l'aide bilatérale programmable dans le total de l'aide française est relativement faible* » et préciser que « *l'aide pays programmable de*

---

(1) *Dans le même esprit, votre rapporteure pourrait mentionner l'enveloppe « AFPAK » (Afghanistan et Pakistan), pour lequel des crédits importants, 20 M€, restent engagés sur le PLF 2010.*

(2) *Henriette Martinez, « L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité », rapport au Premier ministre, 31 juillet 2009, 97 pages.*

la France représentait 29 % de son aide publique bilatérale en 2005, alors que la moyenne du CAD s'établissait à 46 % »<sup>(1)</sup>. On lisait toutefois dans le même temps : « l'aide publique bilatérale, qui représente 73 % de l'aide totale de la France en 2006 »... avant que, quelques pages plus loin, le rapport précise que « la France maintient un engagement fort au niveau européen et multilatéral et a atteint en 2006 un volume brut de 3 291 milliards USD (constant 2005). Ceci représente 27 % de son APD nette totale. »<sup>(2)</sup>

Dans son mémorandum au CAD rédigé à l'occasion de cet exercice, le ministère des affaires étrangères et européennes indiquait pour sa part que « l'aide communautaire et multilatérale (...) représente à présent environ les deux tiers des décaissements d'aide française d'origine budgétaire programmable »<sup>(3)</sup>, ce que confirment par exemple également les documents budgétaires du PLF 2010, qui indiquent que « la part du multilatéral atteint 63% du programme (209). »<sup>(4)</sup>

Pour sa part, dans le cadre de la mission que lui avait confiée le Premier ministre, les recherches de votre rapporteure lui ont permis de constater que la situation diffère considérablement selon que l'on parle :

- **d'APD brute**, qui intègre les remboursements de prêts de l'AFD et du Trésor ;
- **d'APD nette**, qui ne les inclut pas
- **d'APD programmable**, équivalent à l'APD nette dont est déduite l'APD non programmable au sens du CAD, à savoir essentiellement : les annulations de dettes, les frais d'écolage et de prises en charge des réfugiés, les coûts administratifs de mise en oeuvre de l'APD, la recherche au développement dans les pays donateurs, les opérations humanitaires et d'aide alimentaire, ou encore les opérations militaires à des fins civiles.

Les variations sont telles qu'elles font finalement apparaître des profils d'APD nettement différents selon les critères retenus, et modifient ainsi profondément la position du curseur sur l'échelle entre multilatéralisme et bilatéralisme. Cela, à un point tel que, dans un cas, l'aide française sera

---

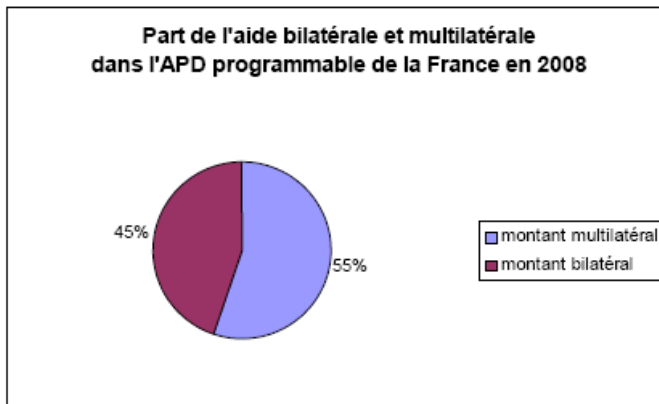
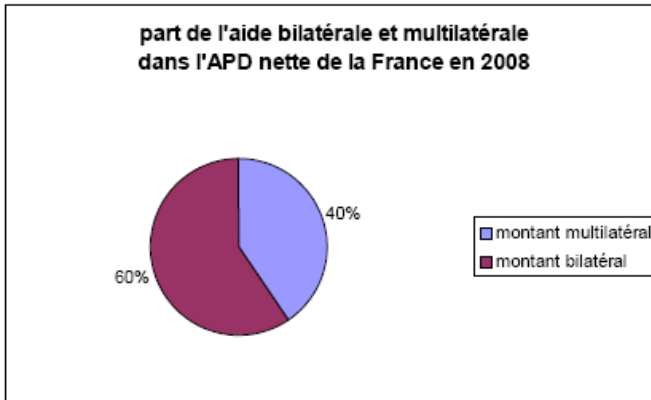
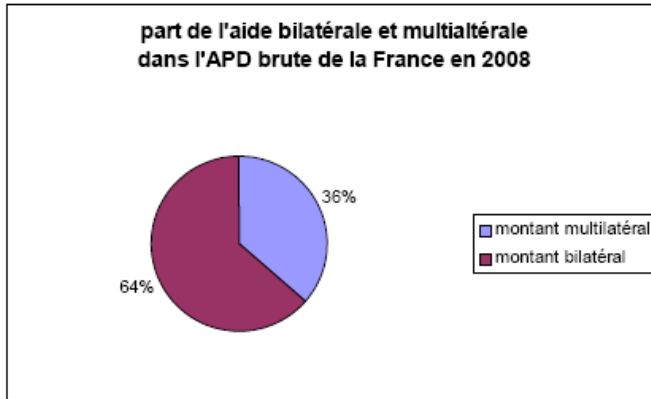
(1) Comité d'aide au développement, OCDE, « Examen des politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement », Rapport du secrétariat (Note du Secrétariat) 06 mai 2008, Page 28.

(2) *Ibid*, page 32.

(3) DGCID, Examen de l'aide, mémorandum de la France, 20 février 2008, page 18.

(4) Note Achille, page 8.

majoritairement bilatérale, dans un autre, multilatérale, comme le montrent les diagrammes <sup>(1)</sup>reproduits ci-après.

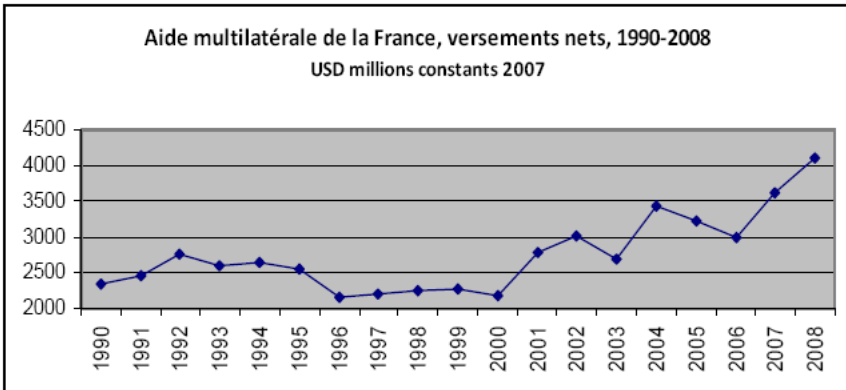


---

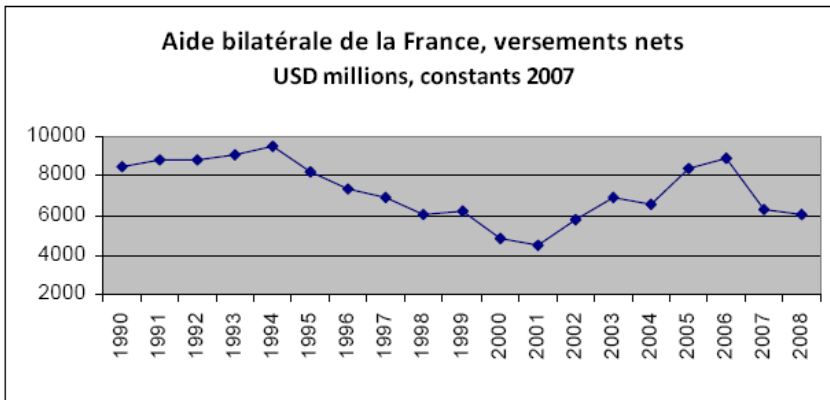
(1) Henriette Martinez, *ibid.*, page 11.

### b) La part croissante du multilatéralisme dans l'aide française

Au-delà de ces premières données, il est important de noter que, tendanciellement, comme le rappellent par exemple les tableaux ci-dessous extraits d'un document de travail de l'AFD de septembre 2009 reprenant des statistiques du CAD <sup>(1)</sup>, sur les dernières années, on constate une progression forte de l'aide multilatérale de la France qui est passée de 2,8 Md\$ en 1990 à 4,1 Md\$ en 2008, quand, dans le même temps, l'aide bilatérale se rétractait de 8,4 Md\$ en 1990 à 6 Md\$ en 2008.



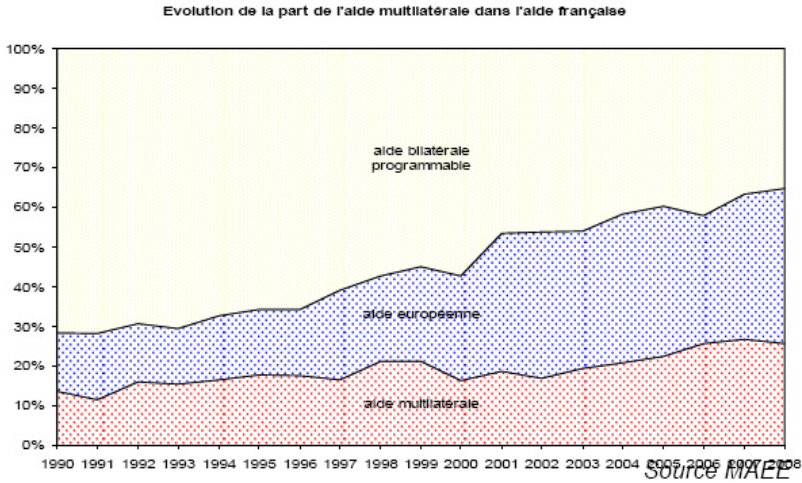
Source : Statistiques du CAD



Source : Statistiques du CAD

(1) Agence française de développement, « Contributions de l'AFD aux réflexions sur les synergies bilatérales - multilatérales ; pour une approche intégrée des différents moyens de l'aide française », septembre 2009, 88 pages ; pages 6 et suiv.

De telle sorte que l'aide programmable apparaît désormais majoritairement multilatérale, puisqu'elle représente aujourd'hui quelque 54 % en moyenne sur la période 2003 – 2006, ainsi que le montre le graphique ci-dessous, issu du même document.



La France est ainsi, derrière l'Allemagne, le deuxième contributeur en volume de l'aide multilatérale versée par les pays membres du CAD sur la période 2004-2006, et elle contribue tout particulièrement à la **Commission européenne**, pour un total de 1,752 Md€ ; à la **Banque mondiale**, pour 378 M€ en 2008 ; au **Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP)**, pour 300 M€ annuels ; au système des Nations Unies pour 140 M€ en 2008 et à la **Banque africaine de développement (BAD)**, pour 121 M€ en 2008.

Dans l'ensemble, la France se place parmi les tout premiers contributeurs des principales institutions : c'est notamment le cas au niveau européen, compte tenu de l'importance de notre versement au FED, et au total, la part de l'aide publique au développement française nette qui transite par les fonds européens est de 23 %. Vis-à-vis des institutions financières, la situation est comparable : nous sommes deuxième contributeur du FMSTP ainsi que du Fonds africain de développement, qui dépend de la BAD, et cinquième de la Banque mondiale. En revanche, notre position, traditionnellement moins bonne dans le cadre onusien, ne cesse de se dégrader d'année en année. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne le PNUD, pour lequel nous ne sommes plus que 13<sup>e</sup> donateur, avec une contribution volontaire de 30,65 M€ en 2008, ou encore de l'OMS, pour laquelle la France a reculé en quelques années jusqu'au 16<sup>e</sup> rang des donateurs globaux aujourd'hui.

## 2) *Un challenge pour la France : savoir tirer partie du multilatéralisme*

Ainsi que votre rapporteure a pu le faire remarquer dans son rapport au Premier ministre, cette répartition entre multilatéralisme et bilatéralisme n'est pas sans poser de problèmes en termes de capacité d'influence, de respect des priorités politiques de notre pays, tant au plan géographique que sectoriel.

### **a) Rester visible et influent**

Il ne s'agit pas ici de nier l'utilité du multilatéralisme d'autant que, d'une certaine manière, la France est elle-même pour partie responsable de cet état de fait, dans la mesure où elle est à l'origine de quelques uns de ses développements majeurs au cours de ces dernières années : le meilleur exemple étant sans doute la création du Fonds mondial SIDA. Comme votre rapporteure a pu l'écrire par ailleurs, le multilatéralisme, notamment « *les institutions financières internationales sont des instruments indispensables de l'aide au développement et le renforcement de nos contributions démontre que la France en apprécie l'importance dans le contexte de crise économique et financière mondiale que nous traversons.* » <sup>(1)</sup>

Pour autant, la question de la juste répartition des contributions entre les deux modes d'intervention est de celles qui sont à l'heure actuelles des plus importantes et délicates à trancher. Un équilibre doit par conséquent être trouvé, qui permette à la fois de maximiser les avantages des deux systèmes et d'en minorer les inconvénients respectifs, sachant que les uns comme les autres sont présents, tant dans le multilatéralisme que dans le bilatéralisme.

De fait, il est indéniable que la participation au multilatéralisme offre des effets de leviers, de synergies thématiques et la possibilité de participer au financement d'actions que, seule, la France ne pourrait se permettre de mener. En termes d'efficacité, les résultats obtenus par certains opérateurs multilatéraux, en matière de santé, notamment, montrent clairement que notre pays doit continuer d'y participer, voire même amplifier son soutien. Votre rapporteure pense ici au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) ou encore au GAVI (Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation), qui a donné à la France la possibilité de contribuer directement aux avancées de l'OMD 4 <sup>(2)</sup>, ce qu'elle n'aurait pu faire par une action isolée. Dans le même esprit, la participation aux instances du multilatéralisme permet aussi à un pays comme le nôtre de peser sur les débats et enjeux mondiaux. Il y a par conséquent des avantages indéniables et nombreux au multilatéralisme qu'il ne saurait être question de remettre en cause au risque de voir le rang de la France en pâtir.

---

(1) *Henriette Martinez, op. cit., page 25.*

(2) *Réduire des deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans.*

Cela étant, le cadre multilatéral n'est pas non plus sans inconvénients. En premier lieu, parce qu'il dilue nécessairement la visibilité d'un pays dans l'ensemble indistinct des contributeurs. Cette perte de visibilité peut être très forte, allant jusqu'à faire parfois totalement disparaître le pays derrière l'écran de l'organisme financé. Qui, dans quelque pays du sud que soit, sait ainsi que le quart du budget du FED est encore aujourd'hui assumé par la France ? Que ce soit au plan de la connaissance qu'en ont les acteurs institutionnels eux-mêmes, directement intéressés, ou au niveau des bénéficiaires ultimes, les habitants des pays en développement, personne n'a conscience du rôle essentiel de la France dans ce dispositif majeur de l'aide internationale. La visibilité de l'apport de la France au FED, tout comme celle des autres Etats membres, n'existe tout simplement pas. Cela est d'autant plus vrai que la Commission européenne se considère, au sein du paysage européen de l'APD, comme un 28<sup>e</sup> acteur, apportant plus une autre forme de coopération bilatérale que participant au multilatéralisme au nom des Etats membres de l'Union, et n'a consécutivement aucun souci ni désir de les faire apparaître à ses côtés. Votre rapporteure a pu le constater à plusieurs reprises dans le cadre de ses rencontres et tout dernièrement encore, lors du déplacement qu'elle a effectué à Abidjan pour la préparation du présent rapport.

A fortiori, ce qui est vrai pour les financements européens l'est naturellement plus encore en ce qui concerne les contributions internationales versées aux institutions financières, régionales, globales ou sectorielles, ne serait-ce que pour la seule raison que la France n'y contribue pas à la hauteur de ses apports au système européen : sa visibilité propre, nulle dans un cadre qu'elle alimente à hauteur de 25 % du budget, ne saurait évidemment a fortiori y être supérieure.

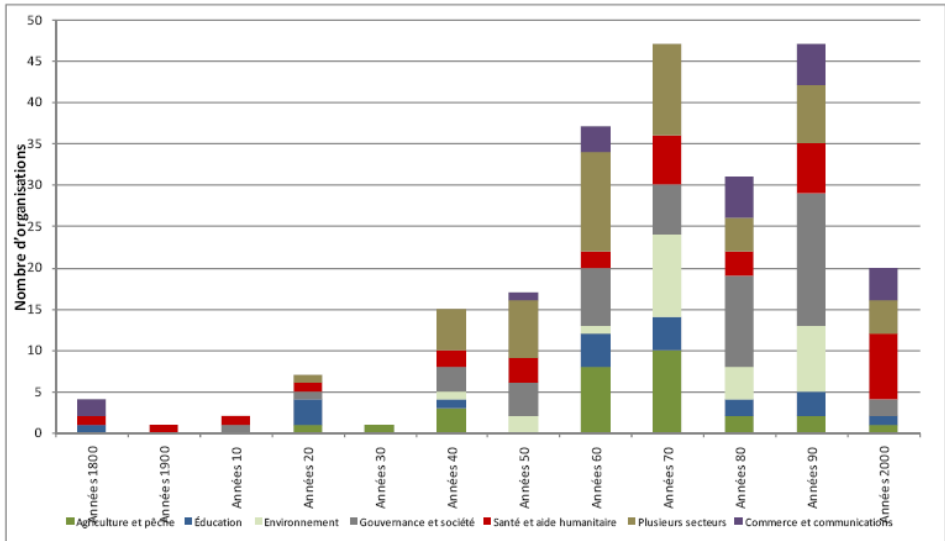
Cette situation est aggravée par deux types de facteurs supplémentaires. En premier lieu, par le fait que, ainsi qu'il a été souligné antérieurement, la France, même si elle a réussi l'effort de réduire de moitié le nombre des institutions au budget desquelles elle contribuait naguère, participe encore au budget de beaucoup d'entre elles. Incidemment, il n'est pas inutile de rappeler que le nombre de celles qui interviennent dans le champ de l'aide au développement a explosé au cours des dernières décennies : 15 en 1940 ; 47 en 1960 ; 80 dans les années 1960-1970 ; 110 dans les années 1980 ; 155 dans les années 1990 pour enfin atteindre le nombre impressionnant de 263 organisations internationales pouvant recevoir des apports d'APD aujourd'hui, comme le montre le diagramme ci-après <sup>(1)</sup> :

---

(1) Agence française de développement, *op. cit.*, page 13.



## Création des organisations internationales, par décennie et secteur d'activité



Source: Sites Internet des organisations.

Dans la mesure où les possibilités budgétaires ne sont pas infinies, la participation au financement d'autant d'institutions ne peut que se traduire par un saupoudrage au final de peu d'utilité, plus symbolique que réel. **Il est sain**, à cet égard, **que le gouvernement ait décidé d'une part de concentrer ses financements et de supprimer ceux inférieurs à 1 M€**. D'autant que, comme pouvait le souligner le rapport du CAD, la multiplication de ces financements internationaux, qui représente une charge notamment alourdie lorsque interviennent les reconstitutions de fonds pluriannuels, a aussi pour **effet de diminuer la marge de manœuvre de la coopération bilatérale de la France**. L'OCDE recommandait justement à la France de « *veiller à choisir des instruments qui lui permettent de garder un volant d'action suffisant pour pouvoir assumer pleinement son rôle d'acteur de premier plan dans les pays et secteurs prioritaires.* » <sup>(1)</sup>

### b) Définir de réelles stratégies multilatérales

Consécutivement, comme votre rapporteure a eu l'occasion de le défendre dans son rapport au Premier ministre, il est tout à fait essentiel que notre pays engage une réflexion stratégique sur sa participation aux organisations multilatérales d'aide au développement.

(1) Comité d'aide au développement, OCDE, op. cit., page 28.

Au-delà de la question, désormais classique, de la réforme nécessaire du système des Nations Unies, accusé à juste titre de complexité et de bureaucratie, voire d'inefficacité <sup>(1)</sup>, il importe que la France fasse l'analyse de sa propre politique de contribution, en fonction de ses intérêts et de ses stratégies, que ceux-ci soient politiques, géographiques ou sectoriels, qu'elle doit réussir à mieux faire respecter par les organes décisionnaires des organismes concernés. Sur cet ensemble de sujets, la **Cour des comptes** a récemment eu l'occasion de souligner quelques insuffisances et de formuler des recommandations opportunes, notamment quant au **périmètre des contributions versées**, au **suiti qu'il conviendrait de faire des organisations internationales**, ainsi qu'à l'**évaluation de l'usage fait des fonds**.

C'est l'orientation que prend le MAEE et votre rapporteure s'en félicite, mais il convient de la mener résolument à son terme. La définition des priorités sectorielles et le resserrement du champ géographique d'intervention de l'aide qu'a décidés le CICID en juin dernier constituent la première étape, positive, de ce travail essentiel. Nombre de pays membres du CAD ont ainsi entrepris, il y a déjà plusieurs années de formuler des stratégies d'intervention multilatérales et ont ajusté en conséquence leurs contributions. Il est urgent que notre pays fasse de même. Dans ce cadre, **une réflexion serait opportune qui conduirait à la définition d'un partage des tâches entre l'UE et les Etats membres** : à cet égard, votre rapporteure proposerait qu'aux Etats membres pourrait revenir la mise en œuvre de politiques publiques, l'UE se voyant réserver une **coopération de niveau régional**. Son expérience en la matière lui donne des avantages comparés indéniables et la possibilité d'apporter à ce type de thématiques une valeur ajoutée que les Etats membres n'ont pas. Dans cet esprit, à titre d'exemple, on peut imaginer un appui européen à la définition d'une PAC ouest-africaine dont on perçoit sans mal toute la pertinence.

Quoi qu'il en soit, c'est au prix de cet effort que la France pourra voir son influence et sa visibilité croître dans les sphères multilatérales, si elle réussit parallèlement à **améliorer la gestion de ses contributions** : votre rapporteure rappelle les difficultés qu'elle a rencontrées lors de sa mission ne serait-ce que pour obtenir une information fiable et exhaustive sur l'ensemble des financements auxquels la France procède, de la part des différentes institutions françaises qui concourent, à un titre ou à un autre, à la politique d'aide au développement.

A cet égard, la question de la définition de stratégies sur l'**ensemble des thématiques sectorielles** qui ont été marquées comme prioritaires pour notre pays par le dernier CICID est essentielle. Elle permettront de donner une plus grande cohérence à l'ensemble de notre politique d'aide au développement, de définir à la

---

(1) Cf. l'évaluation qui vient d'être faite d'ONUSIDA qui, si elle porte une appréciation globalement positive de l'action menée entre 2002 et 2008, notamment quant à l'impulsion historique qu'elle a su donner à la mobilisation contre la pandémie VIH, pointe néanmoins sévèrement le manque de cohérence politique, un fonctionnement inefficace et, au final, des activités d'une qualité très inégale d'un pays à l'autre.

fois les axes de travail et les instruments à privilégier, bilatéraux ou multilatéraux, pour atteindre au mieux les objectifs qui seront fixés avec le maximum de visibilité et de retentissement pour notre pays. En ce sens, la démarche entreprise par le gouvernement vis-à-vis de la Banque mondiale, comme celle qui le sera prochainement vis-à-vis du FED ou la révision annoncée de la stratégie en matière de santé, sont des plus opportunes. Elles doivent s'inscrire dans une démarche globale et cohérente à laquelle il est essentiel que le parlement et la société civile soient associés, tant au niveau de la réflexion que de la mise en œuvre du multilatéralisme.

## **D – Contrôle parlementaire : le gouvernement peut mieux faire**

*1) Une démarche positive de la part du gouvernement qu'il convient de prolonger*

### **a) Les consultations sur les documents stratégiques**

Le gouvernement a pris ces derniers mois l'initiative, qu'il convient de saluer comme elle le mérite, d'une concertation avec la société civile et avec le parlement sur divers éléments de sa politique d'aide au développement. Dans cet esprit, il a d'ores et déjà soumis ces dernières semaines à l'examen de la représentation nationale un premier document de travail, relatif à la formalisation de sa stratégie vis-à-vis de la Banque mondiale.

Ce travail stratégique vis-à-vis d'une institution multilatérale en charge de l'aide au développement est une nouveauté de la part du gouvernement, ce dont votre rapporteure se félicite également : non seulement parce que notre pays rejoint ainsi certains de ses voisins les plus actifs en matière d'aide au développement pour lesquels l'APD fait fréquemment l'objet de tels plans stratégiques, mais plus immédiatement, car la cohérence et le consensus sur la politique d'aide de notre pays s'en trouveront renforcés.

La démarche du gouvernement fait suite aux décisions prises lors du dernier CICID, tenu sous la présidence du Premier ministre le 5 juin dernier. D'autres documents stratégiques, initiaux ou de révision, ont également été annoncés à cette occasion : l'un sur la **politique sectorielle en matière de santé**, que le gouvernement a prévu d'actualiser avant la fin de cette année ; l'autre en ce qui concerne la **contribution de la France à la politique d'aide au développement de l'Union européenne**, qui sera élaboré dans le courant de l'année prochaine. Dans un cas comme dans l'autre, le CICID a indiqué qu'ils feraient l'objet d'une procédure de consultation publique.

Votre rapporteure remarque que la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, par la voix de sa mission d'information sur la politique africaine de la France, avait eu l'occasion d'exprimer à la fin de l'an dernier un

vœu proche<sup>(1)</sup>. Elle ne peut donc que se réjouir de cette attitude de la part du gouvernement. Elle considère également qu'il serait sans doute opportun de la prolonger, plusieurs voies s'offrant ici.

En premier lieu, d'autres politiques sectorielles pourraient faire l'objet d'une réflexion collective sous l'égide de l'exécutif. Si la santé est certes l'un des secteurs les plus importants, et peut-être le plus emblématique de l'aide au développement de notre pays, d'autres sont également significatifs. **Une réflexion stratégique sur les quatre autres secteurs de concentration que le CICID a choisis en juin 2009 pourrait ainsi s'avérer des plus utiles.** Ensuite, à l'instar de ce que d'autres pays pratiquent, le gouvernement pourrait profiter de cette disposition pour engager une réflexion plus large, pouvant déboucher sur **l'adoption d'un Livre blanc de la politique d'aide au développement.** Dans la période récente, **le Royaume uni**, au niveau du DFID, procède ainsi depuis sa création en 1997 et en est à la troisième actualisation de son Livre blanc, après avoir voté en 2002 une loi cadre qui en a refondé les bases.

#### **b) Pour un véritable contrôle politique de l'APD**

Cela étant, cette pratique de consultation, opportune et nécessaire, ne saurait être suffisante et votre rapporteure, qui sait son avis sur cette question unanimement partagé par ses collègues, estime qu'il convient désormais que **l'aide publique au développement fasse l'objet de véritables débats publics, de fond.**

Il n'est en effet pas satisfaisant aujourd'hui qu'une politique publique qui non seulement engage des budgets conséquents mais représente aussi une telle importance pour nos relations extérieures, ne soit en fait jamais débattue par le parlement. Pour essentiel qu'il soit, le débat budgétaire reste en effet fort insuffisant. Or, l'APD n'est finalement jamais étudiée que lors de l'examen du projet de loi de finances, en commission élargie en premier lieu, qui réunit la commission des affaires étrangères et la commission des finances, en présence des trois ministres chargés des différents programmes concernés, puis en séance publique, lors d'une discussion programmée pour une demi-heure, un vendredi matin autour de la mi-novembre, en présence du seul ministre du budget. **La nécessité de la participation du ministre de la coopération en séance publique lors de ce débat budgétaire est une évidence que votre rapporteure s'étonne d'avoir à rappeler dans le cadre de ce rapport.**

On ne peut considérer l'organisation actuelle de cette discussion comme satisfaisante et permettant une véritable information du parlement ni, a fortiori, un contrôle réel sur la politique du gouvernement. Votre rapporteure plaide par conséquent ici pour qu'un **débat annuel sur la politique d'aide au**

---

(1) *Rapport d'information n° 1332 « Pour un nouveau partenariat entre la France et l'Afrique », commission des affaires étrangères, décembre 2008 ; M. Jean-Louis Christ, président ; M. Jacques Remiller, rapporteur.*

**développement** s'engage entre le gouvernement et la représentation nationale. La réforme constitutionnelle votée l'an dernier offre tout l'espace nécessaire à son organisation.

A titre de comparaison, selon les informations que votre rapporteure a pu recueillir, le **DFID**, à l'instar de chaque administration britannique, **produit un rapport annuel au parlement, qui est objet de débat, et qui analyse l'activité du ministère en regard de ses moyens et des objectifs triennaux qui lui sont assignés dans la perspective des OMD**. Au sein de la Chambre des communes, une commission spéciale – *The « International Development Committee »* - suit le travail du DFID dont elle est l'interlocuteur privilégié et produit ses propres rapports.

De plus, et indépendamment, des rapports annuels soumis par le DFID au Parlement, **la commission du développement international de la Chambre des Communes est également l'interlocutrice du gouvernement dans le cadre de l'élaboration du Livre blanc, qui la consulte et qu'elle alimente de ses propres travaux**. Elle a ainsi fourni deux rapports lors de la phase de consultation de la dernière actualisation du Livre blanc.

Votre rapporteure considère qu'il est souhaitable qu'une réflexion soit engagée qui permette d'élever à court terme le niveau de contrôle du parlement français sur la politique d'aide au développement du gouvernement, qui pourrait s'articuler autour de l'expérience britannique. Dans la mesure où le secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie a récemment indiqué que la stratégie de l'aide française devrait être clarifiée et qu'un document cadre, portant sur le moyen terme pourrait être proposé qui aurait forme législative, la conjoncture lui semble bonne pour initier ce dialogue plus étroit qu'elle appelle vivement de ses vœux.

*2) Un contrôle parlementaire qui pâtit toujours de la présentation inconstante du projet de loi de finances*

#### **a) Des documents budgétaires qui restent à améliorer**

Ayant souligné l'attitude constructive du gouvernement vis-à-vis du parlement, votre rapporteure s'estime d'autant plus fondée à faire remarquer que certains aspects font toutefois problème : ainsi en est-il de la présentation des documents budgétaires qui contribue peu au contrôle démocratique de la politique d'aide au développement. Les documents que le gouvernement présente à l'examen de la représentation nationale pèchent en effet par une relative mais réelle inconstance, d'une année sur l'autre, qui, en premier lieu, nuit tant à leur lisibilité qu'à leur intelligibilité. En outre, l'instabilité des instruments précisément destinés à permettre le contrôle des objectifs rend l'exercice assez vain, de sorte que, en contradiction avec l'esprit et la logique, sinon la lettre de la LOLF, le parlement se trouve peu en mesure de pouvoir réellement juger sur la durée, et

comme il devrait, des performances des administrations et de la pertinence des actions qu'elles conduisent, non plus que de l'efficacité, d'une manière générale, de la politique d'aide au développement.

Votre rapporteure regrette en effet de devoir rappeler que la LOLF a précisément été adoptée pour permettre une meilleure information parlementaire. A cette fin, selon l'article 51-5° de la LOLF, le projet annuel de performances qui accompagne les annexes au projet de loi de finances, doit préciser : « *a) La présentation des actions, des coûts associés, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié.* » En complément, diverses recommandations internes à l'exécutif ont, à plusieurs reprises ces dernières années, insisté sur la nécessité de la qualité et de la stabilité des indicateurs présentés.

Or, à cet égard, force est de constater que la présentation du projet de loi de finances pour 2010 manque de rigueur. **Le principal grief que votre rapporteure veut exprimer à ce sujet concerne les modifications, trop nombreuses, apportées aux instruments supposés informer le parlement sur les objectifs poursuivis et lui permettre de juger des résultats obtenus** par la mise en œuvre de la politique définie. **Les indicateurs, notamment, qui devraient, en toute logique, bénéficier d'une véritable stabilité sur plusieurs années sont au contraire l'objet de modifications continues et peu justifiées.**

En effet, d'une année sur l'autre, depuis que votre rapporteure est chargée de cet avis, et ce, pour les trois programmes de la mission, des changements importants interviennent, qui rendent difficile, voire impossible, de déterminer si telle ou telle action a été un succès ou un échec.

Ainsi, concernant le **programme 110**, le PLF 2008 se donnait **quatre objectifs différents**, dont cinq indicateurs de performance permettaient de mesurer les résultats. Si aucun changement n'était intervenu dans le cadre du PLF 2009, le PLF 2010 voit en revanche ses objectifs désormais **réduits à trois**, sans que, sauf erreur de votre rapporteure, aucune raison soit invoquée pour étayer la suppression du quatrième. L'indicateur de ce dernier objectif a logiquement disparu avec lui, et il n'y a donc plus au total que quatre indicateurs, dont l'un <sup>(1)</sup> se trouve être modifié cette année dans son intitulé, sans que les précisions méthodologiques en justifient réellement la raison, tandis qu'un autre indicateur subit des modifications dans son contenu <sup>(2)</sup>. Incidemment, votre rapporteure s'interroge également sur la pertinence du dernier indicateur proposé, ainsi formulé : « *Capacité de l'AFD, de la Banque mondiale et du FASEP à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement* » <sup>(3)</sup>. On perçoit mal, s'agissant notamment la Banque mondiale, le

---

(1) *Indicateur 3.2, OAO, PLF 2010, page 32.*

(2) *Indicateur 1.1. : Suppression de la ZSP, argumentée dans les précisions méthodologiques.*

(3) *Indicateur 3.2.*

lien avec le gestionnaire du programme et le rôle que celui-ci peut jouer sur sa réalisation. Les sous-indicateurs correspondants ne sont ici pas plus pertinents.

Comme le montre le tableau proposé en annexe 3 <sup>(1)</sup>, la situation est encore plus nette, et contestable, en ce qui concerne le **programme 209** dont la présentation, articulée autour de **cinq objectifs et treize indicateurs** dans le cadre du PLF 2008, tourne depuis le PLF 2009 autour de **trois objectifs**. Des onze indicateurs identifiés dans le PLF 2009, il n'en reste **aujourd'hui plus que neuf**. Si les intitulés des objectifs et indicateurs sont restés stables entre 2009 et 2010, en revanche, **les sous-indicateurs sont bouleversés**. Ainsi en est-il de **l'indicateur 1.1. « Lutte contre la pauvreté »** : non seulement, il n'a désormais plus que six sous-indicateurs contre sept l'an dernier mais deux d'entre eux, dont l'un en construction et par conséquent non chiffré, sont nouveaux et se sont substitués à deux autres, supprimés sans plus d'explication. De même, **l'indicateur 1.2. « Amélioration de la gouvernance de certains pays »**, ne change pas dans son intitulé, mais les sous-indicateurs qu'il présente sont radicalement différents de ceux de l'an dernier. **L'indicateur 1.4. « Renforcement des partenariats »** en constitue un autre exemple, et le **1.5. « Renforcement de la dimension européenne de notre action »**, a disparu cette année. Enfin, concernant ce programme, l'objectif n° 2 perd un indicateur cette année par rapport à 2009.

Il aurait été surprenant que le **programme 301** échappât à la règle : il n'a plus désormais qu'un objectif sur deux précédemment, celui de « *Contribuer au développement de projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine* » disparaissant, ses deux indicateurs étant modifiés tant dans leur intitulé que dans leur contenu.

En résumé, des objectifs et des indicateurs disparaissent ; des sous-indicateurs apparaissent, disparaissent ou encore sont profondément modifiés. Certes, votre rapporteure n'oublie pas que des mutations structurelles importantes sont intervenus dans le système d'aide publique au développement de la France ces dernières années, notamment suite au lancement de la RGPP. Pour autant, il n'est pas certain qu'il faille y voir la raison de **ces changements excessifs qui nuisent à la lisibilité de la politique publique d'aide publique au développement que conduit le gouvernement, dont les objectifs sont, du fait même de cette présentation hasardeuse, moins immédiatement appréhendables**.

Indépendamment des ajustements ponctuels qu'il est normal que les gestionnaires soient en mesure d'introduire, **votre rapporteure estime que l'instabilité que montre encore aujourd'hui le gouvernement dans sa présentation de la mission doit cesser**. Que certains tâtonnements et ajustements aient été compréhensibles dans le passé, ne justifie pas qu'ils perdurent plusieurs années après la mise en application de la LOLF.

---

(1) Tableau « Programme 209 : Evolution des objectifs et indicateurs depuis le PLF 2008, cf. annexe 3 page 96 du présent rapport.

Votre rapporteure veut espérer que les choses s'amélioreront. Sur une question connexe, la mise en œuvre définitive des décisions prises dans le cadre de la RGPP devrait intervenir prochainement : le deuxième rapport d'étape au président de la république, présenté par le ministre du budget le 13 mai dernier, indiquait à cet égard que les décisions prises en juin 2008 quant à la mise en œuvre « *d'indicateurs de résultat permettant de mieux prendre en compte l'impact de l'aide* » sont au stade d'avancement « orange »<sup>(1)</sup>. Elle en prend acte et veut rester confiante quant à la stabilité qu'elle préfigure qui permettra enfin au parlement de réellement juger de l'efficacité et des résultats de politiques engagées par l'Etat et les opérateurs de l'APD.

Quoi qu'il en soit, le CICID ayant pris des décisions majeures qui orientent pour l'avenir la stratégie du MAEE et du secrétariat d'Etat à la coopération et à la francophonie, il importe que les indicateurs soient effectivement fixés et reflètent au plus près les objectifs géographiques et sectoriels qui ont été déterminés.

Dans le même esprit et pour clore cette réflexion critique, votre rapporteure voudrait finalement exprimer le souhait de voir certaines informations plus détaillées. C'est notamment le cas du **document de politique transversale** qui tend à rester assez général. Si les données relatives à l'AFD sont exhaustives et précises, en revanche, l'« *information détaillée sur les remises de dettes consenties à titre multilatéral et bilatéral* » qu'il doit apporter pourrait sans doute être plus complète. Surtout, elle devrait pouvoir être, dans la mesure du possible, **plus orientée vers l'avenir**.

Ainsi, alors même que l'on débat du PLF pour 2010, la présentation de l'AFD fait essentiellement référence à ses engagements en 2007, et parle en termes de **prévisions pour l'année 2008**. De même, en donnant la liste des pays ayant bénéficié d'annulations de dettes, le DPT ne fait référence qu'aux annulations multilatérales intervenues entre 2000 et 2007 et aux annulations bilatérales réalisées entre 2000 et 2007, sans d'ailleurs préciser les montants concernés pour chaque bénéficiaire. A aucun moment, la question des annulations envisagées pour l'an prochain n'est traitée. Dans la mesure où il est chaque année demandé de voter des crédits en AE et en CP, pour plusieurs dizaines ou centaines de millions, pour indemniser l'AFD ou compenser les annulations auprès de la Banque mondiale et autres fonds multilatéraux, le Projet annuel de performances comme le Document de politique transversale devraient l'un et l'autre être en mesure de mieux éclairer, au moins la représentation nationale sur les annulations de dettes dont le montant est connu, puisque budgété.

---

(1) « Un feu orange caractérise un projet de réforme en cours d'exécution, mais dont le calendrier n'est pas totalement respecté, ou dont la mise en œuvre présente des difficultés techniques, qui appellent des décisions correctrices. », RGPP, 2<sup>ème</sup> rapport d'étape au président de la république, 13 mai 2009, Eric Woerth, page 2/12.



**b) Un effort de clarification des dépenses budgétaires qui reste à finaliser**

Cela étant, un autre aspect mérite ici d'être souligné, qui concerne le fait que certaines dépenses apparaissent dans le budget de la mission aide publique au développement qui n'ont objectivement pas à y figurer. Lors de sa dernière revue de la politique de la France, le CAD avait eu l'occasion de formuler un certain nombre de critiques notamment en ce qui concernait **l'éligibilité des dépenses prises en compte par notre pays dans le calcul du montant total de son aide publique au développement** : « *La France inscrit dans son APD un certain nombre de dépenses qui ne se traduisent pas par des flux d'aide vers les pays en développement et qui, représentant des montants importants, peuvent pour une part être questionnées au regard de leur éligibilité à l'APD* »<sup>(1)</sup>. Le CAD reprenait ainsi l'écho des ONG pour lesquelles ces dépenses devraient être exclues de la comptabilisation des dépenses d'aide publique au développement. S'intéressant plus particulièrement aux **frais d'écolage**, il poursuivait : « *Le gouvernement français doit veiller à ce que sa déclaration des montants d'aide publique au développement respecte les règles établies par le CAD, afin de renforcer l'intégrité des données et d'améliorer la transparence de l'aide publique, demandée par la représentation nationale et le public.* »<sup>(2)</sup>

La France s'était alors engagée à faire de l'amélioration de la comptabilisation de son aide publique au développement un thème de réflexion prioritaire, dans le cadre de la RGPP. Selon les informations qui ont dernièrement été fournies à votre rapporteure par le gouvernement, en ce qui concerne les frais d'écolage, une révision du mode de calcul avait alors été entreprise en collaboration avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, pour suivre ces recommandations, qui avait abouti à une réduction consécutive du nombre d'étudiants étrangers originaires de pays éligibles à l'APD, pour lesquels les dépenses engagées pouvait finalement être retenues dans le calcul du montant de l'APD.

Il faut saluer cet effort de la France de prendre en compte les remarques de ses pairs, qui contribue à la meilleure sincérité de ses financements, tout en notant que certains progrès restent malgré tout encore à faire. Sur un terrain connexe, votre rapporteure voudrait en effet rappeler qu'elle avait eu l'occasion l'an dernier de soulever la question des dépenses engagées au profit de trois Fonds de sécurité nucléaire<sup>(3)</sup>, auxquels la France est contributrice depuis plusieurs années. Il s'agit d'une part de financer des **opérations de dépollution en Russie**,

---

(1) Comité d'aide au développement, OCDE, « Examen des politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement », Rapport du secrétariat (Note du Secrétariat) 06 mai 2008, Page 27.

(2) Ibid, page 27.

(3) Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP) ; Tchernobyl Shelter Fund – CSF ; Compte pour la sûreté nucléaire (NSA).

portant notamment sur le **démantèlement de sous-marins nucléaires** en Mer de Barents, auquel la France, premier contributeur avec la Commission européenne, s'est engagée à hauteur de 40 M€. Il s'agit ensuite pour la France d'abonder deux autres Fonds, gérés par la BERD, qui portent, l'un sur la construction du nouveau sarcophage sur le site de Tchernobyl, et l'autre, sur des traitements de combustible usé et de déchets liquides, également à Tchernobyl, pour l'essentiel.

Il ne s'agit pas ici, comme dans les amendements que votre rapporteure a présentés l'an dernier et cette année encore, de contester la légitimité de ces dépenses ni la décision du gouvernement de participer à ces opérations, mais de souligner qu'**elles concourent d'une certaine manière à gonfler artificiellement les engagements globaux de la mission sur des thèmes qu'elle ne devrait pas avoir à assumer**, pour deux raisons différentes : en premier lieu, si l'Ukraine est un pays éligible à l'aide publique au développement, ce n'est pas le cas de la Russie. Par conséquent, **les dépenses en question en ce qui concerne ce dernier pays, ne peuvent être considérées comme en relevant de l'APD**. Ensuite, l'objet même de ces fonds n'est en rien en relation avec l'aide publique au développement, laquelle, selon le CAD, ne doit comptabiliser que les apports ayant *« pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement »*.

En conséquence, selon votre rapporteure, dont l'avis avait été partagé par la commission des finances et la commission des affaires étrangères l'an dernier, leur inscription au programme 110 dans le projet de loi de finances ne se justifie pas, que ce soit pour des critères géographiques ou sectoriels.

Le gouvernement avait néanmoins repoussé l'an dernier l'amendement proposé et le PLF 2010 propose de nouveau, toujours au sein du programme 110, les AE et CP permettant le financement de ces Fonds. Votre rapporteure ne peut partager cette position : Au-delà de l'aspect strictement financier de cette question <sup>(1)</sup>, elle insiste sur le fait qu'elle considère important que ne soient inscrites à la mission aide publique au développement que des sommes y ayant effectivement trait. La politique d'aide au développement étant l'une de celles qui font l'objet des critiques les plus vives, qui suscitent les attentes les plus fortes de la part de la société civile organisée ; il est par conséquent indispensable que la présentation soit sincère et rigoureuse.

---

(1) L'ensemble des trois Fonds « sécurité nucléaire » représente pour 2010 29 M€ d'AE et 12,35 M€ de CP.

## II – LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

### A – Considérations générales

Votre rapporteure ne peut aborder l'analyse du PLF pour 2010 sans proposer à votre réflexion quelques rapides considérations sur le financement de la politique d'aide au développement, les institutions qui y concourent et le budget que la représentation nationale est appelée à approuver chaque année à ce titre.

#### *1) La politique transversale d'aide au développement*

Comme il a été rappelé en avant-propos, chacun sait que l'aide au développement de la France est une politique publique qui mobilise infiniment plus de ressources et d'acteurs que les trois programmes 110, 209 et 301 et leurs gestionnaires qui constituent la mission interministérielle. Ce ne sont pas seulement la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du Ministère des affaires étrangères et européennes, MAEE, la direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, MEIE, et le secrétariat général du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, MIHDS, qui la mettent en œuvre, ainsi que le détaille le Document de politique transversale. Cette année, un total de **22 programmes** différents, de **12 missions interministérielles**, gérés par **14 administrations**, y concourt<sup>(1)</sup>. Cet état de fait n'est bien sûr pas propre à l'aide au développement, puisque l'action du gouvernement s'articule autour de 15 politiques transversales différentes.

Incidentement, votre rapporteure mentionnera que ce ne sont pas seulement les objectifs et indices de l'APD qui évoluent d'une année sur l'autre, ainsi qu'elle l'a souligné plus haut, mais aussi le **périmètre de la politique transversale** puisque le nombre de programmes concernés n'est par exemple pas le même en 2010 qu'en 2009, année où 18 programmes et 10 missions étaient concernés.

Comme on le rappelait au début de ce rapport, le CAD avait recommandé lors de sa revue de 2008, que le travail de restructuration du système institutionnel d'aide au développement soit poursuivi, tant pour la **cohérence opérationnelle et le pilotage stratégique** que pour les aspects budgétaires. A cet

---

(1) *Projet de loi de finances pour 2010, Document de politique transversale, « Politique française en faveur de développement », pages 7 et 8*

égard, malgré les réformes entreprises, **votre rapporteure déplore à nouveau une dispersion institutionnelle qui nuit à la lisibilité et sans doute à la cohérence de la politique d'APD.**

Très directement, la première conséquence, regrettable, réside dans le fait que le budget que la représentation nationale est appelée à voter chaque année au titre de la mission « aide au développement » ne reflète que de très loin l'ensemble des moyens réellement mis en œuvre à ce titre par la France, puisque environ **les deux tiers de l'effort français en faveur de l'aide au développement y sont extérieurs.**

**Il est dans ces conditions difficile au législateur de réussir à avoir une vision autre que partielle de la réalité de l'effort global de notre pays en faveur des pays pauvres.**

Cela est d'autant plus vrai que le Document de politique transversale apparaît chiche en données comparées, dans la mesure où l'on pourrait en attendre un peu plus d'informations, autres que celles déjà connues des rapporteurs de la mission APD par leur lecture du Projet annuel de performances : les crédits apportés à l'aide au développement via les divers programmes participant à la politique transversale pourraient être plus détaillés que dans le tableau synthétique récapitulatif<sup>(1)</sup> dans lequel ils apparaissent en annexe. Cela est aussi vrai car certaines des missions qui participent à l'effort global le font pour des sommes fort conséquentes : ainsi en est-il au premier chef de la mission « **Recherche et enseignement supérieur** », qui contribue pour **959 M€**, par ses dépenses d'écolage et de recherche consacrées au développement ainsi qu'aux maladies touchant les pays en développement. La mission « **Immigration, asile et intégration** », programme 303, apporte à l'effort d'aide au développement environ 224 M€, en dépenses d'aide aux réfugiés. De même, la mission « **Action extérieure de l'Etat** » intervient-elle pour environ 202 M€ (coopération technique et, dans une moindre mesure, contributions à des organismes internationaux et aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies).

On ne peut enfin manquer de relever **certaines incohérences** dont il serait bon de sortir : la composition du CICID, telle qu'elle résulte du décret de 1998<sup>(2)</sup> n'inclut en effet ni le **ministre de l'agriculture** ni celui **de la culture** dont, respectivement, **trois et un programmes participent cependant de la politique transversale d'aide au développement**, comme l'indique le DPT. Inversement, les **ministres de l'intérieur** et de **la défense**, sont membres du

---

(1) DPT, *politique française en faveur du développement, annexes, « Evaluation des crédits consacrés à la politique transversale »*, pages 68 ; reproduit en annexe 4 page 99 du présent rapport.

(2) Décret n° 98-66 du 4 février 1998, portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement, modifié par le décret n° 2007-1642 du 22 novembre 2007. Le ministère en charge de l'outre-mer, également membre du CICID participe de manière importante à la mission au profit de Mayotte et de Wallis et Futuna, seuls TOM éligibles à l'APD. Sa participation, pour un montant total de 381 M€, ne ressort pas d'un programme spécifique.

CICID depuis sa création. Pourtant, si aucun des programmes des missions de la responsabilité de leurs ministères ne paraît concourir à la politique transversale d'aide au développement, selon le tableau reproduit en annexe 5<sup>(1)</sup> du DPT, il est néanmoins indiqué plus loin que les programmes 152 (gendarmerie nationale) et 144 (environnement et prospective de la politique de défense) y apportent quelques crédits. Il y a là une forme d'incohérence dans cette présentation, d'autant plus que ces deux administrations ont un rôle essentiel à jouer dans le champ de l'aide au développement par l'appui qu'elles peuvent apporter aux opérations de maintien de la paix et à l'appui à la gouvernance, conditions de base du développement. Une révision serait d'autant plus opportune que le CAD a désormais inclus, ne serait-ce que partiellement, certaines des contributions multilatérales de la France dans ses dépenses d'aide publique au développement, telles celles à l'UNDPKO. Dans le même ordre d'idées, on pourrait s'étonner du fait que le « ministre de la population » participe au CICID, alors même que la direction de la population et des migrations n'est pas celle des directions de l'actuel ministère du travail, des relations sociales, de la famille de la solidarité et de la ville qui gère les programmes 124 et 155 qui concourent à la politique transversale d'aide au développement.

Sur cet ensemble de remarques, votre rapporteure invite fortement le gouvernement à poursuivre sa réflexion : A l'heure où les questions de stratégie, d'efficacité de l'aide, les dispositifs institutionnels, de coordination ou de complémentarité entre acteurs, sont devenues à ce point essentielles, il est pour le moins paradoxal que certains des ministères qui contribuent à cette politique ne soient associés ni à la réflexion qui est menée dans le cadre du CICID ni à sa définition. Inversement, il est tout aussi curieux de voir d'autres ministres contribuer à cette phase alors que leurs administrations n'y apportent en revanche ensuite aucune participation concrète.

Tant le gouvernement que le parlement bénéficieront de cette réflexion dont votre rapporteure veut croire qu'elle sera menée à bien : l'un, par une capacité accrue de pilotage et de coordination d'une politique publique majeure ; l'autre, par une vision d'ensemble plus cohérente et des possibilités de contrôle affinées.

## *2) L'aide au développement, une priorité gouvernementale ?...*

On l'a dit, le PLF 2010 ne permettra pas d'atteindre la proportion de 0,51 % de RNB consacré à l'APD, objectif intermédiaire fixé par l'UE pour 2010, dont le CAD en 2008 prévoyait qu'il serait difficile à respecter compte tenu de la baisse intervenue antérieurement. En effet, selon que les **annulations de dettes** seront ou non réalisées, l'effort global d'aide publique au développement de la

---

(1) Liste des programmes concourant à la politique transversale, DTP, page 7, Annexe 5 page 100 du présent rapport.

France représentera cette année entre 0,44 % et 0,48 % de son RNB et se situera entre 8,66 Md€ et 9,36 Md€, comme l'indique le tableau reproduit ci-après <sup>(1)</sup>. A cet égard, votre rapporteure remarque que l'effort de la France, en proportion de son RNB, est néanmoins comparable, voire même supérieur, à celui de ses pairs. Selon les données qui lui ont été communiquées, l'Allemagne devrait rester autour de 0,38 % de son RNB l'an prochain, l'Italie et la Grèce <sup>(2)</sup> être en dessous de 0,20 %, soit au niveau du Japon et des Etats-Unis, ou encore du double de la Corée du sud. Seules l'Espagne et le Royaume-Uni pourraient effectivement dépasser les 0,51 % dès 2010. Dans ce contexte, **la fourchette française, allant de 0,44 % à 0,48 %, indiquée dans les documents annexes du PLF 2010, ne peut être considérée comme mauvaise, mais plutôt comme une étape vers l'objectif que le Président de la République, malgré la crise, a maintenu. Il apparaît toutefois que la tendance est fragile, dans la mesure où la prévision pour 2011 montre de nouveau un tassement à 0,42 %.**

**Prévisions d'aide publique au développement à l'horizon 2011**

(En millions d'euros)

	estimation APD 2009	estimation APD 2010 (1)	estimation APD 2011
Dépenses du budget général	6 417	6 206	6 018
<i>dont mission APD (hors prêts AFD)</i>	3 193	3 190	3 198
<i>dont prêts AFD (hors impact des refinancements)(2)</i>	1 306	1 048	1 173
Opérations de prêts (hors prêts AFD)	-280	-126	-23
Prélèvements sur recettes (quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire)	1 073	1 062	1 081
Annulations de dettes et refinancements nets (3)	1 023	1 290 - 1 990	1 349
<b>Total État</b>	<b>8 233</b>	<b>8 432 - 9 132</b>	<b>8 425</b>
<b>Collectivités territoriales</b>	<b>72</b>	<b>74</b>	<b>75</b>
<b>Taxe de solidarité sur les billets d'avion (Unitaid &amp; Iffim)</b>	<b>153</b>	<b>159</b>	<b>162</b>
<b>Total APD</b>	<b>8 458</b>	<b>8 664 - 9 364</b>	<b>8 662</b>
<b>APD en % du RNB</b>	<b>0,44%</b>	<b>0,44% - 0,48%</b>	<b>0,42%</b>

(1) résultats en fonction de l'hypothèse retenue sur le calendrier d'atteinte des points d'achèvement par les pays éligibles à l'initiative PPTE.

(2) y compris prêts PAS et prêts au FMI

(3) effets nets des refinancements sur prog 852 et sur les autres programmes (prog 851 et 853)

Source : MEIE - DGTPE (septembre 2009)

Cela étant, la lecture de ce tableau appelle un commentaire plus alarmiste, **car l'effort budgétaire global** (« dépenses du budget général ») **apparaît dans le même temps tendanciellement à la baisse**. En d'autres termes, la situation suivante semble se dessiner : **les crédits de la mission sont orientés à la hausse**, comme on le verra dans les développements suivants, en ce qui concerne les trois programmes qui la composent, **mais l'effort global d'APD de la France tend à faiblir**. Cette tendance est clairement inquiétante : on ne saurait se satisfaire que les crédits de la mission APD soient les seuls en augmentation et

(1) Document de politique transversale, politique française en faveur du développement, page 86.

(2) La Grèce a d'ores et déjà officiellement retardé à 2012 l'objectif de 0,51 %

que l'effort de solidarité de notre pays envers les pays du sud soit en fait en diminution.

Cela étant, votre rapporteure avait indiqué l'an dernier que le PLF appelait une lecture dans la durée, dans la logique de la LOLF. Le PLF pour 2009 était le premier qui établissait des projections triennales et il est par conséquent opportun de rappeler qu'il prévoyait une progression d'environ 5 % sur la période 2009-2011 sur les **trois programmes de la mission**, permettant d'honorer les engagements multilatéraux et les priorités sectorielles de la France. C'est en ce sens que votre rapporteure analysera plus loin dans le détail les crédits de ces programmes.

A cet égard, avant de présenter les dispositions du PLF 2010, votre rapporteure croit utile de rappeler les projections que le gouvernement avait établies dans le PLF 2009 pour les trois années à venir. Le tableau ci-dessous <sup>(1)</sup>, qui retraçait la progression, permet de **mettre mieux en valeur l'effort consenti cette année, alors même que la crise financière est survenue entre temps, puisque, comme on le verra, pour les trois programmes de la mission, les plafonds alors envisagés se trouvent dépassés**, tant en autorisations d'engagements qu'en crédits de paiements.

**2009 – 2011 : récapitulation des crédits par programme**

Mission / Programme		PLF 2009	2010	2011
<b>Aide publique au développement</b>	Plafond AE	<b>3 384 484 940</b>	<b>2 846 651 915</b>	<b>4 434 581 766</b>
	Plafond CP	<b>3 166 464 940</b>	<b>3 241 151 915</b>	<b>3 238 961 766</b>
<b>Aide économique et financière au développement</b> Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	AE	1 342 320 000	697 500 000	2 204 640 000
	CP	1 060 600 000	1 106 900 000	1 084 400 000
<b>Solidarité à l'égard des pays en développement</b> Ministre des affaires étrangères et européennes	AE	2 015 664 940	2 135 651 915	2 172 341 766
	CP	2 081 364 940	2 108 751 915	2 130 061 766
<b>Développement solidaire et migrations</b> (libellé modifié) Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire	AE	26 500 000	13 500 000	57 600 000
	CP	24 500 000	25 500 000	24 500 000

**B – Les crédits de l'aide économique et financière au développement : le programme 110**

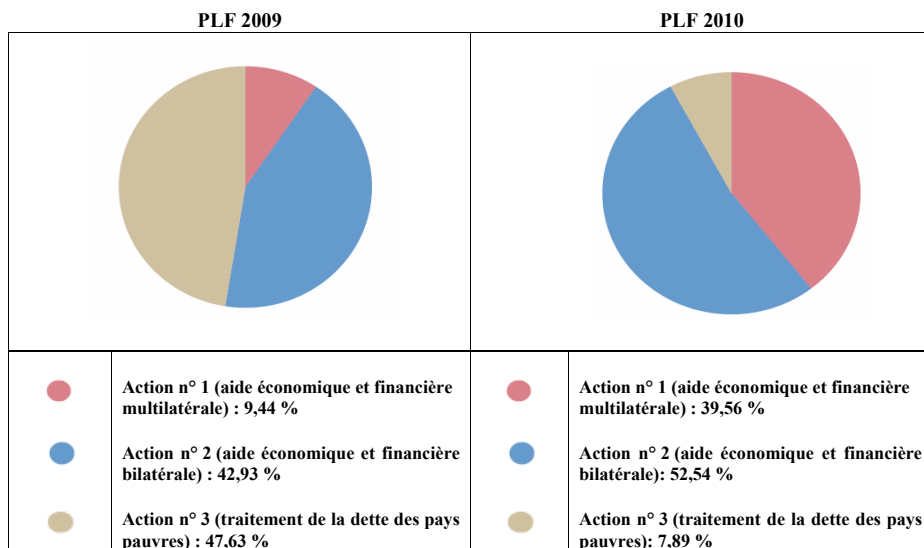
*1) Données générales.*

Le premier commentaire que souhaite apporter votre rapporteure concernant les crédits de **l'aide économique et financière au développement** porte sur la restructuration interne que ce premier programme subit d'une année sur l'autre, et sur l'évolution de la part respective de chacune de ses actions, qui était annoncée et se trouve confirmée.

(1) PLF 2009, *Projet annuel de performance*, page 11.

Cela est surtout vrai en ce qui concerne les autorisations d'engagement, AE, qui sont demandées pour un montant de près de **50 % inférieur** à celui de l'an dernier, à savoir : 715,3 M€ contre 1323,2 M€ en 2009. En effet, **l'action n° 3, « traitement de la dette des pays pauvres »**, qui représentait dans le PLF 2009 près de la moitié des AE du programme, diminue considérablement, à moins de 8 % du total. **L'action n° 2, « aide économique et financière bilatérale »** devient la plus dotée en AE, et en emporte plus de la moitié, alors que celles demandées pour **l'action n° 1, « aide économique et financière multilatérale »** sont en forte croissance, + 123 % par rapport à 2009.

Autorisations d'engagement



Pour leur part, les crédits de paiement, CP, évoluent dans une moindre mesure : ce sont surtout ceux de **l'action n° 2** qui augmentent fortement, + 61,6 %, et représentent en 2010 un peu plus de 324 M€ contre 200,5 M€ l'an dernier. La répartition interne au programme entre les trois actions reste globalement stable, puisque 58,1 % des CP du programme, soit 695,2 M€, sont consacrés à l'action n° 1, contre 64,6 % l'an dernier ; 27,1 %, soit 324,1 M€, au lieu de 19,2 % iront à l'action n° 2 et enfin 14,8 % contre 16,1 % couvriront l'action n° 3, soit 177,2 M€. L'essentiel des CP sera couvert en 2010 par des AE ouvertes au cours des années antérieures.



## ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
01 Aide économique et financière multilatérale		283 000 000	283 000 000		695 253 000	695 253 000
02 Aide économique et financière bilatérale		375 868 000	375 868 000		324 145 000	324 145 000
03 Traitement de la dette des pays pauvres		56 460 000	56 460 000		177 180 000	177 180 000
Total		715 328 000	715 328 000		1 196 578 000	1 196 578 000

Eléments transversaux du programme 110 <sup>(1)</sup>

Les variations tiennent essentiellement au fait que le périmètre du programme a évolué, notamment quant au **dividende de l'AFD** qui fait désormais partie des recettes non fiscales du budget général de l'Etat ; les dépenses auparavant en partie prises en charge par le dividende de l'Agence, à savoir la bonification des prêts de l'AFD aux États étrangers et les aides budgétaires globales, sont désormais incluses dans le périmètre du programme.

## 2) Action n° 1, « aide économique et financière multilatérale »

Concernant les dépenses qui seront assurées, les changements sont faibles. **L'Association internationale de développement, AID**, guichet concessionnel de la Banque mondiale, et le **Fonds africain de développement** se partagent près de la moitié des crédits du programme. Les CP demandés couvriront, d'une part et à hauteur de 60 %, soit **423 M€**, la deuxième échéance du **renouvellement de l'AID**, dont les AE ont été adoptées en 2008, et d'autre part, le FAD, pour plus de 121 M€ de CP, les AE correspondantes ayant aussi été engagées en 2008. **Au total, l'AID et le FAD reçoivent en conséquence près de 80% des crédits de paiement du programme consacrés à l'aide multilatérale.**

Vis-à-vis de l'AID, ce montant de CP est l'avant-dernier devant être couvert par les AE pour lesquels la France s'est engagée à hauteur de 1,27 Md€ en 2007. C'est à la fin de l'an prochain que la Banque mondiale procèdera à la seizième reconstitution de son Fonds. Il est cependant opportun à ce sujet de rappeler que la presse s'est très récemment faite l'écho <sup>(2)</sup> d'un **risque pour l'institution d'être à court de moyens dès l'été 2010**, exprimé par son président **Robert Zoellick**, compte tenu du doublement de ses engagements entre 2005 et

(1) PLF 2010, PAP, tableau page 33.

(2) *Le Monde*, 15 octobre 2009 : « La Banque mondiale se dit à court d'argent en 2010 et réclame du capital », Alain Faujas.

2009, qui ont notamment cru de plus de 50 % entre 2008 et 2009, de 38,2 à 58,8 Md\$, pour aider les pays en développement à surmonter les effets de la crise économique et financière. Une augmentation de capital de 3 à 5 Md\$ serait ainsi nécessaire si la crise se prolongeait. Il serait utile que lors du débat parlementaire, le gouvernement apportât à la représentation nationale les éléments d'informations nécessaires sur cette question. Incidemment, votre rapporteure remarque aussi que, si la France a eu l'occasion de se féliciter du fait que ses priorités géographiques en direction de l'Afrique étaient désormais mieux prises en compte par la Banque mondiale, d'autres lui reprochent en revanche de délaisser l'Afrique subsaharienne. En témoigne l'intervention à Istanbul, début octobre, de **Douglas Alexander**, secrétaire britannique au développement international, selon lequel les décaissements de la Banque en direction des pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne ont chuté de 10 % au cours de l'exercice clos au 30 juin 2009<sup>(1)</sup>. Votre rapporteure voit dans ces appréciations différentes sur la politique de la Banque mondiale de la part de deux de ses principaux actionnaires autant de contradictions qui justifient que le gouvernement éclaire la représentation nationale.

Les autres engagements de la France sur ce programme sont nettement plus modestes et vont au **Fonds asiatique de développement**, guichet concessionnel de la Banque asiatique de développement, BAD, (pour plus de 24,2 M€ de CP), ainsi qu'au **Fonds multilatéral d'investissement**, de la Banque interaméricaine de développement, BID, (1,74 M€).

Enfin, dans le cadre de cette action, la France participe également à un certain nombre de **fonds sectoriels** via le programme 110. Plusieurs domaines d'intervention sont concernés, pour lesquels en 2010 des AE d'un montant total de 263 M€ sont demandées, contre moins de 11 M€ l'an dernier, compte tenu de la reconstitution prévue l'an prochain de plusieurs d'entre eux.

En premier lieu, cette année doit en effet être reconstitué pour la cinquième fois le **Fonds pour l'environnement mondial**, FEM. Si les discussions ne sont pas achevées, pour cette priorité réaffirmée par le dernier CICID, la prévision est néanmoins de **154 M€**. Les crédits de paiement demandés pour ce Fonds sont de 35 M€, équivalent à la quatrième tranche de notre engagement antérieur. Les autres fonds sectoriels à reconstituer, comparativement moins abondés, sont les suivants : **L'Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique**, secteur dans lequel la France a un rôle pilote, doit également être reconduite et reconstituée, pour **40 M€ d'AE**. Le **Fonds international de développement agricole** (FIDA), principal instrument du secteur, essentiel pour notre pays dans le cadre de son engagement en faveur de la sécurité alimentaire, doit recevoir **35 M€** lors de sa prochaine reconstitution. La première échéance, en CP, sera de 11,6 M€.

---

(1) Douglas Alexander, "We need a World Bank in practice as well as in name", in [www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)

**C'est enfin l'occasion pour votre rapporteure de redire qu'elle est fermement opposée à ce que les contributions versées aux trois fonds de sécurité nucléaire russe et ukrainiens le soient sur ce programme.** Elle propose en conséquence un amendement en ce sens, comme elle l'avait fait l'an dernier, considérant essentiel que la mission aide au développement n'ait pas à assumer des dépenses qui, par nature, ne lui incombent pas.

### *3) Action n° 2, « aide économique et financière bilatérale »*

En premier lieu, il convient de noter que, structurellement, la dépense de cette action évolue dans la mesure où la rémunération de l'AFD est désormais supportée par chaque programme pour les activités que l'agence met en œuvre dans chacun d'entre eux. En d'autres termes, jusqu'à l'an dernier, le programme 110 assumait l'ensemble de ces coûts qui sont désormais partagés avec le programme 209. Les montants prévus, de même que ceux relatifs à Natixis, n'appellent pas de commentaire particulier de la part de votre rapporteure.

Cela étant, les crédits demandés pour cette action financent essentiellement les **interventions d'aide bilatérale de l'AFD**. Ils se montent à 345 M€ en AE et à 272 M€ de CP, soit respectivement une **baisse de plus de 30 % en ce qui concerne les AE** et, en revanche, une **augmentation de plus de 120 % de CP**. 249 M€ d'AE sont prévues au titre des **bonifications d'intérêts des prêts de l'AFD à des Etats étrangers**, dans le cadre du plan d'affaires triennal 2009-2011 de l'agence. Ils permettront notamment d'assurer la croissance de ses activités en matière de soutien au secteur privé (prêts non souverains), conformément aux engagements pris par le Président de la République au Cap en 2008. Les CP à ce titre s'élèvent à 136 M€. Les autres postes concernent les **bonifications pour l'initiative de lutte contre le changement climatique**, décidée lors du sommet du G8 en juillet 2008, pour laquelle la France s'est engagée à contribuer au **Fonds pour les technologies propres** pour un montant de 500 M\$, notamment via un prêt concessionnel de l'AFD. Le **Fonds français pour l'environnement** mondial est abondé en CP pour 25 M€ et enfin, 66 M€ en AE et CP sont demandés pour des **aides budgétaires** à destination de pays d'Afrique et de l'Océan indien, pour partie dans un cadre bilatéral (26 M€), pour partie dans le cadre régional de l'UEMOA (40 M€).

A noter que c'est désormais le programme 110 qui assure seul les financements des aides budgétaires globales, ABG, sur lesquelles votre rapporteure a déjà eu l'occasion d'exprimer les réserves qu'elle y porte, tout particulièrement dans un cadre bilatéral, indépendamment des arguments avancés en leur faveur et du suivi qui est assuré. Elle a pu ainsi constater lors de la mission qu'elle a effectuée en Côte d'Ivoire pour la préparation de ce rapport, que **des bailleurs se refusaient résolument à employer ce type d'instruments dans certains pays**, malgré les garanties et conditionnalités apportées lors du montage des aides, considérant que les conditions de gouvernance ne permettaient parfois pas d'être assuré du bon usage des fonds versés au budget de l'Etat. En d'autres

termes, votre rapporteure craint que l'enthousiasme militant en faveur des ABG ne soit excessif et porteur de risques non négligeables. Indépendamment de cette considération, elle rappelle que l'une des préoccupations majeures du débat français actuel sur l'APD porte sur sa **visibilité**. Elle attire donc une nouvelle fois l'attention sur le fait que, à trop privilégier les ABG, le risque est grand de perdre encore plus en image : les crédits versés au budget d'un Etat bénéficiaire ne sont jamais connus que des seuls gestionnaires du ministère des finances récipiendaire sans que les habitants puissent en avoir connaissance, à la différence des fonds versés dans le cadre des aides projets. Elle appelle donc à reconsidérer la doctrine française en la matière qui lui semble faire la part trop belle à une technique parfois hasardeuse, notamment dans un cadre bilatéral, sauf à **privilégier résolument les aides budgétaires sectorielles**.

Le reste des crédits engagés dans le cadre de cette action est destiné à la **coopération technique et à l'ingénierie**. 19 M€ d'AE et plus de 35,3 M€ de CP sont notamment prévus pour les études du FASEP, en matière de projets d'investissements, de prestations d'assistance technique et de coopération institutionnelle. Le renforcement des capacités commerciales des pays en développement reçoit 5 M€ de CP et le GIP ADETEF de la Direction générale du Trésor est doté de 4,4 M€ en AE et en CP, sans changement par rapport à l'an dernier.

#### *4) Action n° 3, « traitement de la dette des pays pauvres »*

La France préside le Club de Paris, dans le cadre duquel la coordination entre créanciers et débiteurs est assurée, en relation avec le FMI et la Banque mondiale. Notre pays participe à la mise en oeuvre de l'initiative « **pays pauvres très endettés** », PPTE, depuis 1996, dont **il est le contributeur le plus important**. En plus de l'effort bilatéral accordé dans le cadre du Club de Paris, la France procède à des **annulations bilatérales additionnelles** dans le cadre des « contrats de désendettement et de développement » – C2D. C'est dire l'importance de ce volet pour l'APD de notre pays, renforcé par son soutien à **l'initiative d'annulation de la dette multilatérale** au bénéfice des pays PPTE.

Les crédits de l'action n° 3 permettent tout d'abord **d'indemniser l'AFD au titre du traitement de la dette bilatérale**. Pour 90 M€ sur plus de 120 M€ au total, les CP demandés serviront ainsi à couvrir les échéances de dettes 2010 annulées au titre de Dakar pour **le Mali et la Mauritanie**, dont les AE correspondantes ont été adoptées l'an dernier. Le reste porte sur des annulations décidées dans le cadre du Club de Paris. D'autre part, depuis le sommet de Gleneagles de 2005, est en cours **l'indemnisation à l'AID des annulations de dettes multilatérales des PPTE**. La France étant engagée pour près de 350 M€ sur dix ans ; la tranche annuelle représente en 2010 un peu plus de 30 M€, demandés en CP.

## **C – Les crédits du programme 209 : solidarité à l’égard des pays en développement**

### *1) Données générales*

Ainsi qu’il a été rappelé, le CICID du 5 juin dernier a décidé un resserrement tant géographique que sectoriel de l’aide publique au développement de la France.

Au plan géographique, une typologie a été définie, axée autour de **quatre catégories de pays** différents, selon leurs besoins et les outils d’intervention qui leur seront proposés. **Quatorze pays pauvres** <sup>(1)</sup> bénéficieront en priorité des instruments les plus concessionnels et de 50 % des subventions consacrées aux OMD. A cet égard, et sans contester la nécessité d’une typologie, votre rapporteure s’interroge néanmoins sur les raisons qui ont présidé à cette sélection : on peut en effet s’étonner de la présence de **la Guinée** ou de **Madagascar**, pays dans lesquels la situation institutionnelle est loin d’être stabilisée. **La Guinée**, notamment, est sous un régime de dictature militaire issu d’un coup d’Etat intervenu fin décembre 2008 qui a récemment horrifié la communauté internationale en faisant la preuve de sa brutalité ; on peut trouver curieux qu’en juin 2009 le CICID ait jugé pertinent de faire figurer ce pays parmi les bénéficiaires prioritaires de notre aide. **Cette liste étant annoncée révisable, il n’y avait sans doute pas d’urgence à l’inclure et il aurait sans doute été plus opportun pour ce faire d’attendre de voir l’évolution de la situation**, d’autant que l’on se doute qu’avant longtemps, la coopération puisse reprendre. Inversement, l’absence de **la Côte d’Ivoire** se justifie-t-elle encore véritablement ? De même que celle d’**Haïti**, parmi les plus pauvres, et seul pays francophone de la région caraïbe ; d’autres encore, qui figurent parmi les pays les plus mal classés sur l’Indice de Développement Humain (IDH) des Nations Unies, certains, francophones également, ou non, mais avec lesquels la France tend par ailleurs à nouer, comme il est de son intérêt, des relations de plus en plus étroites, comme le Nigeria.

Au plan sectoriel, le CICID a déterminé cinq domaines d’intervention prioritaires qui appartiennent aux OMD : santé, éducation et formation professionnelle, agriculture et sécurité alimentaire, développement durable et climat, soutien à la croissance à l’échelle planétaire.

Il faut signaler tout d’abord que, globalement, la structure du programme, qui reçoit **les deux tiers des crédits de la mission interministérielle aide publique au développement**, ne change pas. **La répartition des crédits va**

---

(1) Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République Démocratique du Congo, Sénégal, Tchad et Togo.

**très majoritairement en faveur de la coopération multilatérale** (action n° 5), qui en reçoit cette année encore plus de la moitié, tant en AE qu'en CP.

En second lieu, ces crédits sont en forte augmentation : le total des AE demandées pour 2010 se monte à 2 351,4 M€ contre 2 021 M€ l'an dernier, soit une augmentation de 16,3 %. La hausse des crédits demandés en CP est inférieure mais mérite néanmoins d'être relevée : 2 292 M€ pour 2010 contre 2 086,8 M€ en 2009, soit + 9,8 %.

Il est enfin à noter, pour clore cette présentation globale des crédits du programme que les crédits de **toutes les actions, sauf ceux de l'aide humanitaire et alimentaire, qui sont en très légère diminution, sont orientés à la hausse**. C'est notamment vrai pour les crédits de la **coopération bilatérale**, que ce soit en direction des pays émergents (action n° 2) ou de ceux de la Zone de solidarité prioritaire, ZSP, et des Pays les moins avancés, PMA, (action n° 3) qui augmentent en AE comme en CP dans des proportions élevées.

Au termes de cette rubrique d'ordre général, il n'est pas indifférent de remarquer que si 175 M€ sont certes prévus pour le développement de nouveaux projets à mettre en œuvre par l'AFD, le ratio entre les aides projets et les prêts reste néanmoins résolument en faveur de ceux-ci, comme en témoigne la présentation des volumes d'engagements de l'agence. <sup>(1)</sup>

#### PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

---

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Animation du réseau et coordination de l'aide au développement	139 450 367	91 380 367
02	Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire	125 694 551	125 694 551
03	Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA	729 940 255	718 606 557
05	Coopération multilatérale	1 310 332 908	1 310 332 908
06	Aide humanitaire et alimentaire	46 022 950	46 022 950
<b>Total</b>		<b>2 351 441 031</b>	<b>2 292 037 333</b>

*2) L'animation du réseau et coordination de l'aide au développement : les crédits de l'action n° 1*

Cette action voit ses crédits bénéficier d'une **forte hausse** d'une année sur l'autre, notamment en ce qui concerne les **dépenses de fonctionnement** qui **augmentent de + 160 %**, compte tenu notamment de la nécessité de budgéter en AE **dix ans de loyer de la Maison de la francophonie**, ce qui représente plus de

---

(1) DTP, annexes, page 72.

52 M€. L'augmentation générale en ce qui concerne les AE de l'action est de + 62 % par rapport à 2009, bien moindre en CP, de + 6,3 %. Les dépenses relatives à l'animation et au fonctionnement du réseau des SCAC et des services centraux restent globalement stables, en légère baisse. Les crédits en AE et CP en matière de frais de mission engagés par la DGM augmentent fortement, à 3,3 M€ contre 2,6 M€, compte tenu des nécessités de négociation politique dues à la crise financière internationale.

Les dépenses prévues pour l'animation du réseau, le fonctionnement des établissements à autonomie financière (EAF), soit des instituts culturels et de recherche, sont en forte hausse, pour laquelle votre rapporteure n'a pas trouvé de réelle justification dans les documents budgétaires : les AE et le CP demandés sont cette année de 26 M€ contre 20 en 2009, soit une hausse de 30 %.

Le **soutien aux actions de coopération**, comme évoqué précédemment, est en forte augmentation, dans la mesure où ce poste a la charge du loyer de la Maison de la francophonie, qui en grève le budget. Outre le montant, conséquent des AE, les CP reçoivent plus de 4 M€ correspondant au paiement de la première année de loyer. **CulturesFrance** et **CampusFrance** ainsi que le **GIP Esther** voient leurs crédits, AE et CP, reconduits sans changement, pour un total de quelque 12,2 M€. En revanche, les crédits de « soutien » passent de 1,93 M€ d'AE et CP en 2009 à plus de 6 M€ cette année en soutien à des activités de coopération, notamment relatifs à l'exportation d'industries culturelles et audiovisuelles et à l'organisation d'événements de communication dans le but d'une plus grande visibilité des artistes français et de notre expertise technique. De nombreuses actions des SCAC y sont comptabilisées.

### *3) Les politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire (action n° 2)*

Comme la précédente, **l'action n° 2 est relativement modeste** dans ce programme, dans la mesure où elle en représente 5,3 % des crédits. Tous types de dépenses confondus, les crédits demandés en AE et CP augmentent de près de 19 %, notamment les dépenses de personnel, + 35,7 %. L'augmentation des dépenses d'intervention approche les + 6 %, à 63 M€ contre 59,6 M€ l'an dernier. **La dépense totale budgétée est de 125,7 M€** en AE comme en CP, contre 105,7 M€ en 2009.

Dans les dépenses d'intervention, votre rapporteur remarque l'augmentation des crédits consacrés à la **promotion de l'enseignement supérieur et à la recherche en faveur du développement** ; 22,6 M€ sont cette année demandés pour plus de 21 000 boursiers, ressortissants des pays émergents ou à revenu intermédiaire, contre 15 000 l'an dernier, ce qui représente une augmentation de plus de 6 M€, en AE et en CP.

En revanche, les dépenses consacrées à l'affirmation de la **dimension culturelle du développement** sont en diminution. Votre rapporteure regrette notamment la diminution, forte, des crédits en AE et CP prévus pour être transférés aux **Alliances françaises**, qui recevront 2,8 M€ contre 4,2 M€ en 2009. Certes, les dotations pour opérations des EAF augmentent sensiblement, avec près de 6 M€ contre 3,7 M€ l'an dernier, mais la réduction d'un tiers des moyens des Alliances ne peut être vu comme une compensation, ni de manière positive, dans la mesure où les pays émergents et à revenu intermédiaire sont parmi ceux dans lesquels la demande de francophonie est forte.

Si les bourses offertes dans le cadre de la promotion de l'enseignement supérieur augmentent dans les proportions qu'on a vues, en revanche, celles qui s'inscrivent dans celui du **développement durable, de la gouvernance et de la lutte contre la pauvreté** subissent une chute importante : un maximum de 1 719 bourses seront remises contre près de 3 100 l'an dernier. A l'heure où ces thèmes deviennent plus que jamais d'une actualité brûlante, cette orientation est peut-être dommageable, d'autant que ce ne sont pas seulement les bourses qui diminuent, mais l'ensemble des crédits de cette thématique vis-à-vis des pays émergents qui baissent, fortement : 7,76 M€ en AE et CP contre plus de 11 M€ en 2009, soit - 29,5 %.

#### *4) Les politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA (action n° 3)*

A l'action n° 3, sont consacrés des crédits en faveur **des pays de la Zone de solidarité prioritaire, ZSP, et les pays les moins avancés, PMA**, d'une toute autre importance que ceux de l'action précédente. **Ils sont en augmentation nette cette année**, à l'instar de ceux que votre rapporteure a déjà présentés. Les AE totales sont en effet demandées pour près de 730 M€, en hausse de plus de 36 % par rapport à l'an dernier (535,6 M€), pour des CP d'un montant de 718,6 M€ contre 601,2 M€ en 2009. L'augmentation est dans ce dernier cas de + 19,5 %.

Toutefois, **certaines évolutions paraissent préoccupantes** : il en est ainsi, ici aussi, dans la rubrique « **affirmation de la dimension culturelle du développement** », des crédits au profit des **Alliances françaises**, qui sont à la baisse, comme cela est le cas dans le cadre de l'action n° 2 : ils perdent ici près de 1 M€. La situation est encore comparable en ce qui concerne les **bourses** qui perdent 1,5 M€, à 3,3 M€ contre 4,8 M€ en 2009. Plus sérieuse encore est la situation en matière de **promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche en faveur du développement**, puisque les bourses perdent dans ce cas quelque 7 M€ : 26,1 M€ contre 33,7 M€ en 2009, ou encore de « développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté », pour lesquels crédits consacrés aux bourses seront de 8,8 M€ contre 13 M€ l'an dernier.



Sans nier en aucune manière l'importance du rôle de l'AFD qui, on le verra, est parmi les principaux bénéficiaires de la hausse des crédits de cette action, **vo**tre rapporteure regrette la **diminution forte du nombre des bourses** qui seront attribuées, dans la mesure où chacun s'accorde à reconnaître leur rôle irremplaçable en terme de promotion et de rayonnement sur la longue durée de notre culture et de notre langue.

La thématique « **développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté** » est ici créditée d'un total de plus de 530 M€ en AE et de 519,4 M€ en CP. L'AFD en est la principale bénéficiaire, avec plus de 289 M€ demandés en AE et 327,7 M€ en CP. Il faut préciser que conformément aux décisions de la RGPP de nouveaux **transferts de missions d'assistance technique sont effectués vers l'agence** et qu'une enveloppe de **175 M€ est prévue pour la mise en œuvre de nouveaux projets**, qui seront décidés lors de la présentation du plan d'affaires pour 2010 de l'AFD, pour lequel aucune information n'est encore disponible à l'heure de voter ce budget. La rémunération de l'AFD et l'enveloppe « AFPAK », pour 20 M€, sont également budgétées ici.

L'augmentation des crédits en AE et CP du bilatéral en faveur des pays de la ZSP et des PMA, **ce dont votre rapporteure se félicite**, se répartit sur plusieurs types d'actions. En premier lieu, 50 M€ sont demandés pour l'ouverture de **l'Initiative Fast Track**, FTI, commune à la Grande Bretagne et à la France, en faveur de l'éducation. Deux fonds fiduciaires seront constitués pour ce faire, gérés par la Banque mondiale, et abondés par les contributions des différents donateurs, un Fonds de renforcement des capacités, alimentés des contributions de 11 donateurs à hauteur de 114 M\$ et un Fonds catalytique, de 1,62 Md\$ provenant de 18 donateurs. Il est demandé 50 M€ d'AE pour l'ouverture ; les décaissements et les CP correspondants, s'échelonnent à partir de 2011. Votre rapporteure veut souligner ici la véritable avancée que représente l'Initiative Fast Track en faveur de l'éducation et tout son intérêt pour la réalisation de l'OMD 2, et elle se félicite de l'effort de la France renouvelé en sa faveur suite à l'engagement que le président de la république avait personnellement pris.

80 M€ sont prévus en AE et CP pour les **contrats de désendettement et de développement (C2D)**. Votre rapporteure souhaite rappeler que l'effort de la France via les C2D reste important, centré sur l'Afrique subsaharienne puisque les prévisions de l'AFD concernant l'année en cours portent sur un total de 130M€ et que le plan d'affaires 2009-2011 porte sur 409 M€ de C2D. Ce sont les secteurs de l'éducation et de la santé qui en sont bénéficiaires.

Plus marginalement, des crédits **d'aide budgétaire post conflit et sortie de crise** sont également prévus pour 25 M€, tandis que 20 M€ sont destinés au **développement du volontariat international**, qui figure parmi les priorités du secrétariat d'Etat à la coopération, pour lequel une nouvelle structure, « France volontaires » sera créée. Ce thème appelle une remarque de la part de votre rapporteure.

En effet, l'aide bilatérale de la France a longtemps été mise en œuvre grâce à la présence de nombreux assistants techniques et volontaires internationaux, experts mis à la disposition d'institutions ou de gouvernements étrangers bénéficiaires. Cette modalité de la coopération est depuis quelques années en profonde mutation puisque, de plus de 20 000 assistants dans les années 1980, leur nombre a chuté à moins de 1000 aujourd'hui, essentiellement gérés par le MAEE sur les fonds du programme 209, qui sont logiquement en forte réduction <sup>(1)</sup>. A cet égard, le transfert à l'AFD de nombreux assistants ne modifie en rien cette évolution profonde qui, si elle se poursuit, conduira inexorablement à l'extinction des assistants techniques.

Il ne s'agit pas pour votre rapporteure de plaider pour un retour en arrière vers des méthodes obsolètes de coopération. Force est de reconnaître, cependant, que cette assistance technique était porteuse d'une forte valeur ajoutée pour les pays d'Afrique, au demeurant très visible, et tout particulièrement dans des secteurs d'intervention essentiels, que ce soit la santé ou l'éducation, qui sont, aujourd'hui encore, les principales priorités de notre aide. Compte tenu de ces éléments, il serait dommage que la réorientation de notre aide dans ses modalités se fasse au profit de mécanismes qui, au bout du compte, lui feraient perdre une partie de son identité.

#### *5) Les crédits de l'action n° 5 : Coopération multilatérale*

Ces crédits sont globalement stables, comparativement à ceux des autres actions, mais néanmoins **en hausse de 5 %, à 1 310,3 M€ cette année, contre 1 247,6 M€ l'an dernier.**

Au-delà de cette première remarque, le fait notable réside dans la **modification interne de cette enveloppe**. En effet, **les contributions volontaires au système des Nations Unies sont en fortes baisse, à 56,1 M€ contre 73 M€ en 2009**. Elles restent fortement concentrées sur quatre institutions bénéficiaires : le PNUD, le HCR, l'UNICEF et l'UNRWA.

Egalement préoccupant, le fait que l'ensemble des crédits destinés à la **Francophonie** soient en nette diminution, de – 5 M€ par rapport à 2009, avec un total de 53 M€ à peine. **Votre rapporteure ne peut que vivement regretter cette baisse** qui contredit le discours politique et lance un message de renoncement de la part de la France à la défense de sa propre langue et de sa culture. Il est prévu que l'OIF reçoive un total de contributions, obligatoires et volontaires, de 12,7 M€ (AE et CP) et de 18,1 M€ (AE et CP) respectivement.

---

*(1) Selon les données communiquées à votre rapporteure par le MAEE, il n'y avait plus, au 1<sup>er</sup> juin 2009, que 961 assistants techniques, dont 252 volontaires internationaux, contre 1130 en 2008.*

Près de 9 M€ sont consacrés au programme de jeunes experts associés pour renforcer l'expertise française auprès des institutions financières internationales et autres : Banque mondiale, Nations Unies, Union européenne.

Cette année encore, les principaux bénéficiaires des crédits de la coopération multilatérale du programme 209 sont en premier lieu, le **Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme qui recevra 300 M€**, en AE et CP, comme les années précédentes. En ce qui concerne le **FED**, enfin, qui reste le principal instrument européen de coopération, **872 M€ sont inscrits pour 2010 en AE et en CP, en hausse par rapport à l'an dernier**, malgré la baisse récente de notre clef de répartition, dans la mesure où des décaissements interviennent toujours qui portent sur des engagements antérieurs, décidés dans le cadre du 9<sup>e</sup> FED. La période actuelle est par conséquent charnière entre deux enveloppes financières qui se chevauchent pour partie en termes de débours.

Ce sujet amène votre rapporteure à faire une remarque sur **UNITAID, mécanisme dans lequel la France est d'un poids très important qui risque néanmoins de perdre en visibilité** depuis que les contributions sont comptabilisées en Aide publique au développement, suite aux recommandations du CAD en ce sens. En effet, d'une certaine manière, cette intégration d'UNITAID dans l'APD de la France dilue la spécificité de notre contribution. Malgré son importance, qui représente les **deux tiers du budget**, la visibilité de notre pays est d'autant moins nette que, sur le terrain, ce sont des acteurs, non francophones, telle la Fondation Clinton au premier rang, qui interviennent. Votre rapporteure considère en conséquence qu'il est particulièrement opportun que le gouvernement ait une **communication institutionnelle particulière à ce sujet**.

Elle rappelle aussi que cette contribution devrait représenter quelque 153 M€ en 2009, apportés par la taxe instituée sur les billets d'avion. Cette somme est inférieure à celles recueillies auparavant et aux prévisions initiales, la crise économique ayant eu des incidences sur les transports aériens, et notamment sur les achats de billets en classe affaire et première, pour lesquels la taxe est la plus élevée. Pour l'année 2010, la tendance, selon les chiffres qui ont été communiqués à votre rapporteure, serait de l'ordre de 130 M€, - compte également tenu du prélèvement de 20 M€ au profit de la Facilité IFFIm -, une remontée étant néanmoins attendue pour l'an prochain.

#### *6) Les crédits de l'action n° 6 : Aide humanitaire et alimentaire*

Les crédits de l'aide humanitaire peuvent être considérés comme stables, dans la mesure où ils affichent une baisse de 0,4 %, pour un montant de 46 M€ comme l'an dernier, en AE et CP.

Ils se répartissent en deux enveloppes. D'une part, l'aide humanitaire d'urgence, versée au Fonds d'urgence humanitaire, FUH, instrument financier du Centre de crise du MAEE, qui se voit doté de 8,9 M€. La seconde enveloppe, d'un montant de plus de 37 M€, AE et CP, est destinée au financement de l'aide alimentaire, y compris d'urgence. Il s'agit cette année de poursuivre la stratégie alimentaire engagée en 2009, d'autant plus nécessaire que la crise économique et financière a considérablement accru les besoins, comme on l'a vu en introduction. En conséquence, l'effort portera tant sur la réponse aux urgences qu'à la restauration des capacités de production agricole des populations touchées.

Cette action offre l'occasion à votre rapporteure d'exprimer son regret de voir que l'engagement gouvernemental, renouvelé lors du dernier CICID, de doubler la part de notre aide publique au développement qui transite par les ONG tarde quelque peu à se concrétiser. Elle rappelle que cet engagement date de 2004, qu'il avait été réitéré par le président Sarkozy en 2007 et devait être atteint en 2009. Les chiffres qui lui ont été communiqués, peu actualisés, montrent qu'en 2007, la part de l'APD concernée atteignait 1,38 % du total, soit concrètement une somme totale de 104 M€... Nous sommes bien évidemment très loin de pouvoir soutenir la comparaison avec nos voisins européens. Nous le sommes aussi de nos objectifs, malgré leur modestie : à ce rythme, on voit mal comment réussir à atteindre le **volume total de 160 M€ qui a été fixé pour 2012**, ainsi que cela a été confirmé à votre rapporteure. Elle le regrette d'autant plus qu'elle sait nombre d'ONG compétentes et motivées pour s'engager plus encore sur le terrain de l'aide au développement. Des capacités sont disponibles qui n'ont besoin que de moyens. Il est dommage que les lenteurs de l'Etat ne le permettent pas comme il serait possible et souhaitable. Sur le plan de l'aide d'urgence, tout particulièrement, votre rapporteure considère qu'associer mieux les ONG à la stratégie et à la mise en œuvre des actions serait des plus pertinent.

## **D – Les crédits du programme 301 : développement solidaire et migrations**

### *1) Considérations générales*

Si elle se réfère à la lettre de mission que le Président de la République et le Premier ministre ont adressée le 31 mars dernier au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, votre rapporteure retient que l'accent est mis sur le « *renforcement de notre politique de développement solidaire [qui] doit permettre d'aboutir à une approche globale de l'immigration, associant les pays d'origine.* » En conséquence, le ministre est plus particulièrement chargé « *en concertation avec le ministre chargé de la coopération et l'Agence française de développement (AFD), d'étendre les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire à un rythme permettant d'atteindre une vingtaine de pays sources de l'immigration signataires d'ici à 2012* » (...) « *et de poursuivre la mise*

*en place d'une politique de développement solidaire associant étroitement la gestion des migrations et l'objectif de développement des pays d'origine, en particulier par la stimulation de leur secteur privé et la mobilisation des diasporas.* » La valorisation de l'effort d'épargne des migrants, et l'amélioration de son orientation vers des projets de développement doivent enfin être étudiées.

En d'autres termes, cette feuille de route diffère assez peu de l'antérieure et dans ces conditions, on s'explique d'autant moins le fait que ce programme, nouveau venu l'an dernier dans la mission, fasse déjà l'objet d'une modification structurelle d'importance puisque l'un de ses deux objectifs a été supprimé : seul l'objectif de « *promouvoir les actions de gestion concertée de flux migratoires et de développement solidaire* » est en effet maintenu dans le PLF 2010, celui de « *contribuer au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine* » n'apparaissant plus, pour des raisons que les gestionnaires du programme n'ont cependant pas cru devoir expliciter dans les documents budgétaires qu'ils ont fournis. Dans le prolongement de ce qu'elle a dit précédemment, votre rapporteure insiste sur l'indispensable stabilité des objectifs et de leurs indicateurs pour permettre à la représentation nationale d'exercer pleinement son rôle.

Cela étant, sur le fond, en ce qui concerne la politique de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire à laquelle votre rapporteure a déjà eu l'occasion d'exprimer son soutien, les documents budgétaires rappellent que neuf accords ont été signés, avec les pays suivants : Bénin (novembre 2007), Burkina Faso (janvier 2009), Cameroun (mai 2009), Cap-Vert (novembre 2008), Congo (octobre 2007), Gabon (juillet 2007), Maurice (septembre 2008), Sénégal (septembre 2006 et avenant en février 2008) et Tunisie (avril 2008). Tous n'ont pas encore été ratifiés.

Il est précisé aussi que des négociations sont entamées avec le Brésil, l'Égypte et le Mali. Votre rapporteure rappelle à ce sujet que les négociations avec ce dernier pays semblent être des plus difficiles, engagées depuis longtemps, sans avoir encore pu aboutir. En revanche, elle ne peut que s'interroger sur **la pertinence de négociations avec le Brésil et l'Égypte** : non seulement, ce ne sont pas des pays de forte émigration vers la France mais surtout, **ils ne figurent, l'un comme l'autre, ni dans la liste des 28 pays prioritaires du MIHDS** pour les programmes de développement solidaire, de coopération et d'aide au développement <sup>(1)</sup> ni dans la ZSP. Ils ne sont pas non plus parmi les 33 pays concernés par les « *programmes d'appui à la création d'activités économiques* » que le MIHDS met également en œuvre... Et d'autres termes et jusqu'à plus ample informée, votre rapporteure y voit une forme de dispersion, nuisible à la cohérence de nos politiques.

---

(1) Algérie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap Vert, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, République Centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Somalie, Suriname, Tchad, Togo, Tunisie, Vietnam.

Par ailleurs, l'accent mis sur la **valorisation des fonds transférés par les migrants** est un sujet sur lequel votre rapporteure avait eu l'occasion de réfléchir dans son précédent avis. Son analyse de la législation en vigueur l'avait autorisée à conclure qu'une révision lui semblait nécessaire, les produits financiers institués ne répondant ni à l'intérêt et aux pratiques des épargnants, ni à celui des établissements financiers chargés de les commercialiser. Le fait qu'un an plus tard la question n'ait aucunement avancé, si l'on en croit tant la lettre de mission au ministre que les prévisions chiffrées, la conforte dans cette idée. Elle ne peut qu'inviter de nouveau le gouvernement à y réfléchir pour que l'important effet de levier attendu des transferts d'argent des migrants en faveur de leur pays d'origine se fasse enfin sentir.

## *2) Les données budgétaires*

Comparativement aux crédits ouverts en Loi de finances initiale pour 2009, le projet de budget 2010 apporte quelques modifications substantielles. Si les AE restent stables, à 26,5 M€ contre 26,3 M€ en 2009, en revanche les demandes de CP sont en forte hausse de 43,8 %. Elles sont de 35 M€ cette année contre 24,3 M€ l'an dernier.

**L'action n° 1, « aides multilatérales de développement solidaire »**, se déroule dans le cadre d'un partenariat entre la France et la Banque africaine de développement, BAD. Pour la création d'un Fonds fiduciaire, géré par la BAD, annoncé à la fin de l'an dernier, qui vient d'être lancé ces derniers jours par le ministre, la France s'était engagée à hauteur de 9 € d'AE, en 2008. Il est demandé 2 M€ en CP pour poursuivre la dotation de ce fonds, qui sera soumis à un audit à la fin de 2010 pour déterminer la poursuite ou non des engagements français.

Pour **l'action n° 2, « aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine »**, la dotation prévue en AE est de 2,5 M€ (3,5 en 2009) et 3,5 M€ en CP (3,5 en 2009). Il s'agit de financer la poursuite des activités de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, OFII, qui a succédé en mars 2009 à l'ANAEM, dans le cadre de sa politique d'aide aux projets individuels, depuis leur conception jusqu'au suivi.

Les efforts de dotation de ce programme les plus importants interviennent dans le cadre de **l'action n° 3, « autres actions bilatérales de développement solidaire »**, pour lesquelles le PLF 2010 demande 24 M€ en AE et 29,5 M€ en CP, contre respectivement 23 M€ et 18 M€ en 2009.

L'essentiel de ces crédits sera consacré au renforcement de la politique de développement solidaire : plus de 85 % des AE, soit 20,8 M€, et près de 75 % des CP, 21,5 M€, y seront consacrés.

Une deuxième enveloppe, de 3,2 M€ en AE et 7,5 M€ en CP, abondera enfin des projets intervenant dans le cadre de la coopération décentralisée mis en œuvre par des ONG issues des migrations.

## CONCLUSION

Au terme de son analyse, votre rapporteure aurait aimé pouvoir indiquer dans quelle mesure les crédits programmés dans le PLF 2010 pour la mission aide publique au développement lui semblaient contribuer à la réalisation des objectifs définis lors du dernier CICID, tant en ce qui concerne le resserrement géographique de notre aide que son orientation sectorielle. Cependant, les indicateurs sont en cours d'élaboration et encore indisponibles : il a été indiqué à votre rapporteure que le tableau de programmation et de suivi des crédits affectés au financement de notre politique d'aide, qui permettra de s'assurer de l'évolution vers les objectifs fixés par le gouvernement, ne serait élaboré que d'ici à juin 2010. En attendant cet élément d'appréciation indispensable, les décisions du CICID constituent la feuille de route des acteurs de la coopération française, sur l'exécution de laquelle la représentation nationale devra être attentive.

Votre rapporteure ne peut conclure ce travail sans rappeler tout l'intérêt qui lui semble devoir être attaché à la question de la coordination de la politique d'aide au développement, non seulement au sein de l'appareil d'Etat mais aussi entre l'ensemble des acteurs, institutionnels comme appartenant à la société civile.

Cela étant, votre rapporteure vous invite à approuver sans réserve les crédits de la mission aide au développement qui traduisent la volonté politique nette du gouvernement de maintenir haut le niveau de solidarité de notre pays vis-à-vis des pays les plus pauvres malgré une conjoncture économique et budgétaire délicate.





## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères a entendu, en commission élargie à l'ensemble des députés, M. Alain Joyandet, Secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie auprès du ministre des affaires étrangères et européennes, et Mme Anne-Marie Idrac, Secrétaire d'Etat chargée du commerce extérieur, auprès de la ministre de l'Economie, de l'industrie et de l'emploi, au cours de sa séance du mardi 10 novembre 2009.

**M. le président Didier Migaud.** Madame la secrétaire d'État chargée du commerce extérieur, monsieur le secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie, Mme Martine Aurillac, vice-présidente de la Commission des affaires étrangères, et moi-même sommes heureux de vous accueillir en commission élargie, afin de vous entendre sur les crédits consacrés à la mission « Aide publique au développement ».

Comme vous le savez, la procédure de commission élargie est destinée à permettre un dialogue vivant et direct entre le Gouvernement et les rapporteurs et députés : je demande donc à chacun d'être concis. Je saisis l'occasion qui m'est donnée pour remercier nos rapporteurs, dont la tâche ne se limite pas à présenter les crédits : tout au long de l'année, ils s'attachent à en contrôler l'emploi et à évaluer les politiques publiques dont ces crédits permettent la mise en œuvre.

**Mme Martine Aurillac, vice-présidente de la Commission des affaires étrangères.** Le budget de la mission « Aide publique au développement » est globalement un bon budget.

Le budget de la mission « Aide publique au développement » qui est proposé pour 2010 est un bon budget, qui confirme les engagements qui avaient été pris l'an dernier par le Gouvernement et le Président de la République.

Les crédits des trois programmes sont en hausse par rapport à 2009 et dépassent même les prévisions de plafonds en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ainsi, les crédits de paiement du programme 110 augmentent de 15 %, ceux du programme 209 de près de 10 % et ceux du programme 301 de 43 %.

Ce budget globalement positif n'est pas pour autant exempt de critiques.

Si le resserrement des contributions aux organisations internationales évite un saupoudrage inefficace, cela justifie-t-il que l'on réduise encore les contributions volontaires aux organismes des Nations unies ?

Les crédits de la francophonie sont également orientés à la baisse, ce qui pose un problème de cohérence entre notre discours et les moyens que l'on se donne pour défendre notre langue et notre culture.

Je mentionnerai également la légère diminution des crédits consacrés aux boursiers.

Nous sommes aussi un peu préoccupés par le fait que, en dépit de l'augmentation de l'effort budgétaire en faveur de l'aide publique au développement, la fourchette de 0,44 à

0,48 % du RNB dans laquelle il est prévu que l'APD se situe en 2010, risque de n'être qu'une embellie. Nous souhaiterions par conséquent que les crédits de cette mission ne soient pas les seuls à augmenter.

Je signale au passage qu'il est dommage qu'Éric Besson n'ait pu se joindre à nous ce matin.

J'appelle enfin l'attention des membres du Gouvernement sur le manque de lisibilité des documents budgétaires : il n'est pas normal que les objectifs des programmes et leurs indicateurs évoluent sans cesse d'une année sur l'autre. La représentation nationale a besoin d'un instrument stable et fiable pour juger l'efficacité de votre politique.

**M. Henri Emmanuelli**, *rapporteur spécial pour la mission « Aide publique au développement »*. Je ne partage pas tout à fait le même point de vue que Mme Aurillac. En effet, l'augmentation de ce budget n'est qu'apparente : elle tient pour l'essentiel, à l'intégration, consécutive à l'amendement dit « Charasse », des bénéficiaires de l'Agence française de développement, l'AFD, dans le périmètre de l'APD. A défaut, ce budget serait en stagnation, voire en diminution. La faible hausse des crédits s'explique en outre par l'augmentation du volume des prêts, dont on sait qu'ils sont davantage destinés aux pays émergents qu'aux pays les plus pauvres.

Mes premières questions porteront, monsieur le secrétaire d'État, sur le respect par la France de ses engagements.

Je vous rappelle tout d'abord que l'ancien Président de la République avait fixé pour objectif de porter en 2012 l'effort d'aide publique au développement à 0,7 % de notre revenu national brut. Or ce pourcentage n'a été que de 0,38 % du RNB en 2007, de 0,39 % en 2008 et de 0,44 % en 2009, mais avec la particularité que je viens de mentionner. En 2010, il devrait être à nouveau de 0,44 %, car la prudence invite à s'en tenir à l'hypothèse basse, les prévisions d'annulations de dette n'étant habituellement guère tenues et l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE) devant prendre fin.

Même si l'objectif initial a été repoussé à 2015 par l'actuel Président de la République, on voit bien que la France s'en éloigne, tandis que le Royaume-Uni et l'Espagne accentuent leurs efforts dans la perspective de 2015.

Je souhaite donc tout simplement savoir quel est aujourd'hui l'objectif de la France à l'horizon 2015.

En 2005, la France, toujours par la voix du président Chirac, s'était engagée à accroître de 60 millions d'euros en trois ans ses contributions volontaires aux organismes des Nations unies. Pourtant, ces contributions n'ont significativement augmenté qu'en 2006. Depuis, non seulement les objectifs annuels n'ont été atteints, mais en 2010 leur montant – 53 millions d'euros – sera inférieur, à ce qu'il était en 2005 – 68 millions d'euros. On peut donc se demander si le Gouvernement juge utile l'action de ces organisations ?

Je souhaiterais également vous interroger sur l'aide consacrée à l'Afrique. Le Président de la République s'est engagé à consacrer à ce continent la moitié de l'aide publique bilatérale, mais qu'est-ce que cela signifie exactement ? Le concept géographique est large, puisqu'il inclut des pays émergents ou en passe de l'être comme l'Afrique du Sud et les pays du Maghreb. Le concept d'aide est très large aussi car, à l'exception de l'Irak, les annulations de dette portent essentiellement sur des pays africains.

En réalité, la faiblesse des crédits d'aide-projet, c'est-à-dire des subventions, qui sont le seul moyen d'encourager le développement des pays les plus pauvres dans des secteurs non rentables comme l'éducation, les transports et la santé, marque en soi un désengagement du développement de l'Afrique. C'est d'autant plus regrettable que d'autres grands pays s'engagent fortement en faveur de ce continent, en particulier la Chine, qui vient d'annoncer qu'elle lui consacrerait, sans contrepartie, 10 milliards de dollars.

En 2008, près de la moitié des autorisations d'engagement de l'aide-projet de l'AFD ont été gelées, si bien qu'un certain nombre de projets ont dû être abandonnés, comme l'a révélé l'ONG Oxfam. Finalement, vous avez décidé de sauver certains projets, en reportant sur 2009 les AE gelées en 2008. Tant mieux, mais on a tout de même perdu un an.

Pouvez-vous nous dire comment vous entendez soutenir réellement la réduction de la pauvreté en Afrique ?

Au sein de l'aide-projet, une enveloppe de 20 millions d'euros est consacrée à l'Afghanistan et au Pakistan. Elle est mise en œuvre par la mission AFPAC gérée par le représentant spécial de la France en Afghanistan et au Pakistan, qui est désormais Thierry Mariani. N'y a-t-il pas là une confusion entre les intérêts militaires et stratégiques de la France et l'aide au développement ?

J'aimerais par ailleurs avoir des précisions quant à la stratégie de l'AFD, dont on a le sentiment qu'elle consiste actuellement en un rôle de banquier, en privilégiant son activité de prêts, au détriment de sa fonction de principal opérateur de l'aide au développement. Quels sont les objectifs que vous assignez à l'Agence ? Doit-elle se consacrer d'abord au développement des pays les plus pauvres ou à celui de sa propre activité ?

Enfin ne craignez-vous pas, madame la secrétaire d'État au commerce extérieur, une confusion entre le développement de l'activité de l'AFD dans les pays émergents et celui de la réserve pays émergents, la RPE, qui finance des projets opérés par des entreprises privées, qui sont néanmoins comptabilisés au titre de l'APD ?

**Mme Henriette Martinez**, rapporteure pour avis de la Commission des affaires étrangères pour la mission « Aide publique au développement ». Après les émeutes de la faim qui ont éclaté dans le monde il y a un an et malgré la mobilisation de la communauté internationale, la situation ne s'est pas améliorée puisque, aujourd'hui, dans le monde, 1,2 milliard de personnes, soit une sur six, souffre de la faim. Cette réalité nous rappelle que nous devons avoir pour seul objectif l'efficacité de notre aide publique au développement envers ceux qui en ont le plus besoin, en matière d'alimentation mais aussi de santé et d'éducation.

La France, qui a réformé l'architecture de son système conformément aux recommandations de la RGPP, même si elle n'atteint pas l'objectif de 0,51 % qu'elle s'est fixé, reste parmi les principaux contributeurs à l'aide au développement. Cette aide se situera en 2010 dans une fourchette allant de 0,44 à 0,48 % de son revenu national brut, ce qui doit être considéré comme une étape vers l'objectif que le Président de la République a maintenu, en dépit de la crise. Nous demeurons ainsi devant l'Italie, la Grèce, le Japon et les États-Unis qui consacrent à l'aide au développement environ 0,20 % de leur RNB mais aussi devant l'Allemagne, qui y consacre 0,38 %. Seuls le Royaume-Uni et l'Espagne devraient dépasser les 0,51 %.

**M. Henri Emmanuelli**, *rapporteur spécial*. C'était aussi l'objectif de la France pour 2010.

**Mme Henriette Martinez**, *rapporteuse pour avis*. J'observe que la mission APD ne représente que pour partie l'effort de la France. Ainsi, sur les 22 programmes relevant de 12 missions interministérielles et gérés par 14 administrations qui concourent à l'APD, nous n'en examinons ce matin que trois, qui relèvent du ministère des affaires étrangères, de Bercy et du ministère de l'immigration : le programme 110 « Aide économique et financière au développement », en augmentation de 15 %, le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », en progression de 10 %, et le programme 301 « Développement solidaire et migrations », en hausse de 43 %. Cette dispersion nuit à la cohérence opérationnelle et au pilotage stratégique de l'APD et elle ne donne au législateur qu'une vision très partielle de l'effort de la France envers les pays pauvres. Ainsi, les crédits de paiement de la mission que nous examinons atteignent 3,3 milliards d'euros alors que l'ensemble des crédits destinés à l'APD s'élève plutôt à un total compris – en fonction des annulations de dette – entre 8,6 et 9,3 milliards. À ce propos, je salue la sincérité de la présentation d'une telle fourchette.

L'augmentation des crédits du programme 209 se fait au bénéfice de la coopération bilatérale – + 19 % –, ce qui est positif. Toutefois, la part du multilatéral demeure aux alentours de 55 % pour l'ensemble de la mission.

Ce budget est globalement positif même si des critiques peuvent toujours être formulées. Je saisis cette occasion pour demander à nouveau que les parlementaires puissent débattre de l'aide publique au développement en dehors du cadre budgétaire, comme le permet la réforme constitutionnelle.

Je suis par ailleurs préoccupée qu'en dépit de la hausse des crédits de la mission, l'effort budgétaire global ne suive pas la même tendance. J'espère que la fourchette de 0,44 à 0,48 % du RNB dans laquelle il est prévu que se situe l'APD en 2010 ne sera pas qu'une embellie et que l'on pourra poursuivre l'effort au cours des années à venir.

J'appelle enfin l'attention des secrétaires d'État sur le manque de lisibilité des documents budgétaires : il n'est pas normal que les objectifs des programmes et leurs indicateurs évoluent sans cesse d'une année sur l'autre. La représentation nationale a besoin d'un instrument stable et fiable pour juger l'efficacité de la politique mise en œuvre.

J'en viens à mes questions.

Je vous remercie, madame la secrétaire d'État, d'avoir sollicité l'avis des parlementaires, comme des ONG, sur la stratégie de la France vis-à-vis de la Banque mondiale. De ce point de vue, alors que le ministre britannique de la coopération, Douglas Alexander, a réclamé une Banque mondiale qui soit mondiale dans les faits et pas seulement dans le nom et lui a publiquement reproché de délaisser l'Afrique subsaharienne, pour sa part la France s'est félicitée que la stratégie de la Banque mondiale prenne mieux en compte les priorités géographiques, notamment l'Afrique subsaharienne. Qu'en est-il exactement ? Comment peut-il y avoir de telles divergences d'appréciation ?

Par ailleurs, le ministre du budget avait annoncé l'an dernier en séance publique qu'il examinerait comment transférer à un autre programme que le programme 110 les crédits relatifs aux trois Fonds de sécurité nucléaire pour lesquels la France est engagée en Ukraine et en Russie. Cela n'a pas été fait. Que comptez-vous faire pour que ne soient plus imputées sur les crédits de l'APD des dépenses qui n'ont rien à y faire, la Russie n'étant pas

éligible à l'APD, et lesdites dépenses ne répondant en rien à des objectifs de développement ?

Monsieur le secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie, j'ai quatre séries de questions à vous poser.

Le CICID du 5 juin dernier a dressé une liste de quatorze pays prioritaires parmi l'ensemble des bénéficiaires de l'APD de la France. Sur quels critères le CICID s'est-il appuyé ? Certains pays en sont absents, alors qu'ils mériteraient, *a priori*, d'y figurer ; je pense à Haïti. D'autres y figurent, alors que l'on préférerait ne pas les y voir ; je pense à la Guinée. Comment cette liste est-elle appelée à évoluer ? À quelle échéance ? Quels crédits est-il prévu de consacrer aux pays de cette liste par rapport à ceux qui n'y figurent pas ?

Le doublement de la part de notre aide publique au développement qui pourrait transiter par les ONG est annoncé depuis plusieurs années. En fait, la progression est extrêmement lente. Quand atteindra-t-on enfin les 2 % promis en 2004 ?

Les ONG permettent notamment de rendre plus visible notre effort d'APD sur le terrain, en particulier dans le secteur de la santé – je pense à la mise en œuvre des actions du Fonds mondial sida. N'estimez-vous pas qu'il est important de donner aux ONG les moyens de développer leur action dans de meilleures conditions ? J'ai fait une proposition d'amendement visant à réserver aux ONG françaises et francophones 5 % de notre contribution au Fonds mondial sida : qu'en pensez-vous ?

En tant que présidente de la section française de l'APF, l'association française de la francophonie, je me félicite de l'importance des crédits budgétaires alloués à la Maison de la francophonie ; cela honore notre pays. Mais je m'interroge sur la diminution des crédits de la francophonie et de ceux destinés aux bourses. Pourriez-vous me donner des explications ?

*(M. Axel Poniatowski remplace Mme Martine Aurillac à la coprésidence de la commission élargie)*

**Mme Martine Aurillac.** J'ai déjà indiqué que la progression des crédits consacrés à l'aide publique au développement était loin d'être négligeable, même si nous n'avons pas encore atteint l'objectif de 0,7 % de notre PIB. Néanmoins, comme cela a déjà été souligné, la présentation de ce budget manque de visibilité et de cohérence. J'en veux pour preuve la mention à la page 44 du bleu budgétaire du coût des prêts bonifiés dans les DOM-TOM : en quoi cela a-t-il un rapport avec l'APD ?

Monsieur Joyandet, les pays en développement ont fort peu contribué au réchauffement de la planète ; pourtant, le changement climatique aggrave leur vulnérabilité. Comment l'aide au développement intègre-t-elle les questions environnementales ?

Enfin, nous sommes nombreux à souhaiter, depuis longtemps déjà, la réorientation du crédit du multilatéral – international et européen – vers le bilatéral. L'aide multilatérale représente plus de 55 % du programme 209. Mais c'est le canal bilatéral qui permet d'apporter aux projets une aide digne de ce nom. C'est l'aide bilatérale qui nous permet de respecter nos documents-cadres de partenariat et qui constitue le vrai levier de notre influence.

Sous réserve de ces observations, le groupe UMP votera les crédits de cette mission.

**M. François Loncle.** Les rapporteurs ont posé des questions pertinentes. Je me contenterai donc de formuler quelques observations.

La contribution de la France aux organisations de l'ONU, en particulier au PNUD, n'est toujours pas conforme aux engagements de notre pays. Elle dégringole même, année après année, au point que nous n'occupons plus maintenant que le treizième rang des pays qui contribuent au financement de cette organisation. C'est très préjudiciable pour l'image de la France auprès de l'ONU, et partout dans le monde.

Où en est la discussion sur le concept d'approche globale de l'aide, lancé lors du dernier G8 et soutenu par l'Italie et la France contre l'avis des deux pays européens qui respectent le mieux leurs engagements en matière d'aide au développement : l'Espagne et le Royaume-Uni ?

Les dix-sept ONG françaises présentes en Afghanistan s'interrogent sur la dérive visant à subordonner l'humanitaire au militaire. La coopération française dans ce pays est canalisée vers les zones placées sous la responsabilité des soldats français, ce qui ne permet pas de répondre aux besoins des populations dans d'autres régions. S'y ajoute le problème de la corruption des responsables nationaux, auquel nous devons être attentifs. Comme l'a dit M. Kouchner, le Président réélu à l'issue d'une mascarade électorale est lui-même corrompu !

Enfin, nul n'est besoin de se plonger dans les rapports ou dans les livres pour constater que la francophonie recule : il suffit de se déplacer dans le monde pour le constater. Si les moyens qui lui sont consacrés reculent eux aussi, qu'advient-il ?

En dépit de certaines améliorations et de certains mérites qu'il reconnaît à ce budget, le groupe SRC ne votera pas les crédits de la mission APD.

**M. François Asensi.** Le Président de la République a déclaré que, malgré la crise internationale, l'aide publique au développement ne devait pas servir de variable d'ajustement. L'intention est généreuse, l'affichage est louable, et nous ne pouvons que souscrire à cette déclaration. Reste que les crédits de l'APD sont en retrait et qu'à ce rythme, la proposition du Président de la République de lui consacrer, en 2015, 0,7 % du PIB, risque de ne jamais se concrétiser. Nous avons donc de quoi ne pas être aussi optimistes qu'on aurait pu l'imaginer.

En fait, seul 0,22 % de notre PIB est affecté à l'aide publique au développement telle que l'on peut la concevoir. En effet, monsieur le secrétaire d'État, en quoi l'aide aux étudiants étrangers réfugiés ou les subventions à Mayotte et à Wallis-et-Futuna aide-t-elle au développement ? La même question vaut pour les crédits de la mission finançant notre réseau diplomatique et culturel.

Un dernier conseil interministériel a lié l'APD à l'acceptation par les pays africains d'un contrôle renforcé de l'immigration. Une telle exigence de la France risque d'avoir des conséquences sur l'image de notre pays. Ces recommandations seront-elles prises en compte au moment de la mise en œuvre du budget pour 2010 ?

En revanche, je me félicite de la relance des discussions autour de la création d'une taxation sur les transactions financières, et du rôle moteur de la France dans ce domaine. Mais le taux dérisoire évoqué – 0,05 % – est deux fois inférieur à celui proposé par le rapport Landau et le caractère volontaire de cette taxation coupe court à sa réalisation effective.

Le week-end dernier, au cours de la réunion du G20 des ministres des finances, M. Brown a abordé l'idée d'une taxation des transactions financières. Sauf que l'objectif généreux d'aide au développement a été remplacé par la proposition de réserver ces fonds pour les banques. Nous n'avons pas entendu la France défendre cette taxe ni adopter une position différente de celle de M. Brown. Pourquoi ?

Enfin, madame la secrétaire d'État, alors que les associations s'inquiètent du détournement de notre contribution à l'UNITAID vers l'aide bilatérale, pouvez-vous nous assurer que les financements innovants conserveront leur caractère additionnel, comme l'a réclamé le secrétaire adjoint de l'ONU, M. Douste-Blazy ? Ce dernier a d'ailleurs fait ici une excellente intervention sur le rôle indispensable des financements complémentaires aux aides publiques de l'État. Je suis d'accord : l'État français ne peut pas tout faire dans le contexte international.

**M. André Santini.** Je tiens d'abord à féliciter Mme Martinez pour la pertinence et le sérieux de son travail.

« Nous avons de plus en plus de fonctionnaires au ministère de la marine, et de moins en moins de passerelles. Nous finirons par avoir la plus grande marine de terre. » : tels étaient les propos que tenaient Sir Cecil Parkinson, Premier lord de la mer, il y a quelques temps déjà. Pour autant, ils valent encore aujourd'hui. C'est pourquoi, je vous demande s'il vous est possible de nous fournir l'inventaire complet de tous les effectifs qui se consacrent à l'aide au développement. Je pense que l'on découvrirait que nous avons créé beaucoup d'emplois à l'extérieur, et je ne suis pas sûr que les cibles soient les bonnes. Certes, une coordination existe, et nous nous en félicitons. Pour autant, j'aimerais connaître le nombre d'organismes concernés, avec leurs moyens en personnels et en locaux.

**Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur.** Étant donné l'excellence des rapports présentés, je me contenterai de répondre aux questions posées par les députés et d'aborder quelques sujets.

S'agissant du rythme de progression de l'aide publique au développement d'ici à 2015, il faut être lucide : étant donné le contexte de baisse des annulations de dette, le respect de l'objectif de 0,7 % du PIB en 2015 impliquera des efforts très soutenus.

Je voudrais faire remarquer que notre engagement en faveur des OMD, ou objectifs du millénaire pour le développement, ne se mesure pas au seul ratio « APD » – au sens du Comité d'aide au développement. Le paysage évolue, en France comme ailleurs, et de nouveaux acteurs, de nouveaux objectifs, de nouveaux besoins, de nouveaux instruments apparaissent, qui échappent à cette comptabilité traditionnelle. Il en est ainsi des garanties ou des prises de participation mises en œuvre par le groupe AFD en faveur du développement du secteur privé, ou encore des actions en cours pour réduire les coûts des transferts de migrants afin de répondre à un objectif fixé par le G8 – réduction de moitié en cinq ans au niveau mondial.

Le rôle des organisations multilatérales dans la crise s'est avéré très important.

L'Afrique souffre beaucoup d'un certain nombre de phénomènes convergents : baisse du prix des matières premières ; réduction du flot des investissements directs étrangers ; réduction des transferts des migrants ; réduction des liquidités à l'échelle mondiale. D'emblée, les États membres du G 20 ont souhaité que la question du soutien aux pays pauvres, en particulier aux plus pauvres d'entre eux, fasse clairement partie de la stratégie de lutte contre la crise, au même titre que les mesures prises, par exemple, pour

accompagner les banques. C'est donc bien dans un cadre multilatéral que s'est organisée la réponse à la crise. À plusieurs reprises, nous avons associé, notamment au ministère des finances, les pays africains à la préparation du G 20 – dont ils ne sont pas membres. Christine Lagarde et moi-même avons par ailleurs rencontré les plus hautes autorités de la zone franc à chaque étape du G 20.

Des moyens financiers supplémentaires ont été fournis aux pays en développement. Le directeur général du FMI a joué un rôle essentiel en la matière. C'est ainsi que le FMI a prévu d'augmenter, sur les deux ou trois prochaines années, d'environ 8 milliards de dollars ses prêts sans intérêt aux pays à faibles revenus. Grâce à l'initiative de Dominique Strauss-Kahn, Christine Lagarde et son homologue britannique ont pu apporter une solution au problème de liquidités rencontré par un certain nombre de pays pauvres en mettant à disposition 4 milliards de dollars, fournis à parité par la France et le Royaume-Uni, dans le cadre des facilités accordées par le FMI. Mais on pourrait donner bien d'autres exemples pour illustrer le rôle du multilatéral dans la résolution des questions de crise.

Monsieur Emmanuelli, selon vous, l'AFD serait de plus en plus bancaire et de plus en plus orientée vers les pays émergents. Faut-il s'en inquiéter ?

C'est une force pour la France, par rapport à ses pays voisins, de disposer de toute une palette d'outils, allant du don au prêt très concessionnel en passant par les simples garanties de prêt : ainsi, nous pouvons nous adapter à la diversité des situations. C'est ainsi que nous avons pu, avec l'AFD, prendre le relais de la réduction des financements privés en Afrique.

Dans les pays émergents, l'AFD intervient, dans le cadre d'une stratégie clairement définie par le Gouvernement, sous forme de prêts et sur la seule question des biens publics mondiaux. Il serait tout à fait regrettable, s'agissant notamment du climat ou de l'accès à l'eau, que la France ne dispose pas d'outils pour intervenir et doive laisser aux seules organisations multilatérales le soin de s'en occuper. Le fait d'être présents de manière lisible et sur des sujets d'actualité, en complément de ce que nous faisons de manière plus traditionnelle, conforte l'intérêt d'avoir un outil général.

Je précise que l'Afrique subsaharienne représente environ 45 % du plan d'affaires de l'AFD et bénéficie des deux tiers de l'aide publique. La diversification des outils dont nous disposons nous permet de tenir notre rang. Enfin, en cette période de crise, l'intervention dans les pays émergents permet de jouer un rôle contracyclique particulièrement adapté.

Monsieur Emmanuelli, la réserve des pays émergents est constituée de dotations. Leur montant avait été fixé l'année dernière à 700 millions, somme qui a permis une action volontariste, équivalente à celle de la Coface, et qui visait à lutter contre la crise et à profiter des plans de relance. Pour le PLF 2010, le montant des dotations demandé est de 400 millions. L'objectif est double : un objectif d'aide au développement et un objectif très clair de soutien aux entreprises françaises. Contrairement aux divers financements de l'AFD, la RPE est bien une catégorie de financements liés. Il s'agit d'aider les pays émergents à réaliser des projets qui ne sont pas viables commercialement : métro de Hanoï, métro du Caire ; équipements hospitaliers au Sri Lanka ; traitement des eaux à Lahore.

Il existe évidemment une articulation avec l'AFD, puisque certains plans de financement font intervenir, pour des projets complémentaires ou en complément de la RPE *stricto sensu*, des crédits de l'AFD. C'est le cas pour le métro de Hanoï ou les projets de



transport ferroviaire au Maroc. L'aide accordée prend la forme de prêts concessionnels à des conditions plus favorables que celles du marché, en termes de taux, de durée et de franchise, et s'accompagne d'un élément de don.

La Banque mondiale, madame Martinez, est évidemment, en raison de sa réactivité, un partenaire majeur, plus important encore que par le passé, du fait de la crise et du rôle joué par les organisations multilatérales. Et du point de vue stratégique, il s'agit toujours d'améliorer l'efficacité de notre dialogue et de favoriser la transparence.

La réforme de la gouvernance de la Banque mondiale est pour nous très importante. Nous souhaitons plus particulièrement corriger la situation de sous-représentation de certains pays. Il nous paraît également nécessaire de faire contribuer l'ensemble des pays sur-représentés. Comme vous le savez, la France a beaucoup œuvré pour que les pays les plus pauvres bénéficient d'un doublement des droits de vote de base, et pour que l'on accorde à l'Afrique un siège supplémentaire au conseil d'administration. Nous continuons à œuvrer pour que l'Afrique bénéficie également d'une deuxième phase de réformes, aussi bien sur le plan financier que sur le plan politique.

Vous avez plus spécifiquement appelé l'attention sur les déclarations récentes du ministre britannique du développement sur l'intervention auprès des pays les plus pauvres. Il faut savoir que Britanniques et Français sont tombés d'accord sur le constat suivant : le ciblage de l'aide au profit de l'Afrique subsaharienne par le Fonds concessionnel de la Banque mondiale est une réalité, puisque 60 % des ressources de l'AID, mesurées en éléments dons, lui sont consacrés. En outre, la moitié des opérations de la SFI, la Société financière internationale – organe de la Banque mondiale consacré au secteur privé – sont désormais menées dans les pays éligibles à l'AID, ce qui bénéficie encore à l'Afrique. Dans cette région du monde, les investissements ont augmenté de 32 % en 2009.

Nous souhaitons que la Banque mondiale aille plus loin : il faut que l'aide profite à ceux qui en ont le plus besoin, dans les environnements les plus difficiles. Nous partageons avec nos amis britanniques l'ambition que la Banque mondiale renforce encore son action au profit des pays les plus vulnérables. Nous estimons que la vulnérabilité doit devenir un critère déterminant dans l'allocation de l'aide, à côté des critères de performance, qui sont souvent utilisés.

Nous souhaitons également que la Banque mondiale soit innovante et développe des produits adaptés – dons, instruments contracycliques, garanties... – à la situation des pays les plus fragiles, quitte à prendre davantage de risques.

Madame Martinez, avec un souci de clarté et une persévérance qui vous honorent, vous demandez de nouveau cette année pourquoi le financement du Fonds nucléaire figure dans la mission « Aide publique au développement ». Au premier abord, cela peut en effet paraître surprenant, mais deux de ces fonds font bien partie d'une stratégie de développement. L'Ukraine est éligible à l'APD, et nos contributions au Compte pour la sûreté nucléaire (NSA) et au Fonds pour le sarcophage de Tchernobyl (CSF) relèvent de l'APD. Ces fonds sont gérés par la BERD, ce qui d'ailleurs facilite la cohérence de notre action. Travaillant globalement avec la BERD, nous avons pu plaider pour qu'elle verse au CSF 135 millions d'euros de son résultat, ce qui a permis de réduire d'autant les dépenses budgétaires. Les crédits du troisième Fonds, dit NDEP, ne sont pas comptabilisables, eux, dans l'APD car ce Fonds n'intervient qu'en Russie, laquelle n'est pas éligible à l'APD. Au total, après y avoir réfléchi, comme nous l'avions promis avec Eric Woerth l'an passé, il est

logique que les crédits des deux premiers fonds figurent dans cette mission. Il serait de toute façon regrettable pour la flexibilité budgétaire qu'il en soit autrement.

Madame Aurillac, vous vous êtes, pour votre part, interrogée sur ce qui pourrait aussi apparaître étrange au premier abord, à savoir que les crédits destinés à la bonification des prêts pour certains DTOM, qui représentent environ 35 millions d'euros par an, figurent dans cette mission. L'AFD intervient à hauteur non négligeable dans les DTOM, au point que notre collègue chargée de l'outre-mer participe désormais au conseil d'orientation stratégique de l'Agence. Seules les bonifications des prêts destinés à Mayotte et à Wallis-et-Futuna sont comptabilisées en APD, vu la situation particulière de ces territoires. Cela ne représente que 3 % des prêts à l'ensemble des DTOM.

Monsieur Asensi, s'agissant de la taxe Tobin, je rappelle que Christine Lagarde a, lors du G 20 Finances de Saint-Andrews, confirmé le souhait de la France que soient étudiés des moyens d'asseoir un financement innovant du développement sur les transactions financières. La France participe au groupe de travail qui étudie la faisabilité technique de cette taxation, ainsi que des contributions volontaires sur ces mêmes transactions. Les ministres de la dizaine de pays qui participent à ce groupe de travail se sont réunis en octobre et des experts internationaux planchent également. Des conclusions devraient être rendues en avril 2010. S'il convient sur un tel sujet de faire preuve de volontarisme politique et d'être ferme sur l'objectif, il convient aussi d'étudier avec soin la faisabilité technique d'une taxe qui ne doit pas, en période de crise, réduire les capacités de liquidités ni de financement sur les marchés mondiaux.

Monsieur Asensi, vous vous êtes également demandé si les financements innovants du développement devaient être considérés comme des ressources additionnelles de l'APD. On est là dans le cadre de l'OCDE. Lors de la revue de la politique d'APD de la France en 2008, il a été rappelé que le Gouvernement français devait veiller à ce que ses déclarations d'APD respectent les règles afin de garantir l'intégrité et la cohérence des données. Conformément à cette préconisation de l'OCDE, qui rejoint les vôtres, monsieur Asensi, la déclaration d'APD 2008, établie cette année, réintègre pour la première fois le produit de la taxe sur les billets d'avion. Les autres financements à l'étude, s'ils voient le jour, seront comptabilisés dans le strict respect des règles en vigueur.

**M. Henri Emmanuelli, rapporteur spécial.** Je souhaite seulement rappeler qu'il est deux pays au monde, la France et le Canada, où la taxe Tobin a d'ores et déjà été votée, fixée à taux zéro – depuis 2001 dans notre pays. Il nous suffirait aujourd'hui d'en augmenter le taux !

**M. Alain Joyandet, secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie.** Quelques chiffres pour mesurer précisément l'évolution de notre aide publique au développement. En 2009, nous y aurons consacré 8,46 milliards d'euros et en 2010, nous y consacrerons entre 8,66 et 9,36 milliards d'euros en fonction de l'annulation de la dette du Congo-Brazzaville et de la République démocratique du Congo. Monsieur le rapporteur spécial, lors de la présentation des crédits l'an passé, nous avons souhaité la plus totale transparence et avions annoncé le taux qui sera finalement réalisé en 2009, car nous savions pertinemment que les annulations de dettes ne seraient pas effectuées au cours de cette année, les pays concernés n'y étant pas prêts. Nous vous donnons donc des chiffres qui ne tiennent pas compte d'annulations de dette théoriques, dont il est très peu probable qu'elles aient lieu. En 2010, nous consacrerons entre 0,44 % et 0,48 % de notre revenu national brut à l'APD.

Les crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement » passent de 3,166 milliards d'euros en 2009 à 3,523 milliards d'euros en 2010. Hors amendement Charasse, c'est-à-dire hors intégration des dividendes de l'AFD, les crédits de cette mission continuent de progresser d'environ 10 %, effort substantiel qui mérite d'être souligné. Contrairement à ce qui a été dit tout à l'heure, on est loin d'une stagnation !

L'augmentation des moyens du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », géré par le ministère des affaires étrangères, est confirmée. Les autorisations d'engagement de ce programme s'élèvent en 2010 à 2,351 milliards d'euros contre 2,15 milliards d'euros en 2009. Cette progression de 335 millions d'euros est largement supérieure au montant des dividendes potentiels de l'AFD. De même, les crédits de paiement progressent de 2,08 milliards d'euros à 2,29 milliards, soit, là encore, une augmentation moyenne de 10 %. Même si cela n'est jamais suffisant, il faut souligner qu'une telle progression n'avait pas été observée depuis longtemps. Cela ne fait d'ailleurs que reprendre les engagements du Président de la République et ceux du dernier CICID qui s'est tenu le 5 juin dernier. La tranche annuelle de nos versements au Fonds européen de développement (FED) représentera 872 millions d'euros en 2010, marque d'un engagement net en direction des pays ACP, en particulier d'Afrique subsaharienne, principaux bénéficiaires de l'aide de ce fonds. Cela accompagne, en les amplifiant, nos efforts bilatéraux en faveur de cette région du monde.

Nous maintenons notre contribution volontaire au Fonds de lutte contre le sida à hauteur de 300 millions d'euros. Nous préservons parallèlement des moyens pour des opérations que nous menons directement, en particulier dans les PMA. Nous prévoyons d'y consacrer en 2010 le tiers des crédits du programme 209, soit environ 615 millions d'euros.

La concentration géographique de notre aide au profit de l'Afrique subsaharienne a été l'une de nos priorités. Ainsi, 60 % de l'effort budgétaire de l'État transitant par l'AFD lui sont destinés. Qu'il s'agisse de nos interventions directes ou de nos interventions multilatérales, la volonté est la même.

S'agissant des nouvelles initiatives financées dans ce budget, je n'insisterai que sur une seule qui me tient particulièrement à cœur, le volontariat international en entreprise, qui sera triplé dans les cinq ans. Cette priorité est d'ores et déjà financée.

Madame Aurillac, nous avons essayé de regrouper l'ensemble des crédits destinés à la francophonie, afin de tenter d'y voir plus clair, et nous vous communiquerons le document afférent. Si l'on s'en tient aux seuls documents budgétaires, j'aurais en effet du mal à prétendre que les crédits de la francophonie ne diminuent pas, mais il faut prendre en compte toutes les autres contributions. Je suis d'ailleurs prêt à travailler sur le sujet avec les parlementaires intéressés. Au total, ce sont près de 925 millions d'euros que nous consacrons à la francophonie, auxquels il convient d'ajouter les 250 millions d'euros de crédits de RFI et France 24. Notre effort budgétaire en faveur de la francophonie, qui peut parfois ne pas apparaître évident sur le terrain, est bien réel.

Il faut enfin souligner l'engagement très important de notre pays en faveur de la Maison de la francophonie avec 52 millions d'euros d'autorisations d'engagement et déjà plus de 4 millions d'euros de crédits de paiement en 2009. Dès 2010, 5,2 millions d'euros de crédits de paiement seront inscrits de manière récurrente. Nous avons en effet conclu un contrat de cinquante ans avec l'Organisation internationale de la francophonie.

En ce qui concerne les bourses, le Gouvernement français en accorde près de 17 000 par an pour un montant total de 88 millions d'euros, au bénéfice essentiellement d'étudiants du continent africain. Là encore, nous concentrons nos crédits au profit de l'Afrique subsaharienne.

Monsieur le rapporteur spécial, le Président de la République a réaffirmé l'engagement de porter notre effort d'APD à 0,7 % du PIB à l'horizon 2015. Cet effort a déjà progressé, pouvant être porté de 0,39 % à 0,48 % dans le courant de l'année 2010. Il n'en demeure pas moins que pour atteindre l'objectif, il faudra persévérer dans cette voie. À compter de 2011, une nouvelle programmation triennale sera mise en place.

Se pose aussi la question de nouveaux financements complémentaires. Sachant que l'APD mondiale totale représente quelque 120 milliards d'euros, une taxe de 0,05 %, rapportant de 30 à 40 milliards d'euros supplémentaires, augmenterait, à elle seule, d'un quart le volume de cette APD. Restera à savoir comment, en accord avec l'OCDE, comptabiliser le produit de cette taxe. Devra-t-il être ou non considéré comme une ressource additionnelle au 0,7 % du PIB ? Il faudra en discuter avec nos partenaires de l'OCDE. Cela étant, comme l'a souligné Anne-Marie Idrac tout à l'heure, n'oublions pas que toute somme prélevée sur l'économie constituera autant de recettes en moins pour l'État. Il est donc légitime de s'interroger sur la meilleure manière de comptabiliser cette taxe. J'aborde le débat sans tabou, il aura lieu à son heure. Rien ne sert de se focaliser sur l'un des moyens de financement de l'APD. Tous s'additionnent. Ce qui importe, ce ne sont pas les moyens, mais les objectifs, en l'occurrence ceux du Millénaire pour le développement, la question restant bien sûr de savoir comment les financer.

Les contributions volontaires de la France aux Nations unies sont passées de 49,6 millions d'euros en 2003 à 73 millions d'euros en 2009. Elles ont donc augmenté sur la durée, même s'il a pu y avoir une baisse certaines années – nos contributions étaient par exemple de 85 millions d'euros en 2008.

Monsieur Loncle, je sais combien le PNUD vous tient à cœur. Sachez que le PNUD, le HCR et l'UNICEF bénéficient de 83 % de nos contributions volontaires. S'agissant du PNUD plus particulièrement, notre contribution est passée de 16 à 26 millions d'euros de 2004 et 2009.

Monsieur le rapporteur spécial, je vous confirme que l'objectif de réserver 60 % de notre aide à l'Afrique est respecté. Pour le reste, nous n'avons pas perdu un an avec l'ONG Oxfam. Nous avons discuté avec Bercy afin de pouvoir reprendre les 98 millions d'euros d'autorisations d'engagement non consommés en 2008, afin qu'il n'y ait aucune interruption des projets. Nous avons respecté nos engagements, même si, vous le savez bien, plusieurs années peuvent s'écouler entre le moment où un projet est lancé et celui où il est terminé ! Notre aide à l'Afrique subsaharienne est passée de 132,6 millions d'euros en 2008 à 150,1 millions d'euros en 2009. Cela représente 65,9 % de nos aides-projets. Je ne parle là que des subventions. Je peux vous communiquer les montants pays par pays si vous le souhaitez, notamment pour les quatorze pays figurant dans la liste de nos interventions prioritaires.

Je confirme un abondement exceptionnel de 20 millions d'euros pour l'Afghanistan et le Pakistan, dont 15 millions pour le premier et 5 millions pour le second. En Afghanistan, nous intervenons essentiellement autour de Kaboul, dans les zones de Kapisa et de Surobi où sont stationnées les troupes françaises. Nous aidons l'agriculture et le développement rural, notamment en distribuant aux agriculteurs des engrais et des graines

adaptées, par exemple de coton, leur permettant de multiplier les rendements par six tout en utilisant moins d'eau. Et pour m'être rendu sur le terrain, je puis certifier que cela marche. Nous leur apportons ainsi la preuve concrète qu'ils peuvent vivre d'autre chose que de la culture du pavot ! Nous participons également à divers projets en matière d'éducation et d'administration dans ce pays. Cette aide au développement ne doit pas être opposée à nos interventions militaires : la première n'est pas subordonnée aux secondes mais elle ne pourrait être apportée sans elles. Il est en effet impossible de mener des actions de développement dans des territoires non sécurisés.

Pour ce qui est de l'AFD, monsieur le rapporteur spécial, n'opposons pas les différentes formes de ses interventions. On dit souvent qu'elle consent de plus en plus de prêts et de moins en moins de dons. Cela n'est pas vrai, les dons et les aides-projets ne diminuent pas, j'espère vous l'avoir démontré. Les prêts ne remplacent pas les dons, la palette d'outils ne fait que s'élargir. J'ai demandé à l'AFD d'octroyer davantage de prêts et leur volume annuel moyen est en effet passé de quelque 3,7 à un peu plus de 6 milliards d'euros. Ces prêts sont parfois concessionnels, parfois quasi-concessionnels, parfois à des taux quasi-normaux. N'opposons pas non plus les actions de l'Agence dans les pays émergents et dans les pays les moins avancés. L'Agence intervient dans les pays émergents, notamment au Vietnam où doit être inaugurée demain à Hanoï une première ligne de métro et où est en cours le projet de pont Long-Bien. Je préfère, pour ma part, que ce soit la France qui finance ces projets, fût-ce à taux un peu moins concessionnel, et qu'elle renforce ainsi ses positions dans le pays. Dans certains pays émergents, l'AFD peut octroyer des financements à taux quasi-normal, parfois, pourquoi le taire, en se refinançant sur les marchés financiers, ce qui lui permet d'ailleurs d'accroître ses interventions et d'obtenir plus de rentabilité. Si elle réalise de bonnes opérations dans ces pays, cela lui permettra d'abonder ses interventions dans les PMA. Loin de s'opposer, les deux constituent un tout, dans le cadre d'une stratégie mondiale. On ne peut pas dans le même temps s'interroger sur ce que fait la France, notamment au regard de la présence si active de la Chine en Afrique, et demander qu'un outil comme l'AFD n'intervienne que dans les PMA. L'AFD doit agir dans le monde entier et les verrous qui existent encore à ses interventions doivent sauter car elle réalise un travail remarquable. Cela ne nuira en rien à ses interventions financières au profit des PMA. Au contraire, cela les consolidera.

Madame la rapporteure pour avis, la liste des quatorze pays prioritaires n'est pas figée. Elle peut être révisée à l'occasion d'un autre CICID, les critères étant susceptibles d'évoluer. Haïti, dont vous vous préoccupez, n'y figure pas car ce pays fait partie de la liste des pays en crise ou en sortie de crise, qui bénéficient d'une attention particulière.

Concernant l'aide publique transitant par les ONG, il s'agit d'une question sensible. Dans les pays de l'OCDE, 5 % de l'APD en moyenne, est distribuée par ce canal. Avec 1,3 %, nous sommes très en retard. Nous avons pris l'engagement de passer à 2 % d'ici à la fin du quinquennat. À mon arrivée au secrétariat d'État, nous nous sommes mis d'accord avec les ONG pour augmenter de 50 % les fonds qui leur sont destinés. Le mouvement est amorcé dès cette année et l'objectif sera tenu. Le triplement des volontaires internationaux y contribuera puisqu'ils sont, pour une bonne part d'entre eux, gérés par les ONG.

L'amendement que vous proposez, qui consisterait à fléchir, en faveur d'opérateurs francophones, 5 % des 300 millions que nous nous engageons à verser au Fonds mondial de lutte contre le sida, est très intéressant, et il rejoint la préoccupation de certaines ONG. Mais il pourrait provoquer des dommages collatéraux en donnant le sentiment que nous voulons diminuer notre part dans ce Fonds. Or telle n'est pas notre intention. Pour maintenir cette aide tout en faisant tout notre possible pour que les ONG françaises reçoivent

davantage de financements multilatéraux, il faudrait reprendre une concertation approfondie avec elles. Et le plus approprié serait d'attendre la reconstitution du Fonds, l'année prochaine.

Je vous propose donc un dialogue avec les ONG, notamment celles qui sont le plus en retrait sur la question, pour reprendre l'initiative et de retirer votre amendement pour éviter de brouiller le message de la France. La répartition entre le multilatéral et le bilatéral mérite d'être débattue, mais, dans la lutte contre le sida, le multilatéral doit être privilégié car, grâce à des économies d'échelle, il permet de soigner plus de malades. Votre initiative est excellente, il faut en reparler, mais en dehors de toute polémique parce que le sujet ne s'y prête pas.

Comme Mme Idrac a répondu à Mme Aurillac sur les crédits à l'outre-mer, et moi sur la francophonie, j'en viens à la question sur l'environnement. Nous consacrons, dans un cadre multilatéral, au Fonds pour l'environnement mondial 154 millions d'euros sur la période 2007-2010. Et, au total, ce seront 1,1 milliard d'euros qui auront servi à la mise en œuvre des politiques de développement destinées à lutter contre le réchauffement climatique.

Monsieur Loncle, il me semble avoir répondu aux questions que vous avez posées.

Les critères de l'OCDE, monsieur Asensi, sont les mêmes pour tous, et ils sont discutés en son sein. S'agissant de la France, la manière dont sont comptabilisées les interventions en faveur du développement tend plutôt à minorer la réalité qu'à la majorer. Vous avez parlé des crédits militaires. Mais, dans certains pays, ils sont la condition *sine qua non* des programmes de développement de la France. Or, pour la plupart, ces crédits ne sont pas comptabilisés dans l'aide publique au développement. Ils représentent pourtant des efforts importants. Malgré tout, nous restons le quatrième pourvoyeur d'APD au monde alors que les critères de l'OCDE ne nous favorisent pas.

Le débat relatif à l'approche globale devra être abordé sans tabou. Je n'ai pas dit qu'il fallait tout comptabiliser dans l'APD pour atteindre à tout prix le ratio de 0,7 %. L'Italie a lancé la discussion au G8, et elle a pris position. La France pas encore. Il est donc abusif de dire « la France et l'Italie ». La France ne s'est pas alignée sur l'Italie. Nous avons participé au débat.

À propos des financements innovants, je crois vous avoir répondu, monsieur Asensi.

J'en viens donc aux questions de M. Santini qui a bien voulu souligner que le ministère des affaires étrangères était chargé de faire la synthèse de l'aide publique au développement puisque nous déployons à peu près les deux tiers des crédits qui s'y rapportent. Demander une synthèse des effectifs que la France consacre dans le monde à sa mission de développement est une bonne initiative. Je suis prêt à mener ce travail, qui devra sans doute faire l'objet d'une étude spécifique très précise dans la mesure où nos personnels sur place sont « multi-emplois » et exercent une mission transversale.

(M. François Scellier et Mme Martine Aurillac remplacent M. Didier Migaud et M. Axel Poniatowski à la coprésidence de la commission élargie.)

**M. Henri Emmanuelli**, rapporteur spécial. J'entends bien les réponses qui me sont faites, monsieur le secrétaire d'État. J'ignore si ce sont les effets de la lassitude, mais j'ai l'impression que le dialogue n'est pas transparent. Vous dites que l'APD augmente de

10 %. Oui, mais le périmètre a changé : on a intégré une ligne de crédits consacrée à l'audiovisuel qui relevait auparavant du ministère des affaires étrangères. Quant à l'accroissement des concours au Fonds européen, il est bien réel mais il s'agit d'une dépense contrainte. On peut se renvoyer la balle longtemps... Je considère que le ratio sera de 0,44 % et non de 0,48 % parce que je ne crois pas trop à l'annulation de dettes de la RDC.

**M. Alain Joyandet**, *secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie*. Moi non plus.

**M. Henri Emmanuelli**, *rapporteur spécial*. Vous voyez bien.

Je sais que c'est un vœu pieux que de demander de ne pas reconsidérer les périmètres de l'aide en fonction des nécessités du moment, que je peux comprendre par ailleurs. Néanmoins, je voulais apporter ces précisions.

Enfin, ne suivez pas l'exemple italien ! Je ne suis pas sûr que ce soit une référence. De toute façon, élargir l'aide au développement aux dépenses militaires promet, monsieur le secrétaire d'État, un sérieux débat. Pour le reste, nous nous retrouverons en séance publique.

**Mme Henriette Martinez**, *rapporteuse pour avis*. Une remarque sémantique, d'abord. Mme Idrac parle de « groupe AFD », vous, monsieur le secrétaire d'État, de « l'AFD ». Cela reflète une différence significative de conception. Il faut éviter de parler de « groupe AFD » s'il s'agit de l'opérateur de la coopération française. Bercy y voit seulement une banque, au risque de décrédibiliser l'action de l'Agence dans les pays où elle intervient.

L'explication que m'a donnée Mme Idrac concernant les fonds nucléaires ne m'a pas très convaincue. Ce n'est pas parce qu'un pays est éligible à l'APD que tout ce qu'on y fait relève de cette dernière, en particulier les interventions militaires. Je constate néanmoins l'impossibilité qu'il y a à sortir ces fonds du budget. Mon amendement devient sans objet. Je ne le déposerai pas l'année prochaine et je me résigne.

Vous me dites, monsieur le secrétaire d'État, qu'Haïti ne figure pas dans la liste des quatorze pays prioritaires parce qu'elle est recensée dans les pays en crise et en sortie de crise. Pourquoi alors Madagascar et la Guinée n'en font-ils pas partie ? Il faut bien arrêter les listes à un moment donné, mais il faudrait que le CICID la révise rapidement parce que je préférerais voir Haïti sur la liste des pays prioritaires, plutôt que la Guinée.

En ce qui concerne l'amendement, important à mes yeux, visant à consacrer 5 % de notre dotation au Fonds mondial de lutte contre le sida à une action spécifique, ma bonne foi est totale. J'ai été convaincue par les auditions de différents acteurs du développement. Ce n'est pas parce qu'on finance des politiques multilatérales qu'on doit se désengager de leur mise en œuvre sur le terrain. Certains acteurs de la coopération française, qui disposent d'un réel savoir-faire, demandent à être impliqués davantage dans les circuits multilatéraux. Leur intervention nous rassurerait quant à l'efficacité de nos contributions, qui est une de nos priorités.

Cela étant, j'ai constaté, comme vous, monsieur le secrétaire, que certaines ONG spécialisées dans la lutte contre le sida avaient interprété cette réserve comme une amputation de notre contribution au Fonds. Or telle n'était pas du tout notre intention. Comme 60 % de l'argent du Fonds mondial est destiné à l'achat de médicaments, et 40 % à l'assistance technique, il n'était question que de veiller à ce que 5 % de 40 % aillent à des ONG françaises.

Je prends acte de votre engagement à reconsidérer les choses lors de la reconstitution du Fonds l'année prochaine. Je souhaite sincèrement que la concertation s'engage, et que j'y sois associée. Nous avons un effort à faire pour à la fois mieux impliquer nos ONG, améliorer l'efficacité de notre aide et – pourquoi pas ? – la faire gagner en visibilité. Après tout, l'une n'empêche pas l'autre. Sur la base de cet engagement, je retire mon amendement pour ne pas porter tort à la politique que vous menez avec beaucoup de dynamisme et d'efficacité, dans le respect des engagements de la France.

**M. Alain Joyandet**, *secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie*. Je remercie Mme la rapporteure pour sa compréhension, et je lui confirme que nous travaillerons ensemble sur le fléchage de notre contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida dans les semaines qui viennent avant sa reconstitution.

L'expression utilisée par ma collègue Anne-Marie Idrac s'explique par l'existence d'une filiale de l'AFD, qui s'appelle Proparco. Il ne faut pas chercher d'autre signification. Nous parlons avant tout de l'Agence française de développement.

Le CICID a décidé de créer le comité d'orientation stratégique de l'AFD, que j'appelais de mes vœux depuis longtemps. Il réunira l'ensemble des ministères, y compris Bercy, mais sa présidence reviendra au ministre de la coopération, ce qui a aussi une signification politique. La mission « Aide publique au développement » relève aux deux tiers du ministère des affaires étrangères mais nous travaillons au quotidien avec les ministres de l'économie et des finances, en particulier au sujet des bonifications d'intérêt et de l'aide multilatérale.

M. Emmanuelli a sa vision des choses, mais ce n'est pas à la Commission des finances que je vais apprendre que la lecture des documents suffit à prouver que les crédits de la mission sont en augmentation notable. Si on les compare dans le temps, l'année 2010 connaîtra un accroissement plus élevé que les années précédentes, malgré un budget difficile. Il faut le souligner. On peut ne pas être d'accord sur les orientations et les priorités, mais pas sur la hausse des concours. Elle est incontestable.

**Mme Chantal Bourragué**. Ma première question concerne la conférence internationale sur le développement et la population à laquelle j'ai participé fin octobre à Addis-Abeba. J'ai constaté les immenses besoins des populations, mais également la présence très active de la Chine dans le développement des infrastructures. Ainsi, un hôpital est en construction à trente kilomètres d'Addis-Abeba. Et le sommet de Charm el-Cheikh doit adopter la feuille de route de la coopération Chine-Afrique jusqu'en 2012. En moins de dix ans, les relations entre la Chine et l'Afrique ont connu un essor spectaculaire, et les échanges commerciaux ont décuplé. Cependant, au regard des droits de l'homme et du développement durable, cette coopération suscite des interrogations dans la communauté internationale. Pékin vient ainsi d'annoncer 7 milliards d'investissement en Guinée, quelques jours après le massacre de 150 manifestants de l'opposition. Quelle sera l'attitude de la France ? Et quelle sera la place de la Guinée dans notre aide au développement ? Par ailleurs, quel est le poids réel de la Chine sur le continent africain ? Avons-nous des éléments pour mesurer son influence ?

S'agissant par ailleurs des outils d'évaluation de notre aide publique au développement, l'égalité entre les hommes et les femmes sera-t-elle un critère d'évaluation de nos politiques ? C'est une question que se pose également l'OCDE.



Enfin, je m'associe à la demande d'Henriette Martinez de flécher une partie de nos concours au Fonds mondial de lutte contre le sida. Le groupe de travail dont vous avez parlé, monsieur le secrétaire d'État, sera important.

**M. Michel Destot.** Le déséquilibre chronique de l'aide bilatérale par rapport à l'aide multilatérale est une mauvaise chose pour la France. Ainsi, Madagascar est une de nos priorités. Mais il ne l'est pas par la plupart des organisations multilatérales. Conclusion : l'argent que nous leur versons part ailleurs, dans d'autres pays, ce qui complique la mise en œuvre de notre propre politique.

Pour le reste, la place des collectivités locales n'apparaît pas clairement alors qu'elles concourent, au même titre que l'État et les ONG, à notre aide publique au développement. C'est dommage. On pourrait établir une sorte de bilan consolidé de tous les acteurs pour mieux valoriser l'aide bilatérale, cadre dans lequel s'inscrivent presque exclusivement les interventions des collectivités locales, et qui souffre d'un déficit croissant par rapport à l'aide multilatérale.

**M. Jean-Pierre Brard.** Il a été beaucoup question, ce matin, d'aide multilatérale, mais la FAO n'a pas été évoquée. Or, dans son discours de juin 2008, Jacques Diouf, son directeur général, chiffrait à 842 millions le nombre de personnes qui n'avaient pas un accès adéquat à la nourriture. Selon lui, « La solution structurelle au problème de la sécurité alimentaire, c'est l'accroissement de la productivité et de la production dans les pays à revenus bas et à déficit vivrier. » Il ajoute : « Seule la coopération multilatérale permettrait de mettre en place un développement agricole durable et répondant aux besoins des populations qui en sont aujourd'hui privées. » La FAO a souvent fait l'objet de critiques et il est de bon ton de fustiger les organisations internationales. Mais il s'est dit des choses très intéressantes l'année dernière à la conférence de Rome, qui répondent aux préoccupations de Jacques Diouf. La sécurité alimentaire, qui fait partie des objectifs du Millénaire pour le développement que la France a ratifiés, appelle d'autres questions transversales, par exemple la déforestation et l'avancée du désert qui menace les périmètres agricoles, notamment en Afrique subsaharienne, en particulier au Mali, cher au cœur des Montreuillois. Elle provoque une migration subie des populations vers l'Europe. Les Maliens, les Sénégalais, les Mauritaniens qui sont chez nous, ne viennent pas faire du tourisme ; c'est la misère qui pousse les jeunes hommes à partir de chez eux.

Je ne veux pas revenir sur les chiffres, mais je voudrais savoir, monsieur le secrétaire d'État, dans quelle mesure le Gouvernement participe ou pourrait participer à des projets de développement multilatéraux concertés entre les États et la FAO. Il a été question de la Chine. Personne autour de cette table n'est naïf. Le désintéressement chinois, bien connu, se traduit en prêts à taux zéro qui ne sont jamais remboursés et derrière lesquels se trouvent des positionnements, en particulier sur les matières premières. Mais il y a d'autres formes de coopération, de co-développement multilatéral. Quel intérêt le représentant du Gouvernement leur prête-t-il ? Pour être concret, j'ai favorisé une coopération malino-franco-vietnamienne qui consistait à envoyer les experts – peu nombreux, d'ailleurs – travailler aux champs, avec les paysans, lesquels, en recouvrant l'espérance, contribuaient à la sécurité alimentaire, mais se transformaient aussi en agents de protection de la planète contre le progrès du désert. Or cette dimension n'apparaît pas pour l'instant dans les prises de position. Ce n'est pas seulement une question d'argent – même s'il faut bien trois francs six sous, même en francs CFA –, c'est d'abord une question de vision, de volonté politique.

**M. Jean-Louis Christ.** Je voudrais revenir sur les émeutes de la faim de 2007. La sécurité alimentaire est devenue l'une des préoccupations de la communauté

internationale, malheureusement sans grand succès. Le développement agricole est essentiel pour parvenir à l'autosuffisance alimentaire. Quelle place l'agriculture est-elle amenée à prendre dans le dispositif d'aide français au plan tant bilatéral que multilatéral ?

La coopération décentralisée est un excellent outil pour établir des partenariats entre les collectivités du Nord et du Sud. Elle permet de renforcer les liens d'ordre économique mais aussi culturel et personnel. Or l'efficacité de ces échanges est diluée par le manque de coordination. Quelles mesures entendez-vous prendre, monsieur le secrétaire d'État, pour rendre l'action des collectivités plus cohérente ?

**M. Michel Terrot.** Après des années d'érosion, nous sommes nombreux à souhaiter que l'aide bilatérale se maintienne, et même progresser dans l'enveloppe globale de l'aide au développement. Les inquiétudes sont grandes pour 2011 et 2012, quand le mouvement d'annulation de dettes sera totalement asséché. Comment anticiper cette situation, dans le cadre de la nouvelle programmation ?

Par ailleurs, il semblerait que l'amendement de Mme Martinez soit retiré en contrepartie de la création d'un groupe de travail. Je souhaiterais en faire partie car la question traitée, sur laquelle il faut certes réserver du temps à la discussion, mais aussi agir vite, est majeure.

**Mme Sandrine Mazetier.** Mes questions porteront sur le programme 301 et je dois donc regretter une nouvelle fois l'absence de M. Besson. C'était déjà le cas lors de l'examen de quatre accords de gestion concertée des flux migratoires et vous n'aviez pu, monsieur le secrétaire d'État, malgré toute votre bonne volonté, m'apporter les réponses adéquates. L'absence systématique du ministre est très méprisante envers la représentation nationale.

Quelles sont les priorités de l'aide publique au développement, sachant que le programme 301 consacre 40 millions à la Tunisie et six fois moins au Burkina Faso, dont le développement est pourtant nettement moins avancé ? Êtes-vous d'accord avec cette évolution qui subordonne l'aide au développement à la conclusion d'accords de gestion concertée des flux migratoires ? Cela soulève des questions sur votre conception même de l'aide, d'autant que tous ces accords de gestion concertée ont un volet policier, dont l'importance n'est pas fixée. En quoi la coopération policière, le soutien au contrôle aux frontières des pays concernés aide-t-il à leur développement ? On ne peut s'empêcher de faire le rapprochement avec le coût des reconduites à la frontière, qui atteint douze fois le montant alloué au développement solidaire... Enfin, et malgré l'augmentation d'ensemble du programme, l'aide à la réinstallation des migrants diminue. Elle ne représente plus que 2,5 millions, soit beaucoup moins que le budget des sondages à l'Élysée...

Enfin, Mme Martinez, que je remercie de son rapport, a relevé que ce programme créé l'an dernier seulement avait déjà perdu l'un de ses objectifs : celui de « contribuer au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine », et cela sans que les gestionnaires du programme aient cru devoir s'en expliquer.

**M. Jacques Myard.** Je voudrais pour ma part, en me félicitant de la croissance des crédits de la mission, rappeler que l'aide publique au développement n'est pas un acte de générosité. C'est un acte politique facteur d'équilibre, visant à éviter des flux migratoires – une ardente obligation qui va dans notre propre intérêt.

Le problème majeur de l'Afrique est celui de la croissance démographique. Pour des raisons idéologiques, on ne veut pas s'y attaquer. Les pays qui s'en sortent sont pourtant ceux qui ont commencé leur transition démographique. Une croissance de la population supérieure à deux points par an annihile toute capacité de développement. Il est faux de penser que lorsque le niveau de vie augmentera, la croissance démographique baissera d'elle-même. C'est par la stabilisation de la croissance démographique qu'il faut commencer.

Par ailleurs, nous sommes dans des stratégies d'influence et notre objectif doit être de défendre la politique française. Les Chinois ont compris que les États étaient en concurrence. Nous devons les imiter. C'est pourquoi il faut utiliser principalement l'action bilatérale, au lieu de croire que le multilatéralisme nous permettra de défendre nos intérêts. On peut regretter la baisse du PNUD, mais je rappelle que les opérations de maintien de la paix représentent aujourd'hui la moitié de l'aide multilatérale.

Ce qui m'amène à la coopération militaire. Outre les opérations de maintien de la paix, elle peut avoir un rôle primordial pour renforcer la stabilité des États concernés. Qu'on le veuille ou non, les forces armées sont souvent le premier apprentissage de l'ordre étatique. Il ne s'agit pas de prêter main forte à des dictatures, mais de stabiliser ces États dans leur ordre interne. Je regrette donc que la coopération militaire, dans tout ce qu'elle avait de noble et d'efficace pour ces démocraties naissantes, passe systématiquement à la trappe dans nos budgets.

On peut enfin regretter le recul de la francophonie, mais elle résulte aussi de notre propre attitude : entendre certains hauts fonctionnaires français ânonner l'anglais dans les cénacles internationaux, et même au sein de l'Union, est proprement inadmissible. Des sanctions doivent être prises contre ces adeptes du globish, qui font reculer l'usage du français. J'ai à ce propos déposé une proposition de loi sur l'installation, à Villers-Cotterêts, d'un centre d'apprentissage du français économique, pour lequel il serait d'ailleurs souhaitable de faire payer les gens du CAC 40 qui baragouinent eux aussi l'anglais à longueur de temps.

*(M. Didier Migaud et M. Axel Poniatowski remplacent M. François Scellier et Mme Martine Aurillac à la coprésidence de la commission élargie.)*

**Mme Christiane Taubira.** La réponse que vous avez donnée sur la présence, au sein de la mission, de crédits destinés à des collectivités d'outre-mer n'était pas satisfaisante. En tout cas, cette présence même pose la question de la citoyenneté des ressortissants d'outre-mer, une question qui devient cruciale lorsqu'on voit que les seuls territoires pour lesquels l'État mesure le coût de ses missions régaliennes sont outre-mer... Il est urgent de considérer que, sous quelque forme que ce soit, l'outre-mer n'a pas à figurer dans l'aide publique au développement.

Pour ce qui est de l'Agence française de développement, la question n'est pas tant celle de la pertinence de ses interventions dans les pays émergents que de la présence de ces interventions dans l'aide publique au développement. Cette question nous renvoie à la performance de notre politique, et donc aux indicateurs de développement. D'un point de vue de gestion des fonds publics, nous devons connaître l'efficacité des interventions de l'État ; d'un point de vue moral, nous devons vérifier que l'aide publique au développement porte nos valeurs. Je plaide donc depuis longtemps pour que les indicateurs de développement indiquent le niveau d'éducation des filles et des garçons dans les pays concernés. C'est non seulement un investissement pour l'avenir, mais un moyen pour que

l'aide ne serve pas uniquement à la croissance des résultats, dans l'agriculture par exemple, mais aussi à l'élévation de la capacité des populations.

Encore quelques questions, dont toutes ne pourront peut-être pas recevoir une réponse immédiate : quelle est l'articulation entre l'aide publique au développement et les objectifs du Millénaire pour le développement ? Où en est le processus de démocratisation du Fonds européen de développement, notamment sa présentation au Parlement européen ? Sous quelle forme seront attribués les prêts non souverains aux entreprises dans les pays en voie de développement, annoncés par le Président de la République ? Enfin, selon quel protocole la Banque européenne d'investissement pourrait-elle participer au capital de banques africaines ?

**Mme Nicole Ameline.** Je salue l'engagement de la France pour l'aide publique au développement, dans un moment particulièrement difficile mais qui justifie d'autant plus son effort.

À quelques semaines du sommet de Copenhague, où en est le redéploiement des stratégies de la France dans le domaine majeur du développement durable ? Entre les actions bilatérales et multilatérales, y a-t-il une place pour une stratégie européenne qui concilie à la fois une nouvelle éthique de la mondialisation, la lutte contre la pauvreté dans le monde et l'affirmation d'une croissance protectrice de l'environnement ? Où en est la restructuration de l'offre française dans ce domaine ? L'articulation avec l'Europe est-elle une de vos priorités ?

**Mme Françoise Hostalier.** Le volontariat international s'inscrit-il dans le projet de service civique développé par votre collègue Martin Hirsch ? Par ailleurs, l'éducation est un des fils conducteurs de l'aide publique au développement. Or, la scolarité des filles est en régression dans de nombreux pays. Avez-vous des projets particuliers dans ce domaine ?

Vous avez rappelé votre volonté d'aider au développement économique des pays émergents, mais il est aussi souvent question de « développement durable ». Comment rendre l'aide économique respectueuse de l'environnement sans être trop pénalisé dans la concurrence internationale ?

L'an dernier, vous vous étiez engagé à travailler en lien étroit avec les nombreuses petites ONG qui apportent une grande richesse à l'action française. Vous aviez parlé d'une augmentation de 50 % en quatre ans des moyens qui transitent par elles, et de les réunir de manière régulière. Où en sommes-nous ?

Enfin, 2010 sera l'année de l'Afrique, avec le cinquantième anniversaire de l'indépendance de quatorze ex-colonies et le soixantième de leur engagement dans la libération de la France. Comment votre ministère y participera-t-il ?

**M. Michel Bouvard.** Pour prolonger l'intervention de Christiane Taubira, l'outre-mer fait-il partie de la République ou pas ? L'Agence française de développement continue à intervenir en matière économique outre-mer. Or, depuis plusieurs années, on s'efforce à une meilleure intégration des collectivités d'outre-mer. Des conventions sont passées avec différents ministères et surtout la Caisse des dépôts et consignations mais, qu'il s'agisse de l'accompagnement des PME ou du développement touristique par exemple, la Caisse ne peut pas intervenir directement. Nous devons passer par l'AFD, et par les procédures lourdes et compliquées qui vont avec. Pourquoi ne pas poursuivre le mouvement d'intégration et laisser la Caisse des dépôts intervenir directement, comme en métropole ?

Les structures de l'AFD font bien leur travail au niveau local, mais leurs procédures mériteraient d'être réexaminées.

Je m'interroge aussi sur la candidature de l'Agence pour reprendre des sociétés immobilières outre-mer : que viendrait-elle donc faire dans la gestion d'un parc de logement social alors qu'elle n'a aucune expérience dans ce domaine ? En outre, j'ai pu constater à La Réunion que l'AFD accordait – aux frais du contribuable – des bonifications de prêts allant bien au-delà de ce que consentait la Caisse des dépôts et consignations, qui était pourtant parfaitement satisfaisant. En clair, la présence de l'AFD dans des dossiers locaux de gestion outre-mer, au-delà de la coordination régionale avec les États voisins, se justifie-t-elle encore ?

**M. Jean-Claude Mathis.** Quel est l'état de la dette des pays pauvres, et comment va-t-elle évoluer dans les années à venir ?

**M. Bernard Carayon.** Quels sont les fournisseurs industriels d'Unitaid ? Par ailleurs, l'AFD finance-t-elle des projets portés par des entreprises françaises, ou seulement étrangères ? Enfin, quelles conditions de transparence et de gouvernance démocratique exigez-vous des ONG avec lesquelles vous travaillez ?

**M. Patrice Martin-Lalande.** Les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement doivent promouvoir la démocratie, l'État de droit et la bonne gouvernance et lutter contre la corruption. En tant que président exécutif du groupe français de l'Union interparlementaire, je viens de participer à la conférence de Washington sur le e-Parlement. Le développement des technologies de l'information et de la communication est une occasion historique de renforcer le rôle des parlements et leur légitimité démocratique. Elles permettent en effet de renforcer leurs moyens d'information et de contrôle et donc la transparence de l'action des pouvoirs publics.

Une part de notre aide publique au développement doit être consacrée au développement de ces technologies dans les parlements, selon un plan stratégique propre à chacun et accompagné d'indicateurs de résultat. Une autre partie doit aller à l'amélioration des moyens des parlements pour remplir leurs missions.

**M. Alain Joyandet,** *secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie.* Pour rassurer tout de suite Mme Bourragué, nous avons sanctuarisé 30 millions à destination spécifique des femmes, gérés pour 21 millions par l'Agence française de développement, pour 3 millions par le ministère et pour les 6 restants par les ambassades. L'enveloppe est pilotée par une cellule sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

Les femmes portent un grande partie du développement de l'Afrique. Elles représentent 90 % des dossiers de microcrédits et les remboursent à 95 %, malgré d'énormes difficultés. Certains exemples sont vraiment extraordinaires et dès qu'elles ont un peu d'argent, elles le consacrent à la santé et à l'éducation de leurs enfants. Dès que j'ai été nommé, j'ai donc sanctuarisé cette action capitale en faveur des femmes et je lui ai donné un rôle transversal dans l'ensemble de nos politiques de développement en Afrique.

Après les événements du 28 septembre en Guinée, et alors que la Chine continuait à passer des contrats, la France a immédiatement suspendu ses coopérations militaires ainsi que certaines coopérations techniques, concernant surtout les voies de communication, tout en maintenant bien sûr son aide humanitaire. Ces différences d'appréciation doivent nous faire réfléchir à notre manière d'agir. Il n'est pas question de

renier nos engagements pour les droits de l'homme, la démocratie, la bonne gouvernance et la transparence, mais il faudrait que l'ensemble des pays qui interviennent dans ces pays nous rejoignent sur ces grands principes. À la grande conférence d'Accra sur l'efficacité de l'aide par exemple, la France a proposé un texte qui a soulevé le consensus pour en revenir aux principes de la déclaration de Paris de 2005, mais cela reste à concrétiser sur le terrain.

M. Destot a insisté sur la coopération décentralisée. C'est une préoccupation constante. J'ai d'ailleurs lancé, c'est la première fois, un Tour de France des régions pour faire l'inventaire des coopérations. Nous essayons que les conventions rejoignent les objectifs poursuivis par le ministère des affaires étrangères. L'État intervient à hauteur de 20 % dans les coopérations décentralisées menée par les collectivités. J'ai aussi mis en place un atlas qui recense 12 000 projets menés par plus de 4 700 collectivités – ce qui nécessite sans doute un peu plus de coordination.

Par ailleurs, la France reste à un niveau très important d'actions bilatérales, qui représentent encore 60 % de notre aide publique au développement. C'est loin d'être le cas de tous les pays.

Je salue les initiatives de coopération prises par la ville de Montreuil, monsieur Brard, notamment avec Yélimané au Mali – un cas exemplaire. Vous vous appuyez d'ailleurs sur la FAO pour cette action. Or, la France est leader en matière de relance de l'agriculture en Afrique saharienne et propose un nouveau partenariat avec la FAO.

Il y a d'autres exemples de coopérations tripartites, notamment entre le Brésil, Haïti et la France. Nous voudrions aussi en monter une avec le Canada, qui est également très impliqué en Haïti. Il est d'ailleurs question d'une conférence spécifique à ces derniers pays.

Le nouveau multilatéralisme permet d'associer plusieurs pays, avec un leader, en fonction des zones géographiques et des thèmes abordés. Nous y travaillons avec l'AFD.

Je vous confirme, monsieur Christ, que nous consacrerons 1,5 milliard d'euros à l'agriculture sur la période 2009-2011, conformément à l'engagement pris à L'Aquila. À Rome, le président Sarkozy a lancé l'idée d'un nouveau partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire ; ce projet fait son chemin.

L'année dernière, nous avons mis en œuvre 445 millions d'euros, dont 243 millions par l'intermédiaire de l'AFD – 90 millions d'euros pour la recherche agricole pour le développement, 52 millions d'aide alimentaire et 33 millions pour les contributions aux organisations internationales. Un sommet des chefs d'État aura lieu dans quelques jours à Rome sur ce thème et j'espère que l'idée du nouveau partenariat mondial pour l'agriculture sera confirmée. Le ministère de la coopération a pris l'initiative, avec la Banque africaine de développement, du lancement d'un nouveau fonds pour financer toutes les initiatives de développement agricole ou agroalimentaire.

Concernant la coopération décentralisée, j'ai déjà répondu à M. Destot.

Monsieur Terrot, nous devons adopter à partir de 2011 une nouvelle programmation correspondant à l'objectif de porter l'aide publique au développement à 0,7 % du revenu national brut en 2015, conformément à l'engagement pris par le Président de la République. J'espère que nous aurons retrouvé d'ici là les marges de manœuvre nécessaires.

Madame Mazetier, vous m'avez sous-estimé en jugeant que je ne pourrais pas répondre en l'absence de M. Besson. Je puis au contraire vous dire que nous ne conditionnons pas nos politiques de développement à la signature d'accords de gestion des flux migratoires. En voici d'ailleurs la meilleure illustration : sur la totalité de l'aide publique au développement, qui s'élève à 3 523 millions d'euros, seuls 35 millions relèvent de M. Besson. En d'autres termes, 99 % de l'aide publique au développement n'est pas liée aux questions d'immigration et est traitée par des ministères différents.

Monsieur Myard, votre combat pour la francophonie est le mien et, chaque fois que j'en ai l'occasion, j'interviens pour que le français soit utilisé par les « grands Français » qui siègent dans les institutions internationales. Je suis également intervenu pour que notre pays soit représenté au concours de l'Eurovision par des artistes qui chantent en français. Vous voyez donc que des progrès sont possibles.

La coopération militaire, sur laquelle vous m'avez également interrogé, reçoit un montant stabilisé de 88 millions d'euros en 2009, dont 32 millions consacrés aux crédits d'intervention. Je précise que 325 coopérants militaires sont déployés dans le monde et que le responsable de ces personnels dépend du ministère des affaires étrangères. Nous suivons avec beaucoup d'attention cette politique, menée par une soixantaine d'agents de l'administration centrale à Paris. On ignore trop souvent, comme vous l'avez justement souligné, que la coopération militaire ne sert pas qu'à faire la guerre : elle dispense à des militaires comme à des civils des formations à très nombreux métiers. C'est une activité à laquelle nous tenons beaucoup.

**M. le président Axel Poniatowski.** Monsieur le secrétaire d'État, je ne peux pas vous laisser pratiquer l'autosatisfaction à propos des conseillers militaires. En effet, comme on le constate sur les trois dernières années, le budget correspondant ne cesse de fondre, passant de près de 150 millions d'euros à 88 millions.

Je tiens donc à vous informer que la Commission des affaires étrangères a décidé de mettre en place une mission d'information sur cette situation préoccupante, qui pose un véritable problème d'influence dans le monde, les conseillers militaires français ayant, faute de crédits, disparu de certains pays.

**M. Alain Joyandet, secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie.** La loi de finances initiale pour 2009 prévoyait 32 millions d'euros au titre de la coopération de sécurité et de défense. Le chiffre est inchangé cette année. Sans doute les éléments de comparaison que vous évoquez renvoient-ils à une période plus lointaine, antérieure à mon arrivée au ministère.

**M. le président Axel Poniatowski.** Le chiffre que j'ai évoqué correspond à la ligne complète.

**M. Alain Joyandet, secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie.** Les crédits d'intervention, d'un montant de 32 millions d'euros, sont stabilisés. Il n'y a là aucune autosatisfaction. Je reste néanmoins à votre disposition pour travailler avec vous sur ces questions.

Madame Taubira, la question se pose en effet de savoir si nous devons ou non intervenir outre-mer par l'intermédiaire de l'Agence française de développement. L'outre-mer fait bien évidemment partie de la nation française. Au-delà des principes, cependant, cette forme de coopération peut se révéler intéressante. À défaut, il faudrait recourir à d'autres canaux, budgétaires par exemple.

Je rappelle toutefois que le comité interministériel de l'outre-mer (CIOM) qui s'est tenu voilà quelques jours n'a pas rendu d'arbitrage à propos du logement social. Le dialogue doit donc se poursuivre avec le Gouvernement, notamment avec ma collègue chargée de l'outre-mer. Je suis, quant à moi, tout disposé à participer à cette discussion, mais elle ne relève pas de mes attributions – à moins bien sûr que l'AFD n'intervienne dans ce dossier. En tout état de cause, l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations ne saurait avoir que des effets positifs.

**Mme Christiane Taubira.** Il ne s'agit pas d'exclure l'AFD de l'outre-mer, mais de savoir pourquoi ces interventions relèvent de l'aide publique au développement. Si vous voulez vraiment additionner toutes les interventions de l'AFD, peut-être serez-vous gêné par le fait que cet organisme a accordé l'an dernier une avance à des pétroliers, dont Total !

Les interventions de l'AFD dans les outre-mer posent du reste diverses autres questions. M. Bouvard évoquait ainsi la participation au capital de sociétés de logement social. L'AFD participe déjà à une société immobilière où l'État détient la majorité et intervient d'une manière discrétionnaire dans les projets immobiliers. Pourquoi donc ces interventions sont-elles considérées comme de l'aide publique au développement et pourquoi l'AFD devrait-elle intervenir dans les outre-mer ? Ainsi, le seuil Trichet, qui interdisait de cumuler deux dispositifs financiers favorables, a été supprimé pour les petites et moyennes entreprises sur l'ensemble du territoire, mais maintenu dans les outre-mer. De même, OSEO n'y intervient pas.

Il ne s'agit donc pas là d'un caprice, mais d'une question de fond : les outre-mer sont-ils des territoires sous législation républicaine, ou des extra-territoires ?

**M. Alain Joyandet, secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie.** Madame la députée, votre question rejoint celle des critères de comptabilisation. En effet, vous ne contestez pas l'intervention de l'AFD, qui répond à des besoins, mais le fait que cette intervention soit comptabilisée au titre de l'aide publique au développement. Cette pratique est cependant d'usage au sein du comité d'aide au développement de l'OCDE lorsqu'il est question de territoires ultramarins. Ainsi, Mayotte continuera d'être comptabilisée de la sorte jusqu'en 2011. Il s'agit là toutefois de règles susceptibles de changer. La France finance d'ailleurs d'autres interventions qui, alors qu'elles pourraient être considérées comme de l'aide publique au développement, ne le sont pas. J'entends donc votre propos, qui est frappé au coin du bon sens.

Je vous confirme par ailleurs que l'aide publique au développement s'articule avec les objectifs du Millénaire pour le développement – les OMD –, comme le soulignent les conclusions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 5 juin, qui insistent sur la cohérence totale entre les moyens mis en œuvre, l'aide publique au développement et les OMD. Je souhaite d'ailleurs, je le répète, que nous menions cette réflexion, qui rejoint la question de l'approche globale. Gardons-nous de confondre les moyens et les objectifs. Pour moi, l'objectif suprême est de réaliser les OMD. Tout le reste constitue des moyens – qu'il s'agisse de l'APD ou de financements innovants, de dons ou de prêts.

En matière de scolarisation, qui est l'un de ces objectifs, je rappelle que la France et le Royaume-Uni ont pris ensemble l'engagement très ambitieux d'assurer la scolarisation universelle des petits garçons et, bien sûr, des petites filles. C'est pour moi un point particulièrement important. En effet, de même que le rôle des femmes est essentiel dans la



société en Afrique subsaharienne, on sait bien que la scolarisation des petites filles est le début d'une évolution globale et positive de la société.

Pour atteindre ces objectifs, nous avons lancé plus de soixante projets depuis 2000 dans un cadre bilatéral et cumulé près de 500 millions d'engagements – 130 millions en 2008 pour l'éducation de base et un peu d'éducation professionnelle, dont 57 millions en Afrique subsaharienne. Le grand engagement est bien évidemment celui de l'initiative *Fast track*, qui est au cœur de notre action de développement.

Mme Ameline m'a demandé si nous avons une approche nouvelle en Europe pour organiser la mise en œuvre des politiques de développement. Comme je l'indiquais tout à l'heure en réponse à la question de M. Brard sur ce point, nous réfléchissons à un nouveau multilatéralisme : au lieu de passer directement par les organisations multilatérales, les États européens s'efforcent de faire travailler ensemble leurs différentes agences de développement et de créer des groupes d'intervenants sur des groupes de pays ou des missions particulières. La France et trois ou quatre autres pays peuvent ainsi agir l'un pour le compte des autres dans un pays ou un groupe de pays sur des thèmes particuliers.

Madame Hostalier, il est en effet prévu d'intégrer notre nouvelle politique pour les volontaires internationaux dans le cadre plus général du service civique. C'est là un point que nous avons évoqué avec Martin Hirsch. Nous voulons que les volontaires internationaux français puissent bénéficier des mêmes avantages que les autres citoyens français qui s'engageront dans le service civique. Il s'agit d'un pas très important, car il est fréquent que nos volontaires internationaux ne soient pas assez valorisés et ne reçoivent pas un retour suffisant de l'expérience qu'ils acceptent de mener à l'étranger.

Par ailleurs, l'aide est en effet conditionnée aux facteurs environnementaux, comme c'est également le cas pour d'autres facteurs, notamment dans les domaines de la gouvernance, de la démocratie ou de la transparence de la gestion. Je précise encore que, sur la période 2007-2010, nous consacrons 154 millions d'euros au Fonds pour l'environnement mondial. C'est dire notre attachement aux grands enjeux du réchauffement climatique et, plus généralement, de la protection de l'environnement.

Pour ce qui concerne les ONG, il est prévu une augmentation de 50 % d'ici à la fin du quinquennat, pour atteindre une proportion de 2 % de l'aide publique transitant par ce canal d'ici 2012.

Le Président de la République a demandé à Jacques Toubon, ancien ministre, de bien vouloir conduire une mission spéciale pour la célébration des anniversaires qui s'inscrivent dans le cadre de l'année de l'Afrique. Nous travaillons bien évidemment ensemble. Les actions seront nombreuses et consisteront aussi bien à proposer aux pays africains des initiatives françaises qu'à répondre aux demandes d'aide formulées par ces pays pour organiser localement des manifestations. Je ne suis pas encore en mesure de vous fournir des chiffres, la liste des projets et le montant de notre contribution n'ayant pas encore été arrêtée. Elle le sera dans les prochaines semaines.

Monsieur Mathis, je vous adresserai les chiffres, par pays, de la dette des pays pauvres. Je puis cependant déjà vous indiquer que les plus gros « gisements » restants pour alimenter notre aide publique au développement se situent en Côte d'Ivoire et au Congo.

Monsieur Carayon, la question de savoir si l'AFD finance en priorité des projets mis en œuvre par des entreprises françaises n'est autre que celle de l'aide liée ou déliée. L'aide française est aujourd'hui majoritairement déliée, ce qui n'est pas sans poser quelques

interrogations, car nous finançons parfois des projets de développement réalisés par des entreprises étrangères. Il est cependant rassurant de savoir que moins de 10 % de l'enveloppe globale de l'aide publique déliée sont utilisés pour rémunérer des entreprises issues de pays émergents, notamment chinoises. Les entreprises françaises et européennes bénéficient au moins autant de l'aide déliée fournie par d'autres sources de financement et ne sont, pour l'heure, nullement défavorisées. C'est là une question que j'ai voulu approfondir après avoir constaté en Tanzanie qu'un projet financé à 100 % par la France et dont je posais la première pierre était intégralement mis en œuvre par une entreprise étrangère.

Avec les ONG, nous nous efforçons bien évidemment de travailler dans la transparence. Je suis preneur de toute information en la matière. À l'heure où les États insistent sur la nécessité de la transparence et de la gouvernance, nous devons appliquer les mêmes exigences à ceux qui mettent en œuvre des crédits provenant de l'aide publique au développement.

Je rappelle en outre que nous venons de mettre en place avec les ONG un conseil d'orientation stratégique et que nous travaillons ensemble sur ce sujet. Comme j'en avais pris l'an dernier l'engagement, j'ai entrepris de travailler plus étroitement avec ces organisations, que je reçois régulièrement – j'ai ainsi reçu la semaine dernière le président de Coordination Sud, qui représente de nombreuses ONG. Je rappelle aussi que le Président de la République a souhaité recevoir lui-même toutes ces ONG à l'Élysée le 16 septembre dernier.

Monsieur Martin-Lalande, nous développons à l'intention des parlements de pays partenaires divers programmes dotés d'importants moyens dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, afin de les aider à se numériser et à fonctionner de manière plus moderne.

Je tiens également à rappeler à cet égard l'initiative que nous avons engagée pour développer la numérisation des écoles africaines.

**M. le président Didier Migaud.** Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie.

\*

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires étrangères examine pour avis, sur le rapport de Mme Henriette Martinez, les crédits de la mission Aide publique au développement du projet de loi de finances pour 2010.

**Mme Henriette Martinez, rapporteure.** Compte tenu des explications que Mme Anne-Marie Idrac et M. Alain Joyandet m'ont données en réponse aux questions que je leur avais posées lors de mon propos liminaire, je retire mes amendements n° 4-CAE relatif au transfert, dans la mission Ecologie, développement et aménagement durables, des crédits de la mission Aide au développement concernant notamment la construction du nouveau sarcophage du site de Tchernobyl et le démantèlement des sous-marins nucléaires russes en mer de Barentz. Je retire également l'amendement n° 6-CAE qui visait à réserver une part de la cotisation de la France au Fonds mondial de lutte contre le sida, pour financer des missions d'assistance, de soutien et d'expertise proposées par des opérateurs francophones.

**Article additionnel après l'article 49 : Déductions au titre de l'ISF des versements effectués au profit d'associations reconnues d'utilité publique**

**Mme Henriette Martinez, rapporteure.** Je maintiens en revanche l'amendement n° 5-CAE qui a pour objet de compléter le mécanisme de déduction de

l'impôt de solidarité sur la fortune des sommes affectées au financement des PME ou à des dons au profit de fondations reconnues d'utilité publique et de quelques autres organismes, introduit par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

Ce dispositif a été codifié à l'article 885-0 V bis A du code général des impôts mais, alors que le régime fiscal des associations reconnues d'utilité publique (RUP) et celui des fondations d'utilité publique est identique, notamment en ce qui concerne les avantages fiscaux aux dons qui leur sont faits, ni les associations reconnues d'utilité publique, ni les associations de bienfaisance ou de recherche médicale (visées à l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901) ne bénéficient du mécanisme de déduction de l'impôt de solidarité sur la fortune prévu par la loi TEPA.

D'un point de vue fiscal, la rédaction actuelle aboutit à rendre encore plus complexe le système de réduction d'impôt pour les dons aux œuvres et à créer de nouvelles lignes de partage au sein du secteur des organismes sans but lucratif qui compliquent inutilement les choix des donateurs qui, pour être largement indifférents à la forme juridique de l'organisme (association ou fondation), risquent de modifier leur comportement au détriment des associations.

Dans un souci d'équité et de simplicité, il me semble opportun que soit rétablie l'égalité de traitement entre les fondations et les associations reconnues d'utilité publique (art. 11 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ou assimilées (associations de bienfaisance ou de recherche médicale visées à l'article 6 de la loi 1901) qui font l'objet de contrôles aussi étroits des pouvoirs publics.

La commission *adopte* l'amendement n° II-252 de Mme Henriette Martinez.

Suivant les conclusions de la Rapporteuse, la commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission Aide publique au développement.



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

**Amendement n° II – 4 CAE, présenté par Mme Henriette Martinez, M. Jean-Claude Guibal, Mmes Martine Aurillac et Chantal Bourragué**

Article 35

Etat B

### Mission « Aide publique au développement »

I. – Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(en euros)

Programmes	+	-
Aide économique et financière au développement	0	29 000 000
Solidarité à l'égard des pays en développement <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Développement solidaire et migrations	0	0
<b>TOTAUX</b>	0	29 000 000
<b>SOLDE</b>	<b>-29 000 000</b>	

II. – Modifier ainsi les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Aide économique et financière au développement	0	12 350 000
Solidarité à l'égard des pays en développement <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Développement solidaire et migrations	0	0
<b>TOTAUX</b>	0	12 350 000
<b>SOLDE</b>	<b>-12 350 000</b>	

## EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement reprend, à l'identique et pour les mêmes raisons, un amendement présenté l'an dernier, que le ministre du budget avait alors repoussé.

Il vise à demander au gouvernement de transférer de la mission « Aide au développement » à la mission « Ecologie, développement et aménagement durable » des crédits inscrits au programme 110 (« action : aide économique et financière multilatérale ») correspondant à la participation de la France aux Fonds de sécurité nucléaire suivants :

- Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP), pour 3.5 M€ de CP pour 2010.
- Fonds du sarcophage de Tchernobyl (Tchernobyl Shelter Fund - CSF), pour 15 M€ d'AE et 5 M€ de CP.
- Compte pour la sûreté nucléaire, pour 14 M€ d'AE et 3.85 M€ de CP.

Il s'agit de Fonds auxquels la France est contributrice depuis plusieurs années.

Le premier a pour objet de conduire des opérations de dépollution en Russie, portant notamment sur le démantèlement de sous-marins nucléaires en Mer de Barentz, auquel la France, premier contributeur avec la Commission européenne, s'est engagée à hauteur de 40M€.

Les deux autres Fonds, gérés par la BERD, portent, l'un sur la construction du nouveau sarcophage sur le site de Tchernobyl, et l'autre, sur des traitements de combustible usé et de déchets liquides, notamment à Tchernobyl.

L'objet de ces fonds n'est pas en relation avec l'aide publique au développement, laquelle, selon le CAD, ne doit comptabiliser que les apports ayant « pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ». Leur inscription au programme 110 dans le projet de loi de finances ne se justifie donc pas.

**Amendement n° II – 5 CAE (déposé à la séance sous le n° II – 252), présenté par Mme Henriette Martinez, Mme Geneviève Colot et M. Jean-Louis Christ**

**Article additionnel, après l'article 49**

Insérer l'article suivant :

I. Au 2° du I de l'article 885-0 V bis A du code général des impôts, après : « *Des fondations reconnues d'utilité publique* », ajouter :

« *...et associations reconnues d'utilité publique* »

Après le 8° du I de l'article 885-0 V bis A du code général des impôts, créer un nouvel alinéa :

« *des associations de bienfaisance ou de recherche médicale visées à l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901* »

II. Le I. s'applique aux dons effectués à compter de la date limite de dépôt de la déclaration d'ISF au titre de l'année 2010.

III. La perte de recettes pour l'Etat est compensée par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

**Amendement II – 6 CAE présenté par Mme Martinez, Rapporteure pour avis, et Mmes Chantal Bourragué, Martine Aurillac, MM. Patrick Balkany, Jean-Louis Christ, Jacques Myard, Jacques Remiller, Loïc Bouvard, Jean-Claude Guibal, Mme Marie-Louise Fort, MM. Jean-Jacques Guillet, Lionnel Luca, François Rochebloine, Mme Geneviève Colot, MM. Roland Blum, Patrick Labaune, Jean-Luc Reitzer**

#### **Article additionnel avant l'article 51**

Insérer la division et l'article suivant:

##### *Aide Publique au Développement*

« Le gouvernement réserve jusqu'à 5 % de la cotisation annuelle de la France au Fonds Mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme pour le financement de missions locales d'assistance technique de soutien ou d'expertise pour la mise en oeuvre du Fonds, sur la base de projets formulés par des associations, des opérateurs français ou des consortiums d'opérateurs francophones pouvant inclure des opérateurs des pays récipiendaires.

Les sommes ainsi réservées qui n'auront pas été utilisées sont reversées au Fonds mondial à la fin de l'exercice budgétaire correspondant.

Chaque année, en annexe du projet de loi de règlement, le Gouvernement remet aux commissions des finances et des affaires étrangères du parlement un rapport présentant l'utilisation de cette réserve. »



**ANNEXES**



## Annexe 1 – Principales conclusions du CICID du 5 juin 2009

La succession des crises, énergétique, alimentaire et aujourd'hui économique et financière, menace les progrès enregistrés ces dernières années par les pays en développement. Trois défis sont lancés à la communauté internationale :

- le défi de la pauvreté et l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ;
- le défi de la croissance : avec la crise économique, les flux liés au commerce, à l'investissement et aux envois de fonds des migrants sont touchés ;
- le défi de la préservation des biens publics mondiaux comme la lutte contre les pandémies, la sécurité alimentaire, l'accès à l'eau et l'énergie, et d'autres enjeux globaux comme la gestion concertée des flux migratoires. En particulier, la prise en compte des besoins des pays en développement sera l'une des conditions du succès de la Conférence de Copenhague à la fin de l'année sur le climat.

Dans ce contexte, la France renouvelle son engagement en faveur des pays en développement en s'attachant à relever ces défis :

1- Notre effort d'aide publique au développement sera maintenu. Le Président de la République a rappelé fin 2008 à Doha, lors de la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement, que « *l'Europe serait au rendez-vous des 0.7% en 2015, choix politique majeur et unanime.* »

La France s'engage à améliorer la prévisibilité de son aide. C'est le sens du budget triennal adopté en 2009. Le CICID décide que la France rejoindra l'initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI) qui vise à assurer transparence et prévisibilité.

2- La France sera exemplaire dans la mise en œuvre des décisions du Sommet du G20 du 2 avril en faveur des pays en développement affectés par la crise mondiale. La France va : contribuer à l'augmentation des ressources du FMI pour au moins 16 Mds USD ; soutenir une allocation de droits de tirage spéciaux de 250 Mds USD et s'employer à ce que cette allocation bénéficie au mieux aux pays à faible revenu ; soutenir le fonds contre les vulnérabilités de la Banque mondiale pour 1,2 Mds € de cofinancements dont 1 Md € sur l'infrastructure et 160 M € sur le soutien au financement du commerce ; contribuer au renforcement du capital des banques multilatérales de développement pour leur permettre d'accroître leurs engagements. La France continuera de veiller à ce que les pays en développement, et ceux d'Afrique en particulier, soient associés aux décisions prises au plan international et au G20.

3- Pour être plus efficace, notre aide sera plus ciblée, mieux articulée avec celle des autres pays donateurs, résolument orientée vers les résultats. A cette fin, le CICID a décidé :

- a) L'adoption de cinq priorités sectorielles centrées sur les Objectifs du millénaire pour le développement :
  - a. La santé (engagements français à hauteur de 970 M € en 2008). La France est un contributeur majeur aux principales initiatives multilatérales et de financements innovants. Notre stratégie sur la santé sera réactualisée avant la fin de l'année 2009 et s'attachera à une meilleure articulation entre aide bilatérale et multilatérale.

- b. Education et formation professionnelle. L'action de la France s'inscrit dans une stratégie globale renouvelée réaffirmant l'objectif d'éducation pour tous et l'objectif franco-britannique de scolarisation de 16 millions d'enfants africain, mais aussi insistant sur l'insertion professionnelle des jeunes.
- c. Agriculture et sécurité alimentaire. La France poursuivra ses efforts de mobilisation d'un Partenariat Mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. Elle encouragera un partenariat avec la Banque africaine de développement, le FIDA et la fondation Agra pour créer un fonds d'investissement dans l'agriculture africaine. Comme l'a annoncé le Président de la République, l'AFD consacra un milliard d'euros à l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique sur cinq ans.
- d. Développement durable et climat. L'aide française s'efforcera de répondre aux vulnérabilités des pays du Sud aux facteurs environnementaux (désertification, biodiversité, eau, déforestation, etc.). L'accent particulier mis sur la protection du climat (engagements d'aide à hauteur de 820M € en 2008) s'intensifiera avec des actions concrètes dans le domaine de la forêt et l'« initiative pour l'énergie durable en Afrique ». La France prendra activement part au débat international sur le financement de la lutte contre le réchauffement climatique, en confortant le rôle central du fonds pour l'environnement mondial. La France affectera sur une base volontaire, comme la possibilité en est ouverte par le « paquet énergie-climat », une partie des revenus issus de la mise aux enchères des quotas de CO<sub>2</sub> à des actions pour le climat dans les pays les plus pauvres.
- e. Soutien à la croissance. Les engagements pris par le Président de la République au Cap en février 2008 permettront de mobiliser 2,5 Mds € de financements en faveur du secteur privé africain. Au-delà, la France renforcera son action en matière d'aide au commerce (assistance technique, infrastructures de production et de transport) en mobilisant 850M € par an à partir de 2010.

L'aide au développement française intégrera pleinement l'objectif de promotion de la gouvernance démocratique, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme. Elle continuera de s'appuyer sur la recherche qui est une composante essentielle de l'aide au développement.

- b) **La concentration géographique de notre aide bilatérale, conformément aux recommandations du Conseil de modernisation des politiques publiques.** La solidarité vis-à-vis de l'Afrique reste au cœur des priorités françaises, tant dans notre aide bilatérale que dans nos contributions aux institutions multilatérales. Ainsi l'Afrique subsaharienne se verra allouer 60% des ressources budgétaires de l'aide. Par ailleurs, la crise renforce le besoin d'adapter les réponses et les outils à chaque pays : dons, prêts, garanties, prises de participation, actions sur l'environnement réglementaire. Des partenariats différenciés seront mis en œuvre suivant une nouvelle typologie de quatre catégories de pays : les pays pauvres prioritaires, essentiellement des pays pauvres d'Afrique subsaharienne ; les pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiés avec la France ; les pays émergents à enjeux globaux ; les pays en crise ou en sortie de crise (cf. annexe).

Les pays ayant conclu un accord de gestion concertée des flux migratoires pourront bénéficier d'un traitement préférentiel en matière d'APD.

Dans le cadre du développement des interventions contracycliques du groupe AFD en réponse à la crise financière internationale, l'AFD voit son champ d'intervention élargi à de nouveaux pays en développement. Elle est ainsi autorisée à étudier la possibilité d'interventions dans une dizaine de pays d'Amérique latine et d'Asie (Mexique, Colombie, Bangladesh, Malaisie, Philippines, Sri Lanka, Kazakhstan, Ouzbékistan et Mongolie). En cohérence avec les objectifs de concentration,

ces nouvelles interventions autorisées au cas par cas s'inséreront dans un mandat spécifique visant à promouvoir une croissance verte et solidaire, et s'appuieront exclusivement sur des instruments non concessionnels, c'est-à-dire sans coût budgétaire pour l'Etat.

- c) **Conformément aux recommandations de la RGPP, la dispositif d'aide au développement sera renouvelé et clarifié** dans le sens d'une meilleure répartition des rôles entre d'une part les services de l'Etat chargés de la stratégie d'aide au développement, et d'autre part, l'AFD, qui se voit désormais confier la plupart des moyens opérationnels :
- o Création par décret d'un conseil d'orientation stratégique (COS), présidé par le ministre en charge de la coopération, chargé de renforcer l'articulation entre les orientations politiques et leur déclinaison opérationnelle par l'AFD.
  - o Un contrat unique d'objectifs et de moyens Etat-AFD sera signé avant fin 2009.
  - o Deux documents de stratégie sur nos relations avec la Banque mondiale (septembre 2009) et notre contribution à la politique de développement de l'Union européenne (2010) seront élaborés et soumis à consultation publique. La France proposera notamment à ses partenaires communautaires une meilleure coordination de nos actions.
  - o Conformément aux recommandations du comité d'aide au développement de l'OCDE, la France formulera en 2010 un document cadre global pour sa politique de coopération.
- d) **Des indicateurs de résultats et un tableau de suivi interministériel seront finalisés avant fin 2009.** Ils seront publiés dans les documents stratégiques et budgétaires soumis au Parlement. Ils feront l'objet d'un suivi annuel par le CICID et fourniront un véritable outil de pilotage de notre aide.

#### 4- De nouvelles sources de financement seront recherchées :

- une attention particulière sera portée à la lutte contre l'évasion fiscale dans les pays en développement ;
- la générosité privée peine à se développer à grande échelle en France. L'Inspection générale des finances sera chargée de remettre un rapport sur l'évolution possible du cadre législatif et réglementaire (hors aspects fiscaux) sur la philanthropie privée ;
- une évaluation des dispositifs d'épargne-codéveloppement sera conduite et des mesures visant à abaisser les coûts de transfert proposées ;
- la France prendra toute sa part aux travaux du groupe pilote sur les financements innovants, dans la lignée des conclusions de la conférence réunie à Paris les 28 et 29 mai.

5- **Une plus grande association du citoyen à la politique du développement.** Le CICID a rappelé l'objectif de doubler la part de notre APD transitant par les ONG. La mobilisation de la société civile passera également par le recours accru du volontariat (triplement d'ici 2012). Un conseil stratégique pour la coopération non gouvernementale, structure souple et légère associant les ministères en charge de l'aide publique au développement et la société civile, et une Mission de relations auprès de la société civile au ministère des affaires étrangères et européennes seront créés. Un plan de communication sur le développement à destination de l'opinion publique sera élaboré avant fin 2009.

**Annexe : Concentration géographique de notre aide sur des partenariats différenciés**

- a. **Les pays pauvres prioritaires.** Dans cette catégorie de pays, composée essentiellement des **pays pauvres d'Afrique subsaharienne francophone** entretenant avec la France des liens privilégiés, la France affectera de manière prioritaire ses moyens d'aide au développement. S'agissant en particulier des instruments financiers, ceux-ci pourront prendre toutes les formes qu'autorise notre palette d'instruments (subventions, prêts, garanties, prises de participation), avec un accent sur les financements les plus concessionnels (subventions ou prêts très concessionnels).

*Liste nominative : 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 privilégiés avec la France.** Dans cette catégorie, composée essentiellement des pays à revenu intermédiaire d'Afrique, l'aide française visera essentiellement au soutien à la croissance économique, à la promotion de la diversité culturelle, à la formation des élites, à l'appui à la gouvernance et à des projets de co-développement. Outre l'assistance technique, elle prendra principalement la forme de prêts concessionnels. S'agissant en particulier de la région méditerranéenne, qui constitue en tant que telle une priorité, l'effort de la France visera plus spécifiquement à promouvoir la convergence économique entre les pays riverains, ainsi qu'à favoriser un développement durable et respectueux de l'environnement, conformément au cadre de l'Union pour la Méditerranée.
- c. **Les pays émergents à enjeux globaux.** Dans cette catégorie, composée de pays en développement dynamique dont la trajectoire de croissance constitue un enjeu significatif pour la préservation des biens publics mondiaux, notamment la lutte contre le réchauffement climatique, les interventions de la France viseront à favoriser l'adoption de solutions de développement durable, tout en limitant le coût budgétaire par des instruments peu ou pas concessionnels et à fort effet de levier.
- d. **Les pays en crise ou en sortie de crise.** Pour cette catégorie, qui nécessite des interventions spécifiques et ciblées, la France conservera une enveloppe de subventions et dons permettant d'agir de manière réactive, afin de favoriser le rétablissement des conditions de vie de la population et le rétablissement de l'Etat.

## Annexe 2 – Liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD

Effective pour la notification des apports de 2008, 2009 et 2010

Pays les moins avancés	Pays à faible revenu (RNB par habitant < \$935 en 2007)	Pays et territoires à revenu intermédiaire tranche inférieure (RNB par habitant \$936-\$3 705 en 2007)	Pays et territoires à revenu intermédiaire tranche supérieure (RNB par habitant \$3 706-\$11 455 en 2007)
Afghanistan	Corée, Rép. dém.	Albanie	Afrique du Sud
Angola	Côte d'Ivoire	Algérie	* Anguilla
Bangladesh	Ghana	Arménie	Antigua-et-Barbuda <sup>1</sup>
Bénin	Kenya	Azerbaïdjan	Argentine
Bhoutan	Kyrgyzie, Rép.	Bolivie	Barbade
Burkina Faso	Nigeria	Bosnie-Herzégovine	Biélorus
Burundi	Ouzbékistan	Cameroun	Belize
Cambodge	Pakistan	Cap Vert	Botswana
Centrafricaine, Rép.	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Chine	Brazil
Comores	Tadjikistan	Colombie	Chili
Congo, Rép. dém.	Viet Nam	Congo, Rép.	Cook, Îles
Djibouti	Zimbabwe	Dominicaine, Rép.	Costa Rica
Erythrée		Égypte	Croatie
Éthiopie		El Salvador	Cuba
Gambie		Équateur	Dominique
Guinée		Géorgie	Fidji
Guinée équatoriale		Guatemala	Gabon
Guinée-Bissau		Guyana	Grenade
Haiti		Honduras	Jamaïque
Kiribati		Inde	Kazakhstan
Laos		Indonésie	Liban
Lesotho		Irak	Libye
Liberia		Iran	Malaisie
Madagascar		Jordanie	Maurice
Malawi		Macédoine, ex-République yougoslave de	* Mayotte
Maldives		Maroc	Mexique
Mali		Marshall, Îles	Monténégro
Mauritanie		Micronésie, États fédérés	* Montserrat
Mozambique		Moldova	Nauru
Mysour		Mongolie	Oman <sup>1</sup>
Népal		Namibie	Palau
Niger		Nicaragua	Panama
Ouganda		Niue	Serbie <sup>3</sup>
Rwanda		Paraguay	Seychelles
Salomon, Îles		Pérou	Ste Lucie
Samoa		Philippines	* Ste-Hélène
Sao Tomé et Principe		Sri Lanka	St-Kitts et Nevis
Sénégal		Swaziland	St-Vincent et Grenadines
Sierra Leone		Syrie	Suriname
Somalie		Thaïlande	Trinité-et-Tobago <sup>2</sup>
Soudan		* Tokelau	Turquie
Tanzanie		Tonga	Uruguay
Tchad		Tunisie	Venezuela
Timor-Leste		Turkménistan	
Togo		Ukraine	
Tuvalu		* Wallis et Futuna	
Vanuatu		Zones sous admin. palestinienne	
Yémen			
Zambie			

\* Territoire.

1) Antigua-et-Barbuda et Oman ont dépassé le seuil de pays à haut revenu en 2007. En accord avec les règles du CAD concernant la révision de la Liste des bénéficiaires de l'APD, ces pays ne feront plus partie de la Liste en 2011 s'ils restent des pays à haut revenu jusqu'en 2010.

2) La Barbade et Trinité-et-Tobago ont dépassé le seuil de pays à haut revenu en 2006 et 2007. En accord avec les règles du CAD concernant la révision de la Liste des bénéficiaires de l'APD, ces pays ne feront plus partie de la Liste en 2011 s'ils restent des pays à haut revenu jusqu'en 2010.

3) À présent, l'aide au Kosovo est comptabilisée dans l'aide à la Serbie. Le Kosovo sera mentionné séparément lorsqu'il sera reconnu par les Nations Unies.

À compter d'avril 2008, les pays pauvres très endettés (PPTÉ) sont les suivants :

Afghanistan, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Congo (Rép. Dém.), Congo (Rép.), Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyane, Haïti, Honduras, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Népal, Nicaragua, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République kirghize, Rwanda, São Tomé et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo et Zambie.

Annexe 3 – Évolution des objectifs et indicateurs du programme 209 entre 2008 et 2010

Objectifs/ Indicateurs	PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010
<b>Objectif 1</b>	<b>Contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire (OMD) adoptés par les Nations Unies concernant la lutte contre la pauvreté et le développement durable</b>	<b>Relever les défis de la mondialisation et du développement</b>	<b>Relever les défis de la mondialisation et du développement</b>
<b>Indicateurs</b>	Indicateur 1.1.: Proportion de l'aide gérée par le MAE dirigée vers l'Afrique sub-saharienne, les PMA et la ZSP	Indicateur 1.1.: Lutte contre la pauvreté.	Indicateur 1.1.: Lutte contre la pauvreté.
	Indicateur 1.2.: Amélioration de l'accès à l'éducation de base	Indicateur 1.2.: Amélioration de la gouvernance de certains pays	Indicateur 1.2.: Amélioration de la gouvernance de certains pays
		Indicateur 1.3.: Contribution à la préservation des Biens Publics Mondiaux.	Indicateur 1.3.: Contribution à la préservation des Biens Publics Mondiaux.
		Indicateur 1.4.: Renforcement des partenariats	Indicateur 1.4.: Renforcement des partenariats
		Indicateur 1.5.: Renforcement de la dimension européenne de notre action	
<b>Objectif 2</b>	<b>Contribuer à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'État de droit</b>	<b>Renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde</b>	<b>Renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde</b>
<b>Indicateurs</b>	Indicateur 2.1.: Amélioration de la gouvernance de certains pays	Indicateur 2.1.: Nombre d'inscrits dans les cursus francophones.	Indicateur 2.1.: Nombre d'inscrits dans les cursus francophones.
	Indicateur 2.2.: Part des projets associant des ONG françaises à des partenaires étrangers non gouvernementaux	Indicateur 2.2.: Augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères.	Indicateur 2.2.: Augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères.
		Indicateur 2.3.: Nombre d'experts placés sur financements internationaux (dans les pays ayant intégré la démarche de contrôle de gestion)	
<b>Objectif 3</b>	<b>Promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche</b>	<b>Améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits</b>	<b>Améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits</b>
<b>Indicateurs</b>	Indicateur 3.1.: Nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les sections scolaires bilingues, dans les filières	Indicateur 3.1.: Concentration sur les priorités géographiques et sectorielles	Indicateur 3.1.: Concentration sur les priorités géographiques et sectorielles



	universitaires francophones et dans les établissements culturels		
	Indicateur 3.2.: Nombre de candidats aux certifications et tests de langue française	Indicateur 3.2.: Dynamisation des ressources externes.	Indicateur 3.2.: Dynamisation des ressources externes.
	Indicateur 3.3.: Nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français	Indicateur 3.3.: Evaluation de la performance des opérateurs par rapport aux engagements des contrats d'objectifs et de moyens.	Indicateur 3.3.: Evaluation de la performance des organismes mettant en oeuvre cette politique par rapport aux engagements des contrats d'objectifs et de moyens.
	Indicateur 3.4.: Qualité des projets éligibles aux programmes scientifiques bilatéraux		
<b>Objectif 4</b>	<b>Faire valoir les thèses françaises en matière de développement durable et de biens publics mondiaux au sein des organisations et des conférences internationales</b>		
<b>Indicateurs</b>	Indicateur 4.1.: Part de l'aide publique au développement européenne et multilatérale allouée à l'Afrique subsaharienne, à la ZSP et aux PMA		
<b>Objectif 5</b>	<b>Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement</b>		
<b>Indicateurs</b>	Indicateur 5.1.: Taux d'auto-financement des établissements culturels		
	Indicateur 5.2.: Ratio d'efficacité du réseau de coopération et d'action culturelle		
	Indicateur 5.3.: Performance de la gestion du Fonds européen de développement		
	Indicateur 5.4.: Efficacité de la procédure de financement des projets de coopération des ONG françaises soutenues par le MAE		



## Annexe 4 – Evaluation des crédits consacrés à la politique transversale

### ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	Exécution 2008		LFI 2009		PLF 2010	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
105 Action de la France en Europe et dans le monde	113 740 230	113 740 230	114 000 000	114 000 000	118 000 000	118 000 000
110 Aide économique et financière au développement	2 216 059 428	942 703 556	1 323 237 147	1 041 517 147	715 328 000	1 196 578 000
114 Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	174 047 535	174 047 535	184 500 000	184 500 000	134 400 000	134 400 000
124 Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	4 562 520	4 562 520	4 792 000	4 792 000	4 792 000	4 792 000
142 Enseignement supérieur et recherche agricoles	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000
143 Enseignement technique agricole	269 950	269 950	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000
150 Formations supérieures et recherche universitaire	598 570 734	598 570 734	605 360 000	605 360 000	611 940 000	611 940 000
154 Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	411 242	411 242	400 000	400 000	400 000	400 000
155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	395 688	395 688	400 000	400 000	400 000	400 000
163 Jeunesse et vie associative			334 534	334 534	300 000	300 000
185 Rayonnement culturel et scientifique	88 000 842	88 000 842	88 000 000	88 000 000	88 000 000	88 000 000
187 Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	298 788 000	298 788 000	326 805 000	326 805 000	332 900 000	332 900 000
209 Solidarité à l'égard des pays en développement	2 117 215 383	2 031 216 338	2 021 062 005	2 086 762 005	2 351 441 031	2 292 037 333
217 Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (libellé modifié)	1 634 080	1 634 080	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	0	0	657 000	657 000	657 000	657 000
231 Vie étudiante	39 506 920	39 506 920	38 640 000	38 640 000	39 060 000	39 060 000
301 Développement solidaire et migrations	53 045 043	22 885 628	26 336 120	24 336 120	26 500 000	35 000 000
851 Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	525 745 947	164 814 934	700 000 000	180 000 000	400 000 000	300 000 000
852 Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	218 184 568	203 433 185	1 808 960 000	1 808 960 000	229 000 000	229 000 000
853 Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	318 000 000	111 600 000	370 000 000	159 000 000	375 000 000	208 000 000
<b>Total</b>	<b>6 768 978 110</b>	<b>4 797 381 382</b>	<b>7 619 283 806</b>	<b>6 670 263 806</b>	<b>5 433 918 031</b>	<b>5 597 264 333</b>

Source : Document de politique transversale « Politique française en faveur du développement », projet de loi de finances pour 2010.

## Annexe 5 – Liste des programmes concourant à la politique transversale

### LISTE DES PROGRAMMES CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Numéro et intitulé du programme		Responsable	Mission	(cf. page)
105	Action de la France en Europe et dans le monde	Jacques AUDIBERT <i>Secrétaire général adjoint, directeur général des affaires politiques et de sécurité</i>	Action extérieure de l'État	17
110	Aide économique et financière au développement	Ramon FERNANDEZ <i>Directeur général du Trésor et de la politique économique</i>	Aide publique au développement	18
114	Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	Ramon FERNANDEZ <i>Directeur général du Trésor et de la politique économique</i>	Engagements financiers de l'État	20
124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	François CARAYON <i>Directeur des Affaires Financières, Juridiques et des Services (DAFJS)</i>	Solidarité, insertion et égalité des chances	21
142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	Marion ZALAY <i>Directrice générale de l'enseignement et de la recherche</i>	Recherche et enseignement supérieur	22
143	Enseignement technique agricole	Marion ZALAY <i>Directrice générale de l'enseignement et de la recherche</i>	Enseignement scolaire	22
150	Formations supérieures et recherche universitaire	Patrick HETZEL <i>Directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle</i>	Recherche et enseignement supérieur	22
154	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	Jean-Marc BOURNIGAL <i>Directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires</i>	Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	24
155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	Luc ALLAIRE <i>Directeur de l'administration générale et de la modernisation des services</i>	Travail et emploi	25
163	Jeunesse et vie associative	Yann DYEYRE <i>Directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative</i>	Sport, jeunesse et vie associative	27
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	Ronan STEPHAN <i>Directeur général pour la recherche et l'innovation</i>	Recherche et enseignement supérieur	27
185	Rayonnement culturel et scientifique	Christian MASSET <i>Directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats</i>	Action extérieure de l'État	28
187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Ronan STEPHAN <i>Directeur général pour la recherche et l'innovation</i>	Recherche et enseignement supérieur	28
209	Solidarité à l'égard des pays en développement	Christian MASSET <i>Directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats</i>	Aide publique au développement	30
214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Pierre-Yves DUWOYE <i>Secrétaire général</i>	Enseignement scolaire	32
217	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	Didier LALLEMENT <i>Secrétaire général du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer</i>	Écologie, développement et aménagement durables	33
224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	Jean-François CHAINTREAU <i>Délégué adjoint au développement et aux affaires internationales</i>	Culture	34

Numéro et intitulé du programme		Responsable	Mission	(cf. page)
231	Vie étudiante	Patrick HETZEL <i>Directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle</i>	Recherche et enseignement supérieur	35
301	Développement solidaire et migrations	Stéphane FRATACCI <i>Secrétaire général</i>	Aide publique au développement	37
851	Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	Ramon FERNANDEZ <i>Directeur général du Trésor et de la politique économique</i>	Prêts à des États étrangers	40
852	Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	Ramon FERNANDEZ <i>Directeur général du Trésor et de la politique économique</i>	Prêts à des États étrangers	40
853	Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	Ramon FERNANDEZ <i>Directeur général du Trésor et de la politique économique</i>	Prêts à des États étrangers	41

Source : Document de politique transversale « Politique française en faveur du développement », projet de loi de finances pour 2010.

## **Annexe 6 – Liste des personnes auditionnées par votre Rapporteuse**

### **Secrétariat d'Etat de la Coopération et de la francophonie :**

- M. Alain Joyandet, Secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie

### **Cabinet du Secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie :**

- M. Didier Le Bret, directeur adjoint de cabinet
- Mme Amendine Duc, Conseillère développement social et environnement
- M. Pascal Collange, Conseiller budgétaire
- M. Nicolas Bodilis-Reguer, Conseiller relations avec le Parlement

### **Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats :**

- M. Christian Masset, Directeur général
- M. Bertrand Fort, Chargé de mission auprès du Directeur général

### **Direction de l'économie globale et des stratégies du développement :**

- M. Serge Tomasi, Directeur

### **Sous-direction de la Santé et du Développement humain :**

- Dr Florence Veber, Sous-directrice Santé et Développement humain
- Dr Gustavo Gonzalez-Canali, responsable du Pôle Santé

### **Agence Française de Développement :**

- M. Pierre-André Wiltzer, Président
- M. Jean-Michel Severino, Directeur général
- M. Jean-Marc Pradelle, Chargé des relations institutionnelles

### **Banque mondiale :**

- M. Shantayanan Deverajan, économiste en chef, région Afrique

### **ONG :**

- *Coordination Sud* : M. Jean-Louis Viélajus, Président, Renaud Colombier, directeur exécutif
- *OXFAM France* : Caroline Dorémus, responsable de campagne, Sébastien Fourmy, chargé de plaidoyer
- *Solidarités* : Pierre de la Bretesche, Président, Alain Boinet, Directeur général
- *Aide et Action* : Frédéric Naquet, Président, Claire Calosci, Directrice internationale
- *Action Contre la Faim* : M. Danel, Directeur général
- *Equilibres et Populations* : M. Serge Rabier, Président

- *Action for Global Health* : Patrick Bertrand, directeur associé, Annick Jeantet, chargée de plaidoyer
- *Amis du Fonds Mondial Europe* : Michèle Barzach, Présidente, Sylvie Chantereau, Directrice générale
- *Médecins du Monde* : Mme Catherine Giboin, Trésorière, Marie-Alexia Delerue (plaidoyer)
- *Gip Esther* : Mme Florence Maclair, Directeur Administratif et Financier
- *AIDES* : Antonio Manganella, chargé de plaidoyer, Emmanuel Trenado (directeur adjoint d'AIDES, délégué permanent à Coalition +)

**Au cours d'un déplacement à Abidjan, en Côte d'Ivoire (du 20 au 22 septembre 2009) :**

- M. Jean-Marc Simon, ambassadeur de France
- M. Christian Bader, premier conseiller
- M. Christian Goumel, adjoint au conseiller de coopération et d'action culturelle
- Mme Maarit Hirvonen, représentante, UNICEF, présidente du groupe sectoriel santé
- M. Jean-Paul Ehounou, représentant officiel, Banque africaine de développement
- Mme le Dr Coulibaly, GIP ESTHER,
- M. Joseph S. Ezoua, Conseiller, PNUD
- M. Michel Arrion, chef de la délégation de la commission européenne en Côte d'Ivoire
- M. Frédéric Bontems, Directeur du Pilotage Stratégique et de la Prospective, AFD
- M. Serge Snrech, chef du pôle « cohérence et efficacité de l'aide », sous-direction des stratégies du développement, Direction générale de la mondialisation, MAEE,
- et l'ensemble des participants au séminaire régional « Regards croisés sur l'efficacité de l'aide », organisé les 21 et 22 septembre 2009 par l'AFD et la DGM du MAEE.