

N° 3366

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

TOME IV

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

PAR M. JACQUES GODFRAIN,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT POUR 2007 : LE RESPECT D’UN ENGAGEMENT	7
A – UNE AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT TOUJOURS EN PROGRESSION : 0,5 % DU REVENU NATIONAL BRUT EN 2007.....	7
1) Un effort redoublé en cinq ans : de 4 à 9 milliards d’euros	7
2) Un engagement exemplaire dans le monde : la France premier contributeur au sein du G8.....	8
3) La structure de notre aide publique au développement.....	10
4) L’aide multilatérale : 33 % de l’aide française.....	11
5) L’aide bilatérale : 67 % du total dont les deux tiers pour l’Afrique.....	14
6) La part de l’aide publique au développement inscrite dans le budget....	15
7) De nouveaux modes de financements.....	18
B – LA MISSION BUDGÉTAIRE « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » : UNE APPROCHE PARTIELLE DE L’AIDE ENGAGÉE PAR LA FRANCE	21
1) Près de 4 milliards d’euros en engagements et plus de 3 milliards d’euros en paiements.....	21
2) Le programme « Aide économique et financière au développement » géré par le ministère de l’Economie et des Finances : 1,8 milliard d’euros en engagements, 1 milliard en paiements	22
3) Le programme « Solidarité à l’égard des pays en développement » géré par le ministère des Affaires étrangères : 2,15 milliards d’euros en engagements, 2,12 milliards en paiements.....	23
II – LA DETTE EN QUESTION	27
A – LA DETTE DES PAYS DU SUD : UN ÉTAT DES LIEUX.....	28
1) La dette des pays en développement : 2 800 milliards de dollars.....	28
2) Dette publique (58 %) et dette privée (42 %).....	28
3) La répartition géographique de l’endettement	29
4) Les pays endettés sous la menace de crises	29
B – L’AFRIQUE MALADE DE SA DETTE.....	30
1) L’Afrique subsaharienne : 215 milliards de dettes	31
2) L’enchaînement négatif des années 80-90	31

3) La spécificité des pays africains endettés : leur pauvreté	31
4) Le poids du service de la dette.....	34
C – UN LARGE MOUVEMENT EN FAVEUR DES ANNULATIONS DE DETTES	35
1) L’engagement des ONG pour l’annulation intégrale de la dette	35
2) L’initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE).....	36
3) Le Sommet du G8 de Gleneagles en 2005 et l’Initiative d’annulation de la dette multilatérale (IADM)	39
D – LA POLITIQUE FRANÇAISE DE TRAITEMENT DE LA DETTE	41
1) L’encours de la dette des pays en développement au profit de la France : 45 milliards d’euros.	42
2) Traitement de la dette et budget de l’Etat.....	42
3) L’initiative PPTTE en France.....	44
5) Les contrats de désendettement et de développement (C2D)	46
6) La dette au sein de l’aide publique au développement de la France.....	49
E – LES ANNULATIONS DE DETTE : AIDE AU DÉVELOPPEMENT OU AUX CRÉANCIERS ?	51
1) Les pays débiteurs rembourseraient plus de dettes qu’ils ne perçoivent de nouveaux prêts.....	51
2) Les activités soutenues par les prêts n’auraient pas pour objectif le développement de ces pays.....	52
3) Une part importante de l’aide publique au développement versée aux pays du Sud serait consacrée au remboursement des emprunts	53
F – TROIS PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE SUR LA DETTE ET L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	54
1) Créer un groupe de suivi permanent.....	54
2) Créer un forum permanent Parlement / ONG / Pays bénéficiaires	54
3) Organiser ce suivi parlementaire autour du contrôle de l’exécution d’une loi d’orientation et de programmation	55
CONCLUSION	57
EXAMEN EN COMMISSION	59
ANNEXE 1 : ENCOURS DES DETTES DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT AU PROFIT DE LA FRANCE	73
ANNEXE 2 : DETTES ANNULÉES PAR LA FRANCE AU 31 DÉCEMBRE 2005	77

Mesdames, Messieurs,

Au terme de cette législature, on peut dresser un bilan très favorable de la politique française d'aide au développement engagée par la majorité sous l'autorité du Chef de l'Etat. L'engagement pris par le Président de la République en 2002 de faire passer notre aide à 0,5 % du RNB à la fin de son mandat a été tenu. Bien sûr, on trouvera toujours des esprits chagrins pour contester cette réalité ou la nuancer. La critique est un exercice utile et stimulant mais l'action est autrement plus difficile.

Si rien n'est parfait et que des interrogations demeurent comme, par exemple, sur la place de la dette dans l'aide aux pays du Sud ou les effets réels de cette aide sur le développement de pays qui, pour beaucoup, n'échappent toujours pas aujourd'hui à la pauvreté, on ne peut nier que la volonté politique forte qui s'est exprimée au sommet de l'Etat a été relayée dans les budgets successifs, et ce alors même que la situation économique et budgétaire du pays, bien que s'étant notablement améliorée, exige de chacun une grande rigueur.

Si l'examen de la dernière loi de finances avant les élections de 2007 doit permettre d'établir un bilan de l'action des différents gouvernements qui se sont succédés depuis presque cinq ans, il doit être aussi l'occasion de tracer quelques perspectives et de faire des propositions.

On s'y emploiera à la fin de cet avis dans lequel on examinera d'abord l'aide publique au développement française pour 2007 et plus précisément la mission budgétaire intitulée « Aide publique au développement » qui ne rend compte que d'une partie des montants correspondant aux 0,5 % du RNB consacrés au développement.

On s'arrêtera ensuite un long moment sur la question de la dette qui a suscité l'attention de plusieurs membres de la Commission des Affaires étrangères. Certains d'entre eux avaient même demandé la création d'une commission d'enquête, cette proposition ayant été écartée en janvier 2006. Il avait été demandé, en revanche, à votre Rapporteur d'examiner cette question, ce qui

sera fait dans le deuxième chapitre du présent avis. A cet égard, des propositions seront avancées pour améliorer la connaissance que les parlementaires peuvent avoir de ce problème et plus largement de l'aide au développement. Parmi ces propositions figure celle de la création de deux structures permanentes : un groupe de suivi parlementaire et un forum Parlement / société civile / pays bénéficiaires qui permette de débattre et de mettre en commun des expériences.

I – L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT POUR 2007 : LE RESPECT D’UN ENGAGEMENT

A – Une aide publique au développement toujours en progression : 0,5 % du Revenu national brut en 2007

1) Un effort redoublé en cinq ans : de 4 à 9 milliards d’euros

En mars 2002, lors de la Conférence internationale de Monterrey, le Président de la République a pris l’engagement de donner une impulsion nouvelle à notre effort en faveur du développement des pays du Sud. Cette impulsion forte a été suivie d’effets tangibles puisque de 0,32 % du RNB (revenu national brut) en 2001, l’aide publique au développement est passée à 0,38 % en 2002, 0,41 % en 2003, 0,42 % en 2004 (6,8 milliards d’euros), 0,47 % en 2005 (8,1 milliards d’euros) et 0,47 (8,2 milliards d’euros) en 2006.

Si l’on prend en compte le rapport entre l’aide publique au développement et le RNB, la France supporte l’effort le plus important de tous les pays du G8. Mais l’objectif est d’aller plus loin encore avec une aide qui atteindrait 0,5 % en 2007 soit environ 9 milliards de dollars contre 4,2 milliards en 2001. Le but est plus ambitieux encore à l’horizon 2012 où la France devrait consacrer 0,7 % de son RNB à l’aide publique au développement.

On doit observer que l’objectif de 0,47 % du RNB consacré à l’aide publique au développement qui devait être atteint en 2006, l’a été, en exécution, dès 2005 en raison de l’opération de réduction de la dette du Nigeria qui est intervenue plus tôt que prévu.

Les prévisions concernant l’aide publique au développement sont, par nature, soumises à des incertitudes en raison de la partie de cette aide représentée par des annulations de dettes. L’atteinte de l’objectif de 0,5 % en 2007 suppose ainsi que le traitement de la dette de la Côte d’Ivoire et de la République démocratique du Congo (RDC) soient entièrement réalisés, et ce pour des montants respectifs de 1,4 milliard et 660 millions d’euros, ce qui n’est pas négligeable.

Ces annulations de dettes pourraient intervenir en 2007. Les autorités françaises y comptent bien. Mais le déclenchement du processus d’annulation dépend de considérations techniques que l’on évoquera dans le chapitre consacré à la question de la dette et qui sont sans rapport avec les règles budgétaires françaises. Il faut qu’en 2007 la RDC atteigne ce que l’on appelle le « point

d'achèvement » c'est-à-dire que ce pays ait géré ses finances avec suffisamment de rigueur et fait les réformes nécessaires pour que les institutions financières internationales estiment qu'il peut bénéficier d'une annulation de dettes. Il faut que, de son côté, la Côte d'Ivoire puisse signer un accord avec le FMI en guise de préalable.

On voit ici poindre des critiques déjà exprimées dans la presse selon lesquelles de telles conditions ne seront pas remplies en 2007 et l'aide publique au développement française sera, dès lors, amputée en exécution de plus d'1 milliard d'euros. Le Gouvernement estime que l'hypothèse dans laquelle il s'est placé est raisonnable et nous partageons ce point de vue tout à fait réaliste. Les prévisions en matière d'aide publique au développement sont toujours marquées par un certain aléa. C'est le cas depuis 2002 ; cela n'a pas empêché les objectifs d'être atteints en exécution.

2) Un engagement exemplaire dans le monde : la France premier contributeur au sein du G8

La France fait preuve d'un engagement politique et financier exemplaire en matière d'aide au développement. Par les initiatives qu'elle prend, en particulier par la voix du Chef de l'Etat, elle exerce au sein de la communauté internationale un rôle d'entraînement évident.

Si l'on considère les montants d'aide versés, la France est au quatrième rang mondial après les Etats-Unis, le Japon et le Royaume-Uni. En pourcentage du RNB, elle se situe, en revanche, au premier rang des pays du G8.

L'effort de la France se situe au-delà des engagements européens. On rappellera qu'à Barcelone, en mars 2002, les Etats membres se sont engagés à porter le niveau moyen de leur aide à 0,39 % du RNB en 2006. Cet objectif est loin d'avoir été atteint.

RÉPARTITION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT PAR PAYS DONATEUR

	2005	2005	2004	2004
	APD en millions de dollars	APD/RNB en %	APD en millions de dollars	APD/RNB en %
Allemagne	9 915	0,35	7534	0,28
Australie	1 666	0,25	1460	0,25
Autriche	1 552	0,52	678	0,23
Belgique	1 975	0,53	1463	0,41
Canada	3 731	0,34	2599	0,27
Danemark	2 107	0,81	2037	0,85
Espagne	3 123	0,29	2437	0,24
Etats Unis	27 457	0,22	19705	0,17
Finlande	897	0,47	680	0,37
France	10 059	0,47	8473	0,41
Grèce	535	0,24	465	0,23
Irlande	692	0,41	607	0,39
Italie	5 053	0,29	2462	0,15
Japon	13 101	0,28	8922	0,19
Luxembourg	264	0,87	236	0,83
Norvège	2 775	0,93	2199	0,87
Nouvelle-Zélande	274	0,27	212	0,23
Pays Bas	5 131	0,82	4204	0,73
Portugal	367	0,21	1031	0,63
Royaume-Uni	10 754	0,48	7883	0,36
Suède	3 280	0,92	2722	0,78
Suisse	1 771	0,44	1545	0,41
Total du CAD ⁽¹⁾	106 477	0,33	79533	0,26
Performance moyenne des pays du CAD		0,47		0,42

(1) Le CAD est le Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Pays	APD 2006			APD 2010 (prévisions)		
	Montant net	APD/RNB	Variation (2004)	Montant net	APD/RNB	Variation (2004)
Allemagne	9271	0,33 %	23 %	15509	0,51 %	106 %
Autriche	1000	0,33 %	47 %	1673	0,51 %	147 %
Belgique	1815	0,49 %	24 %	2807	0,70 %	92 %
Danemark	2037	0,81 %	0 %	2185	0,80 %	7 %
Espagne	3569	0,33 %	46 %	6925	0,59 %	184 %
Finlande	797	0,41 %	22 %	1475	0,70 %	125 %
France	9983	0,47 %	18 %	14110	0,61 %	67 %
Grèce	715	0,33 %	54 %	1196	0,51 %	157 %
Irlande	765	0,44 %	26 %	1121	0,60 %	85 %
Italie	5537	0,33 %	125 %	9262	0,51 %	276 %
Luxembourg	272	0,90 %	15 %	328	1,00 %	39 %
Pays-Bas	4801	0,82 %	14 %	5070	0,80 %	21 %
Portugal	558	0,33 %	-46 %	933	0,51 %	-10 %
Royaume-Uni	9602	0,42 %	22 %	14600	0,59 %	85 %
Suède	3719	1,00 %	37 %	4025	1,00 %	48 %
Total UE	54440	0,43 %	27 %	81221	0,59 %	89 %
Australie	1768	0,28 %	21 %	2460	0,36 %	68 %
Canada	2897	0,28 %	11 %	3648	0,33 %	40 %
États-Unis	24000	0,19 %	22 %	24000	0,18 %	22 %
Japon	9906	0,20 %	11 %	11906	0,22 %	34 %
Norvège	2657	1,00 %	21 %	2876	1,00 %	31 %
Nouvelle-Zélande	258	0,27 %	22 %	289	0,28 %	36 %
Suisse	1596	0,41 %	3 %	1728	0,41 %	12 %
Total CAD	97520	0,30 %	23 %	128128	0,36 %	61 %

Source : Rapport sur la coopération au développement du CAD de l'OCDE (2005)
Tous les montants sont formulés en millions de dollars.

3) La structure de notre aide publique au développement

L'aide publique au développement française se répartit en trois catégories, à peu près égales :

- un tiers de crédits budgétaires inscrits dans la mission « Aide publique au développement » ;
- un tiers de crédits budgétaires inscrits dans les autres missions budgétaires, pour l'accueil gratuit des étudiants étrangers ou des réfugiés, par exemple ;
- un tiers de ressources non budgétaires, prêts ou annulations de dettes.

4) L'aide multilatérale : 33 % de l'aide française

En 2006, l'aide multilatérale devrait représenter 33 % de l'aide française et environ 44 % de l'aide publique hors allègements de dettes. Cette proportion est en progression constante et forte depuis une dizaine d'années.

<i>En millions d'euros</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Aide multilatérale	1 355	1 354	1 388	1 418	1 384	1 789	1 985	1 805	2 339	2 268	2 740
Total APD France hors allègements dettes	5 061	4 508	4 384	4 391	3 933	4 217	4 683	4 577	5 408	5 289	6 281
TOTAL APD FRANCAISE	5 833	5 481	5 014	5 181	4 454	4 687	5 821	6 419	6 819	8 093	8 213
Part du multilatéral dans l'APD totale (en %)	23 %	25 %	28 %	27 %	31 %	38 %	34 %	28 %	34 %	28 %	33 %
Part du multilatéral dans l'APD hors dettes (en %)	26 %	30 %	31 %	32 %	35 %	42 %	42 %	39 %	43 %	43 %	44 %

* estimations

L'aide multilatérale comprend l'aide européenne (budget de la Commission et Fonds Européen de Développement), les versements aux institutions des Nations Unies et aux banques et fonds de développement.

De 2003 à 2006, cette aide multilatérale s'est répartie ainsi :

<i>En millions d'euros</i>	2003	2004	2005	2006
	montant	montant	estimation	prévision
Aide multilatérale	1 805	2 339	2 268	2 740
Aide européenne	1 160	1 500	1 442	1 538
dont FED	446	658	642	726
Institutions des Nations Unies	125	145	159	185
Banques et fonds de développement	520	694	667	1 017

L'aide au développement financée par la France via l'Union européenne transite principalement par *le Fonds européen de développement (FED)*. Elle représente 726 millions d'euros en 2006.

Depuis le 8^e FED (1995-2000), la France en est le premier pays contributeur (24,3 %), bien au-dessus de sa part de contribution dans le budget communautaire (16,4 %). Cet engagement particulier de la France, renouvelé lors de la négociation du 9^e FED (2000-2005), a permis de maintenir un niveau élevé d'engagement financier de la Communauté européenne en direction des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), malgré les réticences de nos partenaires.

Dans le cadre du 10^e FED (2008-2013), la France passera au second rang des contributeurs (19,55 %), derrière l'Allemagne (20,5 %), mais demeurera le premier des Etats membres qui contribuent au-delà de leur poids économique (+3,65 % par rapport à sa contribution au budget européen de 15,9 % à cette date).

La répartition géographique des crédits du FED fait apparaître que les dotations sont particulièrement favorables à l’Afrique occidentale et australe. 90 % des crédits du FED sont alloués à l’Afrique sub-saharienne et 90 % le sont à des PMA (pays les moins avancés).

La France verse aussi des *contributions volontaires* aux activités opérationnelles de développement, humanitaires et d’urgence conduites par les Fonds et Programmes des Nations Unies, qui ne bénéficient pas de contributions obligatoires. Elle verse également de telles contributions, pour des montants moindres, à des institutions spécialisées de l’Organisation des Nations Unies comme l’UNESCO, l’ONUDI, l’OIT, l’OACI, le CNUCED⁽¹⁾, dont le fonctionnement courant est assuré par les contributions obligatoires des Etats membres.

Au milieu des années 90, les contributions volontaires ont connu une baisse brutale (– 57 % en 1997). Elles n’ont toujours pas retrouvé leur niveau initial. Il s’agissait, pour l’essentiel, d’absorber l’augmentation concomitante des contributions obligatoires, comme les opérations de maintien de la paix, alors même que le budget du ministère des Affaires étrangères demeurait plafonné. A partir de 1998, le niveau de nos contributions volontaires s’est redressé progressivement pour atteindre 53 millions d’euros en 2002. Rappelons que la France versait à ce titre 83,2 millions d’euros en 1994. La tendance s’est ensuite inversée légèrement en loi de finances initiale pour 2003 (49,6 millions d’euros) et pour 2004 (48,8 millions d’euros).

En 2004, les crédits supplémentaires octroyés en fin d’année par décret (soit 15 millions d’euros) pour venir en aide aux populations victimes du tsunami, ont permis au mouvement d’augmentation de nos contributions volontaires de se poursuivre. Le budget ainsi exécuté s’est élevé à 63,8 millions d’euros. En 2005, le montant des contributions volontaires a été de plus de 68,8 millions d’euros.

Évolution des contributions volontaires (en millions d’euros)

1996	1997	1998	1999	2000
52 891 935	40 283 814	38 781 658	46 814 806	49 521 417
2001	2002	2003	2004	2005
51 361 774	52 988 474	49 622 272	63 862 272	68 862 272

(1) *Unesco* : Organisation des Nations Unies pour la science, l’éducation et la culture ; *ONUDI* : Organisation des Nations Unies pour le développement industriel ; *OIT* : Organisation internationale du travail ; *OACI* : Organisation de l’aviation civile internationale ; *CNUCED* : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

En dépit de cette évolution positive, on doit constater que ces contributions volontaires sont encore trop faibles. Cela a des conséquences pénalisantes pour les intérêts français au sein du système des Nations unies. Alors que la France est le 5^e contributeur obligatoire de cette organisation, elle était seulement le 12^e contributeur volontaire en moyenne en 2005.

Répartition et rang des principales contributions volontaires françaises pour l'année 2005 (en €)

Fonds et programmes	Montant de la contribution	Rang de la France
Programme des Nations Unies pour le Développement	22 000 000	11
Programme Alimentaire Mondial	3 130 000	13
Haut Commissariat aux Réfugiés	12 392 505	15
Comité International de la Croix-Rouge	1 601 050	8
Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)	9 600 000	12
UNRWA (office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient)	5 000 000	12
Programme des Nations Unies pour l'environnement	350 000	5
Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de Population	2 220 000	12
Organisation Mondiale de la Santé	2 000 000	7
ONUSIDA	445 000	19

Les Fonds et Programmes des Nations Unies sont financés exclusivement sur la base de contributions volontaires. Les Institutions spécialisées sont, quant à elles, financées, en principe, par des contributions obligatoires ; mais les contributions volontaires prennent une part croissante dans leur financement en raison du plafonnement depuis dix ans de leurs budgets ordinaires sous la pression des plus gros contributeurs, tenants de la « croissance nominale zéro », voire négative. Il est évident que les pays donateurs peuvent exercer un contrôle politique et opérationnel sur l'utilisation de leurs contributions volontaires. Le poids des Etats dans le fonctionnement de l'institution est donc directement fonction de sa capacité à la financer.

Le Président de la République a donné des instructions très claires. Le relèvement de nos contributions volontaires doit se poursuivre en 2006 et en 2007, afin de permettre à la France de mener une politique conforme à son rang et à son

statut de membre permanent du Conseil de Sécurité. L'objectif est de retrouver progressivement le niveau que nous avons atteint une dizaine d'années auparavant. A terme, il s'agirait de placer la France parmi les dix premiers contributeurs dans les principales agences des Nations Unies et de lui donner les moyens d'honorer les accords de partenariat qu'elle a signés avec le PNUD, l'OMS, l'OAA ⁽¹⁾ ou l'UNICEF.

Si l'analyse globale en termes d'effectifs sur les cinq dernières années place la France au deuxième rang au sein du Système des Nations Unies loin derrière les Etats-Unis, on observe des disparités d'une organisation à une autre. Il convient aussi de préciser que dans certaines agences, tel que le BIT (Bureau international du travail) et la CNUCED, la France enregistre une perte d'influence, en particulier au profit des pays anglo-saxons. La France devrait donc rester vigilante et appliquer des stratégies adaptées aux différentes politiques régissant le recrutement au sein des Nations Unies.

5) L'aide bilatérale : 67 % du total dont les deux tiers pour l'Afrique

L'aide bilatérale représente les deux tiers de l'aide française. On en examinera le détail dans la partie de cet avis consacré à la mission budgétaire « Aide publique au développement ».

On sait la priorité donnée à l'Afrique dans l'aide publique au développement française. L'Afrique subsaharienne reçoit ainsi 53 % de l'aide bilatérale.

**RÉPARTITION PAR ZONES GÉOGRAPHIQUES DE
L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE**

Versements nets 2004 en millions €	montants	%
Europe	144,85	3,2 %
Afrique du Nord	557,02	12,4 %
Afrique sub-saharienne	2 385,44	53,2 %
Amérique du Nord et Amérique centrale	170,73	3,8 %
Amérique du Sud	105,53	2,4 %
Moyen-Orient	121,29	2,7 %
Asie du sud et Asie Centrale	99,04	2,2 %
Extrême Orient	224,47	5,0 %
Océanie	91,92	2,1 %
APD non affectée	580,46	13,0 %
Total des versements bilatéraux	4 480,75	100,0 %

(1) Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO en anglais).

En 2005, la part du Proche-Orient s'est accrue à hauteur de 11 % en raison de l'annulation de dette importante dont l'Irak a bénéficié (500 millions d'euros). La part de l'Afrique du Nord a légèrement diminué (10 %), celle de l'Afrique subsaharienne demeure constante.

Si l'on examine maintenant la répartition de cette aide bilatérale par groupes de pays, on constate que les pays les moins avancés bénéficient de 40 % du total et les pays à faible revenu près de 10 %, ce qui montre bien la priorité donnée par la France aux pays les plus pauvres.

6) La part de l'aide publique au développement inscrite dans le budget

Les dépenses budgétaires inscrites au budget général ou sur un compte spécial qui entrent dans le champ de l'aide publique au développement sont dispersées dans plusieurs missions budgétaires. La mission « Aide publique au développement » *stricto sensu* ne représentant qu'une partie de ces dépenses. Par ailleurs, certaines dépenses budgétaires ne ressortissent pas à l'aide publique au développement, telle que définie par le CAD de l'OCDE.

On doit également noter que la mission « Prêts à des Etats étrangers », qui figure hors budget général, constitue un compte de concours financiers et contribue également à l'aide publique au développement française.

Enfin, la contribution de la France au budget communautaire prend la forme d'un *prélèvement sur les recettes* du budget général. Une partie de cette contribution, qui permet de financer les programmes communautaires de développement, est comptabilisable en aide publique au développement. Cette quote-part, qui s'est élevée à 845 millions d'euros en 2005, devrait représenter 908 millions d'euros en 2006 puis 900 millions d'euros en 2007.

La mission interministérielle « Aide publique au développement », composée du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » géré par le Ministère des Affaires étrangères et du programme 110 « Aide économique et financière au développement » géré par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie représente environ 60 % de l'aide financée par les crédits du budget général.

Quatre autres missions contribuent pour des montants élevés à l'effort d'aide publique au développement :

- la mission « Recherche et enseignement supérieur » à hauteur de plus d'un milliard d'euros essentiellement pour des dépenses d'écolage (c'est-à-dire le coût des étudiants accueillis en France et provenant des pays bénéficiant de l'aide publique au développement) et de coopération technique ;

- la mission « Solidarité et intégration » pour près de 500 millions d'euros, ce sont les crédits d'aide aux réfugiés ;

– la mission « Outre Mer » pour environ 230 millions d’euros qui correspondent aux dépenses en faveur de Mayotte et de Wallis et Futuna, éligibles à l’aide publique au développement ;

– enfin, la mission « Action extérieure de l’Etat » pour plus de 200 millions d’euros ; il s’agit de la coopération technique et, dans une moindre mesure, des contributions à des organismes internationaux et des opérations de maintien de la paix, dont une faible part est comptabilisable en aide publique au développement.

**Dépenses comptabilisables en APD – prévisions pour 2006-2007
(Budget général et financements issus des ressources de l’AFD)**

En millions d’euros

Missions	Programmes	Crédits de paiement LFI 2006	Estimation APD 2006	PLF 2007	Estimation APD 2007
Aide publique au développement	110 - Aide économique et financière au développement	966	775	994	1659
	209 - Solidarité à l’égard des pays en développement	2015	2076	2127	2308
	Total	2981	2851	3121	3967
Action extérieure de l’Etat	105 - Action de la France en Europe et dans le monde	1421	85	1451	116
	151 - Français à l’étranger et étrangers en France	281	49	287	50
	185 - Rayonnement culturel et scientifique	335	90	526	90
	Total	2037	224	2264	256
Défense	178 - Préparation et emploi des forces armées	20825	56	21040	70
Outre-mer	Total	1828	229	1963	230

Missions	Programmes	Crédits de paiements LFI 2006	Estimation APD 2006	PLF 2007	Estimation APD 2007
Recherche et enseignement supérieur	150 - Formations supérieures et recherche universitaire	10125	852	10663	885
	187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1137	231	1163	235
	194 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3602	21	3726	21
	231 - Vie étudiante	1738	44	1847	47
	autres programmes		4		4
	Total		1152		1192
Sécurité	176 - Police nationale	8012	16	8199	18
Solidarité et intégration	104 - Accueil des étrangers et intégration	558	458	455	440
	124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1065	1,6	1080	2,1
	Total	1623	459,6	1535	442,1
Autres dépenses du budget général	divers programmes		18		18
<i>Écologie et développement durable</i>	211 – Conduite et pilotage des politiques de développement durable	287	0,8	326	0,8
TOTAL			5004		6192

Le budget général n'enregistre pas la totalité de l'effort de l'Etat en faveur de l'aide au développement : le décaissement et le remboursement de prêts accordés aux conditions de l'aide publique au développement, et comptabilisés hors budget général, ont également un impact sur la comptabilisation de l'aide de la France.

En millions d'euros	Estimation APD 2006	Estimation APD 2007
Dépenses du budget général	5004	6192
<i>dont mission APD</i>	2851	3967
Prélèvements sur recettes (quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire)	908	900
Opérations de prêts	-134	542
Annulations de dettes	2832	2048
Total Etat	8275	9129
Collectivités territoriales	54	61
Total	8320	9181
en % du RNB	0,47	0,50

7) De nouveaux modes de financements

Sous l'impulsion du Président Chirac, la France s'est illustrée par son action pour promouvoir de nouveaux modes de financements de l'aide au développement. L'idée est que le financement de cette aide doit être pérenne et ne pas dépendre des seules décisions budgétaires des Etats donateurs qui sont, par définition, annuelles. Les besoins sont, quant à eux, constants et les pays en développement doivent pouvoir compter sur des actions pluriannuelles.

A la suite de la publication, en septembre 2004, du rapport du groupe quadripartite¹ et du rapport du groupe présidé par M. Landau, la France a proposé la mise en place, sur une base régionale ou mondiale, de mécanismes innovants de financement du développement. Les autorités françaises soutiennent à la fois les mécanismes d'encouragement aux contributions volontaires, la proposition

(1) Créé en janvier 2004 à Genève suite à la rencontre entre le Président de la République, le Président Lula da Silva, le Président Lagos et le Secrétaire général de l'ONU, ce groupe, rejoint par l'Espagne à la suite de l'élection de M. Zapatero, puis par l'Allemagne en janvier 2005 et l'Algérie au mois d'avril 2005, a rédigé un rapport sur les mécanismes innovants de financement.

britannique de facilité financière internationale (*IFF*), et la création de prélèvements de solidarité internationaux, perçus au plan national et coordonnés au niveau international.

Aux côtés d'un certain nombre de nos partenaires, les autorités françaises s'attachent à faire progresser ce débat sur la question des mécanismes innovants de financement.

Au Conseil ECOFIN de l'Union européenne de juin 2005, les Etats membres ont été invités à approfondir les options relatives à une contribution de solidarité prélevée sur le prix des billets d'avion. Au plan international, après la signature par 79 pays en septembre 2005, à l'issue du Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement, de la déclaration de New York en faveur des sources innovantes de financement, le Président Chirac a réuni à Paris 93 Etats, les 28 février et 1^{er} mars 2006, sur le thème « solidarité et mondialisation : financements innovants pour le développement et contre les pandémies »

Cette réunion ministérielle qui s'est tenue en présence de M. Denis Sassou Nguesso, président de l'Union Africaine, M. Toumani Touré, Président du Mali, et de M. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies a permis de passer en revue différentes options de sources innovantes de financement du développement et a montré qu'il était indispensable de poursuivre les discussions au plan international dans plusieurs directions : contributions internationales de solidarité, facilité internationale de financement (*IFF*) et, en particulier, son pilote appliqué à la vaccination (*IFFIm*), réduction de l'évasion fiscale, et taxation des transactions financières, facilitation et diminution du coût des transferts des migrants, loterie humanitaire, initiatives des collectivités locales, contributions volontaires des particuliers et des entreprises.

Plusieurs pays – Brésil, Chili, Chypre, Congo, Côte d'Ivoire, Jordanie, Luxembourg, Madagascar, Maurice, Nicaragua et Norvège – ont confirmé ou exprimé leur intention de mettre en œuvre une contribution internationale de solidarité sur les billets d'avion à l'instar de la France qui a inscrit cette mesure dans la loi de finances rectificative pour 2005 et qui est devenue effective depuis le 1^{er} juillet 2006.

Le domaine de la santé fait l'objet d'une attention toute particulière. Plusieurs sources innovantes de financement ont été jugées particulièrement adaptées. Dans la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, qui passe par un renforcement des systèmes de santé et relève d'une action soutenue des autorités nationales avec l'appui des agences de coopération, l'accès universel aux traitements en 2010 est activement recherché. Ceci suppose en particulier un effort accru au plan international pour favoriser l'accès à des médicaments à prix réduits. Une proposition visant à créer une « Facilité internationale d'achat de médicaments » a été présentée par le Brésil, le Chili et la France dans le cadre du « groupe pilote sur les contributions de solidarité en faveur du développement ». Ce mécanisme a pour objectif de mobiliser des ressources financières sur le

moyen et le long terme, pour faciliter l'achat de médicaments nécessaires au traitement des trois grandes maladies dont souffre le monde en développement et de favoriser la structuration du marché du médicament notamment celui des antirétroviraux en permettant une baisse des prix par une concurrence accrue et une organisation de la demande.

Le groupe pilote a permis à la session de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies du 2 juin 2006 sur le VIH-sida de dessiner les contours du fonds baptisé UNITAID. Le groupe de 43 pays qui soutient cette démarche s'est réuni à Brasilia les 6 et 7 juillet 2006 pour discuter d'un projet plus précis, présenté officiellement en septembre lors de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ce fonds est aujourd'hui opérationnel. Il sera alimenté au départ par cinq pays dont le Royaume uni. Les contributions revêtiront la forme de taxe sur les billets d'avion ou d'aides budgétaires pluriannuelles.

Le 1^{er} juillet 2006, la contribution de solidarité sur les billets d'avion, destinée à financer l'accès des pays les plus pauvres aux médicaments et aux vaccins, est entrée en vigueur sur le territoire français. La France ouvre ainsi la voie. 17 autres pays s'apprentent à prendre une décision similaire et se sont engagés dans une procédure d'adoption de cette contribution. Le montant de cette contribution en France s'élève à 1 à 10 euros par billet sur les vols intérieurs et 4 à 40 euros sur les vols internationaux, selon la classe du billet.

La contribution devrait rapporter, dès 2006, près de 70 millions d'euros puis 200 millions en année pleine, 10 % serviront à financer l'accès aux vaccins dans les pays en développement à travers la Facilité financière internationale pour les vaccins (*IFFIm*) proposée par le Royaume-Uni, tandis que 90 % de ces ressources seront affectés à la Facilité d'achat de médicament, UNITAID, qui est en cours de finalisation.

Le projet de loi de finances pour 2007 contient des dispositions relatives à l'*IFFIm* (article 42). Ces dispositions octroient la garantie de l'Etat à l'Agence française de développement sur les versements que cette dernière devra effectuer à l'*IFFIm* au titre de la contribution française au remboursement de la première émission obligatoire de cette facilité.

L'*IFFIm* est une initiative conjointe de la France et du Royaume Uni, à laquelle se sont ralliés d'autres pays européens : Italie, Espagne, Norvège et Suède. Il s'agit de dégager de nouvelles ressources destinées à l'aide publique au développement, par l'intermédiaire de mécanismes innovants de financement.

Établie comme « *charity* » (fondation caritative de droit britannique), l'*IFFIm* transformera en titres les promesses de dons de ses bailleurs pour lever 4 milliards de dollars sur les marchés obligataires sur dix ans, par plusieurs émissions. La première émission, qui interviendra avant la fin de l'année 2006, devrait être de l'ordre d'un milliard de dollars.

La contribution française à cette première émission sera financée à partir du Fonds de solidarité pour le développement (FSD), géré par l'Agence française de développement, dans la limite de 10 % de ses recettes qui sont le produit de la contribution de solidarité sur les billets d'avion. En engageant sa signature vis-à-vis de l'*IFFIm*, l'Agence française de développement prend un risque au nom de l'Etat, qui doit être couvert par la garantie de ce dernier. C'est l'objet de l'article 42 du projet de loi de finances qui inscrit 920 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Un tel instrument permettra de mettre très rapidement en œuvre des plans de vaccinations dans les pays pauvres et qui auront aussi pour objectifs de permettre aux femmes de ces pays de prendre un premier contact avec le système de santé lorsqu'elles y accompagneront leurs enfants. Selon l'Alliance GAVI, ensemble de partenaires (ONG, Gouvernements, Organisations internationales ...) qui a en charge la gestion de l'initiative, on pourrait ainsi protéger des centaines de millions d'enfants contre la rougeole, le tétanos et la fièvre jaune. Avec 4 milliards de dollars on peut envisager de sauver la vie de 5 millions d'enfants entre 2006 et 2015.

* *

*

Même si elle a à connaître de l'ensemble de la politique française d'aide au développement, la Commission des Affaires étrangères est plus particulièrement saisie des crédits figurant dans la mission budgétaire « Aide publique au développement » qui ne regroupe qu'une partie de cette aide.

C'est dans cette mission que figure cependant le principal des moyens de deux acteurs majeurs de la politique d'aide au développement : le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Economie et des Finances.

B – La mission budgétaire « Aide publique au développement » : une approche partielle de l'aide engagée par la France

1) Près de 4 milliards d'euros en engagements et plus de 3 milliards d'euros en paiements

La mission « aide publique au développement » est formée de deux programmes qui dépendent, pour l'un, du Ministre des Affaires étrangères et, pour l'autre, du Ministre de l'Economie et des finances. Les crédits de cette mission se répartissent ainsi :

Programme	Ministre intéressé	Autorisations d'engagement	Crédits de paiements	Plafonds d'emploi autorisé pour 2007
Aide économique et financière au développement	Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	1 822 525 000	994 105 000	
Solidarité à l'égard des pays en développement	Ministre des Affaires étrangères	2 150 971 781	2 126 671 781	2 983
Total		3 973 496 781	3 120 776 781	2 983

Montants exprimés en euros

Pour le détail de chacun de ces programmes, on renverra au projet de loi de finances et à son annexe consacrée à l'aide publique au développement. Notons simplement quelques points saillants de cette mission.

2) Le programme « Aide économique et financière au développement » géré par le ministère de l'Économie et des Finances : 1,8 milliard d'euros en engagements, 1 milliard en paiements

Le premier programme « Aide économique et financière au développement » (n° 110), sous l'autorité du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, comporte trois actions réparties comme suit :

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01. Aide économique et financière multilatérale	1 161 890 000	642 770 000
02. Aide économique et financière bilatérale	527 105 000	186 805 000
03. Traitement de la dette des pays pauvres	133 530 000	164 530 000
Total	1 822 525 000	994 105 000

Montants exprimés en euros

Au sein de l'action 01 « *Aide économique et financière multilatérale* » on trouve les participations de la France aux banques multilatérales de développement comme la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, la Société financière d'investissement, la Banque africain de développement, la Banque asiatique de développement...

L'action 02 « *Aide économique et financière bilatérale* » porte, pour l'essentiel, sur des aides qui transitent par l'Agence française de développement.

L'action 03 « *Traitement de la dette des pays pauvres* » a pour objet de rendre la dette des Etats les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire soutenable ou de leur permettre de faire face à une crise de liquidité temporaire. La plupart de ces traitements de dette sont décidés dans le cadre du Club de Paris. Les crédits de la présente action sont utilisés pour indemniser l'Agence française de développement pour les annulations décidées dans le cadre du Club de Paris ou lors de négociations bilatérales.

3) *Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » géré par le ministère des Affaires étrangères : 2,15 milliards d'euros en engagements, 2,12 milliards en paiements*

Le second programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » (n° 209) qui relève du ministère des Affaires étrangères et plus particulièrement du Directeur général de la coopération internationale et du développement comporte six actions.

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01. Animation et coordination de l'aide au développement	36 066 514	36 066 514
02. Affirmation de la dimension culturelle du développement	183 887 123	186 175 046
03. Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement	130 013 009	135 940 658
04. Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités	899 392 895	868 398 812
05. Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement	831 889 254	837 179 605
06. Aide aux populations touchées par les crises	69 722 986	62 911 146
Total	2 150 971 781	2 126 671 781

En millions d'euros

La première de ces actions – *Animation et coordination de l'aide au développement* – regroupe les activités transversales qui participent à la mise en œuvre de l'aide au développement de la France et de la coopération non gouvernementale dans les 150 pays figurant dans la liste établie par le CAD. Il s'agit là de la définition des orientations et de la coordination de notre action.

L'action 02 « *Affirmation de la dimension culturelle du développement* » vise à favoriser le développement culturel des pays bénéficiant de l'aide publique au développement, ce qui est critiqué par certains qui estiment que l'on a une conception trop extensive de l'aide publique au développement. Elle renvoie à une conception large de la notion de développement. Il s'agit de la promotion de la langue française dans et hors contexte scolaire et universitaire. Les actions du ministère des Affaires étrangères portent sur l'enseignement du français dans les établissements locaux et les centres culturels, sur le soutien aux enseignants des pays partenaires, sur la diffusion du français par des publications, des productions audiovisuelles et le soutien à l'exportation des productions culturelles et artistiques françaises. La Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) s'assure de la cohérence de cette action avec celle de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) dont le budget relève d'un autre programme (« Français à l'étranger et étrangers en France »). Cette action entend également contribuer au maintien de la diversité culturelle.

L'action 03 « *Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement* » regroupe les activités menées par le ministère des Affaires étrangères dans les domaines scientifique, universitaire et de recherche dans les pays bénéficiant de l'aide publique au développement. Il s'agit de participer à la formation des élites locales par des bourses ou des diplômes conjoints mais aussi de soutenir la recherche en faveur du développement via certaines organismes comme l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ou le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD).

L'action 04 « *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* » s'inscrit dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement par des actions dites sectorielles (le respect des droits fondamentaux, l'accès aux soins, à l'éducation, aux infrastructures de base ...).

L'action 05 « *Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement* » concerne les activités du ministère des Affaires étrangères qui visent à exposer et à promouvoir les opinions et les positions françaises dans les enceintes européennes et internationales compétentes pour les questions de développement. C'est dans cette action que l'on retrouve la contribution française au Fonds européen de développement (FED) pour 726 millions d'euros en 2007 ainsi que la participation de la France au *Fonds pour le sida, la tuberculose et le paludisme* (300 millions d'euros en 2007 contre 225 en 2006). Figurent également dans cette action les contributions volontaires aux organismes de l'ONU.

Enfin, l'action 06 « *Aide aux populations touchées par les crises* » touche un domaine où notre diplomatie est très active. Il s'agit ici de soutenir

l'aide humanitaire et alimentaire d'urgence et les processus de « sortie de crise » par un appui aux populations touchées pour reconstruire leur environnement.

Pour l'ensemble de ces actions, des indicateurs de performance ont été établis permettant de mesurer si les objectifs définis ont bien été atteints. On peut ainsi apprécier les effets de notre action pour la promotion du développement par la culture, la formation et la recherche en comptant le nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les filières bilingues universitaires, par exemple, ou le nombre des étrangers inscrits dans les cycles universitaires français.

Au sein du programme n° 209 on trouve dans les actions 2 à 6 les moyens qui seront mis à disposition du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) qui est l'instrument de l'aide-projet du ministère des Affaires étrangères. Les crédits du FSP sont destinés à financer des projets ou programmes de développement en faveur des pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) définie par le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID).

Depuis 2005, les projets et programmes afférents au FSP ont été recentrés dans les secteurs suivants : soutien à l'Etat de droit, à la réforme de l'Etat, à la gouvernance institutionnelle et financière et à la définition des politiques publiques ; soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale ; appui à la francophonie et à l'enseignement du français ; coopération culturelle et scientifique ; formation et enseignement supérieurs ; recherche. Les secteurs comme l'agriculture et le développement rural, la santé et l'éducation de base, la formation professionnelle, l'environnement, le secteur privé, les infrastructures et le développement urbain, ont été dévolus par le CICID à l'Agence Française de Développement (AFD).

Les moyens prévus pour le FSP en 2007 sont de 130 millions d'euros en autorisations d'engagement pour des projets nouveaux et 172,70 millions d'euros en crédits de paiements. En loi de finances initiale pour 2006, le FSP avait été doté de 138,7 millions d'euros.

* * *

*

Pour 2007, l'aide publique au développement progressera, sous la réserve que l'on puisse annuler la dette de la Côte d'Ivoire et de la République démocratique du Congo. On peut raisonnablement le penser. Cette question de la dette suscite de plus en plus d'attention de toutes parts. Elle focalise aujourd'hui un grand nombre d'interrogations et de critiques sur lesquelles il convient de revenir.

II – LA DETTE EN QUESTION

La Commission des Affaires étrangères a rejeté en janvier 2006 une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la dette des pays en développement à l'égard de la France. Il ne faudrait pas voir dans ce rejet un refus de s'interroger sur cette question essentielle pour les pays en développement et pour la France. La majorité des membres de la Commission des Affaires étrangères a estimé simplement que la création d'une commission d'enquête n'était pas le procédé parlementaire le plus adapté pour se saisir de cette question ; c'est une procédure trop lourde et trop formelle. Il a été, en revanche, demandé à votre Rapporteur d'étudier plus particulièrement le sujet important de la dette des pays en développement dans le cadre du présent avis¹. C'est ce qui est proposé ici, plusieurs auditions ouvertes à l'ensemble des membres de la Commission ayant été organisées sur ce problème.

La question de la dette est complexe pour plusieurs motifs. Elle ressortit à des problématiques différentes selon les régions et les pays, émergents ou très pauvres, africains ou latino-américains, asiatiques ou européens, riches en matières premières ou pas... Les effets des annulations ou des aménagements de dette sont ambivalents et complexes à analyser. S'agit-il d'un moyen pour les créanciers de « renflouer » leurs débiteurs pour obtenir le remboursement au moins d'une part de leurs créances ou d'une volonté sincère d'aider les pays en développement ? La dette est-elle un mode de financement efficace de l'économie ou, au contraire, une cause inéluctable de pauvreté ? Quels sont les effets réels des allègements de dette ? Toutes les dettes sont-elles bonnes à annuler ? Autant de question qu'il convient d'exposer sereinement en examinant les positions de chacun, mais auxquelles il est bien difficile d'apporter des réponses définitives.

On proposera d'abord un état des lieux de la dette dans les pays en développement. Puis on s'intéressera au sort de l'Afrique qui pose des difficultés particulières en raison de sa grande pauvreté. On verra que la communauté internationale, prise au sens large – Gouvernements et sociétés civiles –, s'est mobilisée pour réduire la dette des pays du Sud et que la France a pris sa part dans ce mouvement. Enfin on s'interrogera sur l'impact réel des annulations et des aménagements de dette.

(1) Proposition n° 2405 présentée par M. Georges Hage et l'ensemble des collègues constituant le groupe de député(e)s communistes et républicains.

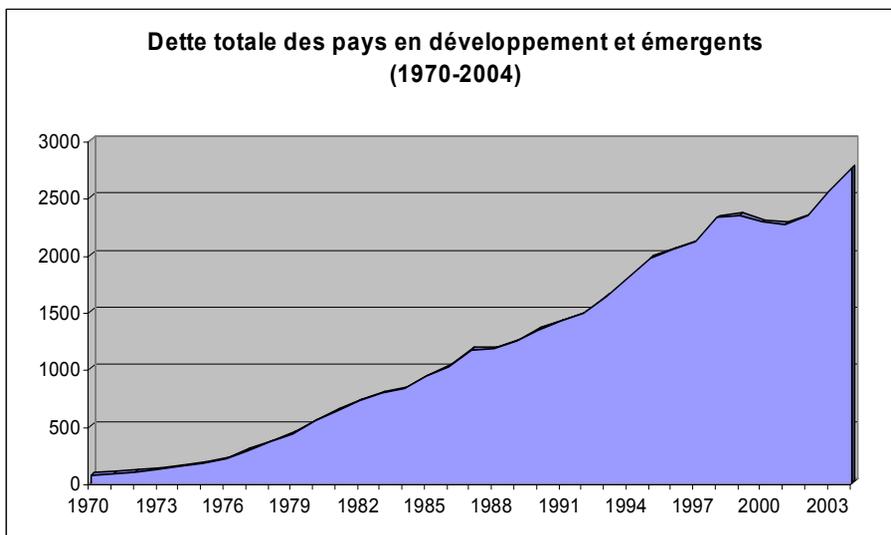
A – La dette des pays du Sud : un état des lieux

1) La dette des pays en développement : 2 800 milliards de dollars

Selon les estimations de la Banque mondiale, le montant total du stock de la dette des pays en développement s'élevait, au 31 décembre 2004, à 2 755 milliards de dollars, dont 2 261 milliards de dollars de dette à long et moyen terme et 494,8 milliards de dollars à court terme. Ce chiffre aurait atteint 2800 milliards de dollars en 2005.

Il doit être rapproché d'autres données comme celles relatives à la dette des Etats-Unis (8 000 milliards de dollars), du Japon (7 600 milliards de dollars), de la France (1 400 milliards de dollars) ou de l'ensemble des pays développés (24 000 milliards de dollars).

Ce stock de dette a augmenté sans cesse depuis les années 1970 à l'exception d'une phase de stagnation de 1998 à 2002, à la suite en particulier de la crise financière asiatique et d'annulations de dettes consenties aux pays les plus pauvres. Le graphique suivant montre bien cette progression presque constante depuis plus de trente ans.



2) Dette publique (58 %) et dette privée (42 %)

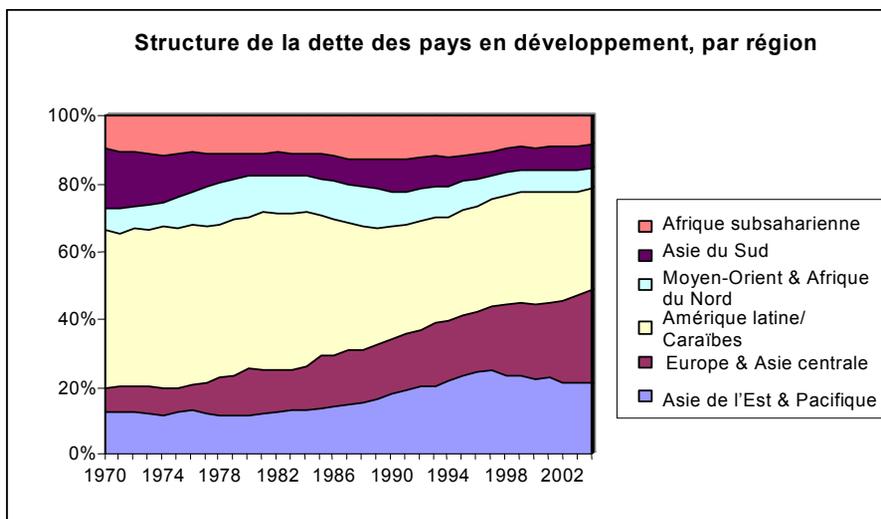
Aujourd'hui le stock de dettes se compose de 1589,5 milliards de dollars (57,6 %) de dette publique ou garantie par le secteur public et 1166,2 milliards de dollars (42,3 %) de dette d'emprunteurs privés.

Les créanciers officiels bilatéraux et multilatéraux représentent un total de créances de 924,1 milliards de dollars (33,5 %), les créanciers privés en détenant 1831,6 milliards de dollars (66,3 %). Toutefois la part des créanciers privés est plus importante pour les pays à revenu intermédiaire et émergents que dans les pays les plus pauvres. Les créanciers officiels bilatéraux et multilatéraux détiennent notamment 70 % des créances sur les pays d’Afrique subsaharienne (soit 162,9 milliards de dollars), car ceux-ci ont difficilement accès à un financement privé.

La part des créanciers privés augmente régulièrement depuis les années 1980. On observe que les flux nets de dette auprès de créanciers officiels ont même été négatifs ces dernières années (- 28,7 milliards de dollars en 2004) alors que les flux de dette auprès des créanciers privés sont largement positifs (147,8 milliards de dollars en 2004).

3) La répartition géographique de l’endettement

Si les pays d’Amérique latine ont accumulé des dettes jusqu’au milieu des années 80, leur part dans la dette totale des pays en développement et des pays émergents a ensuite diminué. Depuis lors, l’accumulation de dettes a surtout concerné l’Europe et l’Asie centrale ainsi que l’Asie de l’Est jusqu’en 1998, comme le montre le graphique suivant. L’Afrique subsaharienne a vu sa part diminuer.



4) Les pays endettés sous la menace de crises

Le moins que l’on puisse dire c’est que, dans la plupart des régions du monde, l’endettement n’a pas eu cet effet levier qui permet d’investir et de décoller économiquement. Ce hiatus entre l’augmentation de la dette et des

résultats économiques décevants a déclenché des crises qui n'ont pas frappé toutes les pays au même moment. C'est ce qui donne cette impression justifiée que la dette est un problème permanent dans le monde en développement, chaque région étant touchée à des périodes différentes.

Les pays d'Amérique latine ont été les premiers pays débiteurs à rencontrer des problèmes d'endettement au début des années 80. On se souvient de la crise mexicaine qui a marqué les esprits. En Amérique latine, la crise d'endettement a atteint son paroxysme à la fin de cette décennie. Des pays comme le Brésil et surtout l'Argentine ont à nouveau connu de graves difficultés au tournant du siècle.

Les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ont été confrontés à de tels problèmes plus tardivement, à la fin des années 80 en raison de la baisse du prix du pétrole qui constitue, comme chacun le sait, leur principale ressource. Il a fallu attendre la fin des années 90 pour que la situation s'améliore.

Sans conteste, l'Afrique subsaharienne est la région qui a été le plus gravement frappée, en particulier au début des années 90. C'est ce qui explique – on le verra – qu'elle ait suscité une attention particulière de la communauté internationale.

En Europe et en Asie centrale, l'endettement a connu une forte hausse après 1990. Les Etats de l'Asie du Sud et de l'Est ont été, en proportion, moins affectés par les problèmes d'endettement au cours des décennies passées. Ils ont même accumulé une part croissante de la dette de l'ensemble des pays en développement jusqu'à la crise financière qui les a touchés en 1998.

D'un point de vue global, on peut noter que le niveau d'endettement suit plutôt une courbe descendante depuis le milieu des années 90, exception faite des économies en transition d'Europe et d'Asie centrale qui ont contracté de nombreux emprunts durant la deuxième moitié des années 1990. Les pays à faible revenu ont été davantage affectés par ces problèmes que les pays à revenu intermédiaire. Selon les analyses faites par les autorités françaises, on constate aujourd'hui une amélioration de la situation globale grâce à une reprise de la croissance et à une meilleure gestion des problèmes d'endettement tant par les pays créanciers que par les débiteurs.

B – L'Afrique malade de sa dette

Dans les années 80 et 90, les pays africains ont subi une conjoncture négative qui les a conduits à un niveau d'endettement hors de proportion avec ce qu'ils pouvaient supporter financièrement. Ce poids excessif a sans nul doute joué un rôle dans la dégradation de leur situation que ces pays ont connue ces deux dernières décennies.

1) L'Afrique subsaharienne : 215 milliards de dettes

En 2005, la Banque mondiale estimait la dette extérieure de l'Afrique subsaharienne, y compris l'Afrique du Sud à 215,6 milliards de dollars, pour un PIB de 584 milliards de dollars, alors qu'elle n'était que de 60 milliards en 1980. L'Afrique du Nord et le Moyen-Orient cumulaient 162,5 milliards de dollars de dette en 2005.

2) L'enchaînement négatif des années 80-90

Cette augmentation du stock de dette a commencé dans les années 1970. Il s'est agi alors d'assurer le financement de projets économiques souvent destinés à développer la capacité d'exportation des pays africains. Contrairement aux pays à revenu intermédiaire d'Asie et d'Amérique latine, largement financés par les banques, les pays d'Afrique ont eu essentiellement recours alors à l'endettement auprès de bailleurs publics : les bailleurs bilatéraux (réunis pour les plus importants d'entre eux au sein du Club de Paris) et les institutions financières internationales.

La « crise de la dette » des années 1980, qui a commencé par la crise mexicaine de 1982, a largement touché ensuite l'Afrique.

La hausse généralisée des taux d'intérêt au début des années 1980, conjuguée à la baisse importante des prix des matières premières exportées par les pays africains, a conduit ces derniers à augmenter très rapidement le niveau de leur endettement. En effet, les rééchelonnements accordés par le Club de Paris à intervalle régulier ne permettaient pas de rendre soutenable la dette de ces pays. Contrairement aux pays à revenu intermédiaire, notamment les pays d'Afrique du Nord, les pays d'Afrique sub-saharienne n'ont ainsi pas pu sortir du cycle des rééchelonnements. Chacun a eu, dans cet engrenage, sa part de responsabilité. Il nous appartient aussi collectivement d'en tirer les enseignements pour l'avenir. Il semble d'ailleurs – on y reviendra – que les pays occidentaux et les institutions financières internationales s'interrogent sur la possibilité de ne pas renouer avec de telles pratiques.

Alors que la dette extérieure de l'Afrique du Nord a plafonné dès 1988 pour être ensuite ramenée progressivement à des niveaux ne nécessitant plus de traitement de la part du Club de Paris et des institutions financières internationales, ce ne fut pas le cas pour les pays d'Afrique subsaharienne.

3) La spécificité des pays africains endettés : leur pauvreté

L'Afrique est particulièrement touchée par la question de la dette pour une raison bien simple : elle est le continent qui concentre le plus de pays à la fois très pauvres et très endettés.

Le tableau suivant permet d'établir des comparaisons entre les différents pays africains et d'avoir quelques éléments sur le niveau d'endettement sur le continent.

Principaux indicateurs de dette des pays africains en 2004

Pays	Total de la dette extérieure publique (en millions de dollars)	Part des créanciers bilatéraux (en millions de dollars)	Part des créanciers multilatéraux (en millions de dollars)	Part des créanciers privés (en millions de dollars)	Ratio de dette sur exportations (%)	Service de la dette sur exportations (%)
Afrique du Sud	9 793	0	263	9 530	47,55	6,38
Algérie	20 249	12 177	3 422	4 650	-	-
Angola	8 630	3 055	379	5 196	68,84	14,82
Bénin	1 827	414	1 408	4	-	-
Botswana	488	146	328	14	-	-
Burkina Faso	1 823	134	1 689	0	-	-
Burundi	1 325	181	1 137	7	-	-
Cameroun	7 924	6 102	1 734	87	-	-
Cap vert	463	83	358	22	-	-
Comores	275	42	223	0	-	-
Congo	5 050	3 589	605	856	-	-
Côte d'Ivoire	9 827	4 018	3 449	2 360	149,94	6,93
Égypte	27 352	22 365	4 002	98	99,55	7,61
Érythrée	666	184	482	0	-	-
Éthiopie	6 351	1 281	4 817	253	355,51	5,27
Gabon	3 800	3 093	465	241	-	-
Gambie	622	118	502	1	-	-
Ghana	5 861	434	5 110	316	194,67	6,63
Guinée	3 188	1 247	1 911	29	410,33	19,92
Guinée Équatoriale	244	107	120	17	-	-
Guinée-Bissau	738	260	478	0	-	-
Kenya	5 978	2 226	3 426	325	160,74	8,56
Lesotho	725	92	562	71	65,57	4,53
Libéria	1 168	501	460	206	-	-
Madagascar	3 232	390	2 835	6	-	-
Malawi	3 297	548	2 741	8	-	-
Mali	3 132	860	2 271	1	-	-
Maroc	14 862	5 787	6 015	3 060	82,74	14,03
Maurice	859	311	269	278	65,32	7,39
Mauritanie	2 046	612	1 424	9	-	-
Mozambique	3 157	997	2 158	2	253,24	4,51
Niger	1 772	183	1 588	0	-	-
Nigeria	31 303	26 098	2 963	2 241	122	8,2
Ouganda	4 497	368	4 105	24	322	6,91
RCA	926	219	677	30	-	-
RDC	10 532	7 057	3 098	375	-	-
Rwanda	1 545	141	1 402	2	767,5	11,2
Sao Tomé	350	137	212	0	-	-
Sénégal	3 553	589	2 940	23	-	-
Seychelles	513	182	77	256	96,53	8,13
Sierra Leone	1 519	585	922	22	705,5	10,89

Pays	Total de la dette extérieure publique (en millions de dollars)	Part des créanciers bilatéraux (en millions de dollars)	Part des créanciers multilatéraux (en millions de dollars)	Part des créanciers privés (en millions de dollars)	Ratio de dette sur exportations (%)	Service de la dette sur exportations (%)
Somalie	1 949	1 118	793	37	-	-
Soudan	11 724	6 816	2 543	2 365	368	5,95
Swaziland	456	148	241	66	18	1,7
Tanzanie	6 225	1 353	4 778	94	345	5,27
Tchad	1 582	161	1 387	33	-	-
Togo	1 597	640	957	0	-	-
Tunisie	14 573	3 228	6 135	5 209	125	13,69
Zambie	5 871	2 079	3 355	436	-	-
Zimbabwe	3 558	1 471	1 610	476	-	-

On peut comparer à ces données celles relatives à certains pays représentatifs des autres continents à la même date c'est-à-dire en 2004.

Pays	Total de la dette extérieure publique (en millions de dollars)	Part des créanciers bilatéraux (en millions de dollars)	Part des créanciers multilatéraux (en millions de dollars)	Part des créanciers privés (en millions de dollars)	Ratio de dette sur exportations (%)	Service de la dette sur exportations (%)
Argentine	103 850	5 194	16 271	82 384	389	28
Bolivie	4 644	282	4 336	25	221	19
Chili	9 426	320,5	1 015	9 426	112	24
Chine	90 814	30 744	26 488	33 582	37	3
Haïti	1 186	199	987	0	-	-
Inde	88 699	20 056	31 605	37 037	-	-
Indonésie	72 917	41 526	18 319	13 071	152	22
Mexique	77 193	2 562	16 992	57 638	62	23
Vietnam	15 412	9 249	4 697	1 465	-	-

Source : Banque mondiale

Ces données mettent en évidence la différence de nature de l'endettement selon le niveau de revenu des pays en développement ; cela vaut pour l'Afrique comme pour les autres continents.

Les créanciers privés sont particulièrement présents dans les pays à revenu intermédiaire comme l'Afrique du Sud, l'Argentine ou le Mexique. En revanche, ils sont presque totalement absents des pays pauvres très endettés (PPTE) ; c'est le cas en Afrique mais aussi sur les autres continents comme en Amérique à Haïti. Les PPTE sont débiteurs, pour l'essentiel, des bailleurs multilatéraux et bilatéraux. Au sein de la catégorie des PPTE, la variation importante de la part des créanciers bilatéraux dans l'origine de la dette est liée au fait qu'en 2004 certains de ces pays avaient déjà dépassé ce que l'on appelle le point d'achèvement de l'initiative PPTE – on y reviendra – et reçu, dès lors, de très importantes annulations de dettes de la part des créanciers du Club de Paris. Ceux des PPTE pour lesquelles la part de créances bilatérales demeure importante sont ceux qui n'ont pas encore atteint en 2004 ce point d'achèvement et n'ont pas encore bénéficié des annulations de dettes afférentes.

La différence de structure de la dette entre les différents continents est avant tout liée au fait que l’Afrique rassemble la plupart des PPTE dans le monde ainsi que plusieurs Etats en situation de « post-conflit » présentant d’importants arriérés (Angola, Libéria, Soudan, Somalie...). C’est ce qui rend cette question de la dette particulièrement lourde en Afrique.

4) Le poids du service de la dette

Le service de la dette extérieure est le montant des remboursements effectués durant l’année concernée, incluant capital et intérêts. Il est classiquement comparé aux revenus du gouvernement du pays concerné, incluant les recettes fiscales et non-fiscales mais dont on exclut les dons reçus de pays étrangers.

C’est une charge importante. Plus elle est lourde, moins les Etats disposent de marges de manœuvres pour investir, mieux payer les fonctionnaires ou les médecins et les personnels médicaux... De ce point de vue, la diminution du service de la dette permet à tous les Etats, y compris occidentaux, de dépenser leurs fonds à des fins utiles.

Service de la dette (en % des revenus du gouvernement)		
Pays débiteur	2005	2006 (estimation)
Bénin	5,3	5,4
Burkina Faso	5,9	5,9
Burundi	14,7	6
Congo	25	23,4
Ethiopie	3,1	4,3
Cameroun	14,1	9,9 *
Gambie	26,7	32,8
Ghana	6,9	4,3
Guinée	23,5	31,9
Guinée Bissau	108,7	56,3
Madagascar	10,3	11,4
Malawi	14,6	16,6
Mali	11,7	11,2
Mauritanie	10,2	8,1
Mozambique	8,9	8,6
Niger	9,6	9,7
Ouganda	10,6	10,6
RDC	11,3	11,5
Rwanda	3,3	3,3
Sao Tomé	33,3	21,9
Sénégal	10,7	9,6
Sierra Leone	18,5	14,7
Tanzanie	8,2	5,7
Tchad	11,5	6,4
Zambie	13,3	7,1

* Estimation avant franchissement du point d’achèvement

Source FMI/Banque Mondiale Mars 2006

RDC : République démocratique du Congo

C'est en grande partie pour répondre aux difficultés liées au caractère insoutenable de la dette des pays d'Afrique subsaharienne que la communauté financière internationale a mis en place les initiatives d'annulation de dettes pour les pays les plus pauvres. C'est le cas en particulier de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (« Initiative PPTE »), lancée en 1996 sur laquelle on s'attardera plus loin. Cette initiative, dont les résultats sont discutés, est symptomatique d'un mouvement plus large en faveur d'une annulation des dettes du Sud.

C – Un large mouvement en faveur des annulations de dettes

On constate depuis le milieu des années 90 une montée en puissance de la thématique de l'annulation de dette, défendue par les ONG mais aussi reprise par les Etats dans le cadre de grandes réunions comme celle du G8 qui s'est tenue à Gleneagles au Royaume-Uni en juillet 2005.

1) L'engagement des ONG pour l'annulation intégrale de la dette

Les ONG ont lancé, ces dernières années, des campagnes très actives pour l'annulation *intégrale* de la dette des pays en développement. Pour ces organisations, la dette est un fardeau insupportable qui obère toute perspective de développement. Ces ONG relèvent également que la dette a finalement déjà été payée, l'augmentation des taux d'intérêt conduisant les pays du Sud à devoir rembourser beaucoup plus qu'ils n'ont effectivement reçu.

On peut, à titre d'exemple, citer le collectif d'associations *Jubilee 2000* qui a lancé une pétition internationale et a organisé, dans une cinquantaine de pays, des campagnes pour la renégociation ou l'annulation de la dette. On remarque aussi l'action constante de « Dette & Développement » dont un représentant, M. Jean Merckaert, accompagné de M. Régis Mabilais, membre du collectif d'ONG « Coordination Sud », a été reçu par votre Rapporteur dans le cadre de ses auditions consacrées à la dette. « Dette & Développement » est une plate-forme d'information et d'action sur la dette des pays du Sud qui regroupe des ONG comme l'Association française des volontaires du progrès, le Comité catholique contre la faim et pour le développement, mais aussi des syndicats ou des associations, et qui produit de nombreux documents sur cette question. Parmi eux, on peut évoquer le rapport 2005-2006, intitulé *La loi des créanciers contre les droits de citoyens*, paru en juin 2006, qui fournit un panorama très complet et très engagé sur ce sujet. Votre Rapporteur a également rencontré le Président de CADTM France (Comité pour l'annulation de la dette du Tiers monde), M. Damien Millet. Son ONG participe d'ailleurs à la plate-forme précitée. On reviendra par la suite sur les critiques et les propositions avancées par ces organisations.

La mobilisation a été, en partie, entendue par les gouvernements des pays les plus riches comme l'a montré le Sommet de Gleneagles. Les gouvernements de des Etats ne peuvent rester sourds aux appels de la société civile, relayés par les médias. Ils savent aussi que l'Afrique, pour ne citer qu'elle, ne peut être abandonnée à son sort. Mais quels sont les effets d'initiatives telles que celle du G8 de juillet 2005 ?

La question est, il est vrai, complexe. Il faut, en effet, distinguer la dette multilatérale de la dette bilatérale, les dettes à court, moyen ou long terme. Les acteurs qui interviennent sur ces questions sont nombreux : FMI, Banque mondiale, ONU, gouvernements, G8, Club de Paris, banques privées... La situation de chaque pays est très spécifique et les techniques d'annulation de dette sont d'une insondable complexité avec des procédures strictes, des modes de calcul financiers dont la compréhension est l'apanage des seuls initiés.

Dans cette atmosphère d'incertitude, où les estimations varient d'un organisme à l'autre, une chose est sûre cependant : comme votre Rapporteur l'observait en février 2006 dans son rapport sur la proposition de résolution de M. Georges Hage, la question de la dette des pays en développement est d'intérêt mondial. Le vaste mouvement d'opinion qui émerge dans le monde occidental, relayé par les médias, ne va pas s'interrompre brutalement. Il répond fondamentalement à une demande d'information de la part de nos concitoyens et à une sensibilité de plus en plus profonde de nos sociétés aux difficultés des pays du Sud.

Le besoin de transparence inhérent aux sociétés modernes doit ici plus qu'ailleurs être assouvi et ce n'est que légitime. Il est exigé par les populations des pays riches qui sont concernées par la misère des pays du Sud et souhaitent que leurs efforts financiers soient utilisés à bon escient. Pour les pays débiteurs, et singulièrement leur population dont les intérêts ne sont pas toujours ceux des élites dirigeantes, la fin de l'opacité sur la dette est non seulement un droit mais aussi une condition pour assurer un développement réel de leur économie.

Des initiatives ont été prises au plan international. Elles produisent des effets certains même si elles font l'objet de critiques de la part des organisations que l'on vient de citer.

2) L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)

- Les origines de cette initiative

L'initiative dite en faveur des pays pauvres très endettés (initiative PPTE) a été lancée au Sommet du G7 de Lyon en 1996. Elle définit un cadre dans lequel les créanciers multilatéraux et bilatéraux procèdent de manière coordonnée à des allègements de dette en faveur des pays pauvres très endettés qui mènent une politique économique rigoureuse appuyée par le FMI et la Banque mondiale. Cette conjonction des efforts bilatéraux et multilatéraux doit être notée. Elle a pour objectif de rétablir la solvabilité de ces pays.

L'initiative PPTE a été renforcée au sommet de Cologne en 1999 – on parle d'« initiative PPTE renforcée » afin d'offrir la possibilité à un plus grand nombre de pays de bénéficier d'allègements de dette plus étendus, sous réserve qu'ils se montrent déterminés à réduire la pauvreté.

- Point de décision, point d'achèvement

La procédure mise en place pour permettre ces annulations de dette est complexe et jugée trop longue par les ONG les plus critiques. Elle s'articule autour de deux notions essentielles : le « point de décision » et le « point d'achèvement ».¹

Les pays concernés par cette initiative PPTE doivent pouvoir justifier, tout d'abord, pendant trois ans, d'un programme de stabilisation économique conclu avec le FMI, suivant un critère de bonne gestion. Il s'agit d'une sorte de période d'observation et d'assainissement économique selon les critères propres au FMI.

Une fois remplie la condition de programme avec le FMI et définie une stratégie, au moins intérimaire, de lutte contre la pauvreté, le pays passe par deux points de rendez-vous, déterminés conjointement par le FMI et la Banque mondiale.

Le premier est le « *point de décision* ». Il est décidé, de manière irrévocable, de l'éligibilité d'un pays à l'initiative PPTE. Cela déclenche une aide intérimaire de la part du FMI et de la Banque mondiale. Les autres créanciers et bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux accordent un allègement de dette intérimaire à leur discrétion, dont le but est de permettre de réduire le service de la dette jusqu'au « point d'achèvement » qui constitue le second rendez-vous.

Le « *point d'achèvement* » est le moment où les performances du pays dans la lutte contre la pauvreté sont jugées si satisfaisantes qu'elles permettent d'engager les mesures de réduction portant sur l'ensemble du stock de la dette. Il est parfois qualifié de « flottant » car il n'intervient pas à une date prédéterminée mais seulement quand les politiques décidées au point de décision ont été correctement mises en œuvre.

- Bilan provisoire

La plate-forme « Dette et développement » dressait un bilan critique de l'initiative PPTE dans son rapport de juin 2006². Retenons quelques chiffres. Dix ans après son lancement, 42 pays sont bénéficiaires de l'initiative : 13 n'ont pas encore passé le point de décision, 10 n'ont pas passé le point d'achèvement et 19 sont parvenus au terme de l'initiative.

(1) Pour une meilleure compréhension de ce mécanisme, qu'elle critique par ailleurs, on se reportera à la brochure précitée de la plate-forme « Dette & développement », La loi des créanciers contre les droits des citoyens, juin 2006, p. 113.

(2) « L'initiative PPTE et ses conditionnalités : petite carotte et gros bâtons », p. 57-66.

Avancement de la mise en œuvre de l'initiative PPTE

Pays	Point de décision	Point d'achèvement
Angola	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Bénin	Juillet 2000	Avril 2003
Bolivie	Février 2000	Juin 2001
Burkina Faso	Juillet 2000	Avril 2002
Burundi	Août 2005	2 ^{ème} trimestre 2007
Cameroun	Octobre 2000	Mai 2006
Comores	-	-
Congo	Avril 2006	
Côte d'Ivoire	2007*	
Ethiopie	Novembre 2001	Avril 2004
Gambie	Décembre 2000	1 ^{er} trimestre 2007 *
Ghana	Février 2002	Juillet 2004
Guinée	Décembre 2000	4 ^{ème} trimestre 2006*
Guinée Bissau	Décembre 2000	2007*
Guyana	Novembre 2000	Décembre 2003
Honduras	Juillet 2000	Mars 2005
Kenya	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Laos	Ne souhaite pas intégrer l'initiative	
Libéria	2 ^{ème} trimestre 2007	
Madagascar	Décembre 2000	Novembre 2004
Malawi	Décembre 2000	3 ^{ème} trimestre 2006*
Mali	Septembre 2000	Mars 2003
Mauritanie	Février 2000	Juin 2002
Mozambique	Avril 2000	Septembre 2001
Myanmar	-	-
Nicaragua	Décembre 2000	Janvier 2004
Niger	Décembre 2000	Avril 2004
Ouganda	Février 2000	Mai 2000
RDC	Août 2003	3 ^{ème} trimestre 2006*
République centrafricaine	4 ^{ème} trimestre 2006	-
Rwanda	Décembre 2000	Mars 2005
Sao Tomé et Príncipe	Décembre 2000	3 ^{ème} trimestre 2006*
Sénégal	Juin 2000	Avril 2004
Sierra Léone	Mars 2002	4 ^{ème} trimestre 2006*
Somalie	-	-
Soudan	-	-
Tanzanie	Avril 2000	Novembre 2001
Tchad	Mai 2001	
Togo	4 ^{ème} trimestre 2007	
Vietnam	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Yémen	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Zambie	Décembre 2000	Mars 2005

* Prévisions des gouvernements PPTE, FMI et Banque mondiale

Source : rapport de la Plate-forme « Dette & Développement », 2006.

Les ONG engagées contre la dette considèrent que les pays qui ont bénéficié des allègements de dettes ont pu allouer plus de fonds à des programmes d'éducation, de santé ou d'infrastructures, mais que le prix à payer pour disposer de ces quelques marges de manœuvre supplémentaires a été lourd. Les pays concernés ont dû se soumettre à une rigueur financière imposée par les institutions

de Bretton Woods, ce que critiquent les ONG. Celles-ci considèrent que les conditionnalités à remplir pour atteindre le point d'achèvement sont trop nombreuses et drastiques. Les pays concernés voient le calendrier de l'allègement de leur dette sans cesse dériver, ce qui nuit à l'efficacité et à la pertinence du dispositif PPTE.

Certaines critiques semblent effectivement porter et votre Rapporteur n'est pas un thuriféraire du FMI ou de la Banque mondiale. Mais il semble aussi qu'on ne peut d'un bloc rejeter l'initiative PPTE. Les pays qui, aujourd'hui, ont vu leur dette allégée substantiellement ne s'en plaignent pas.

Mais comme le reconnaissent ces mêmes critiques, l'initiative PPTE a eu le mérite de fixer des critères clairs pour définir les allègements de dette nécessaires ; elle concerne, pour la première fois, l'ensemble des créanciers y compris les institutions multilatérales et théoriquement les créanciers privés ; elle a dégagé des moyens au service des politiques sociales dans les pays bénéficiaires même si l'impact est difficile à établir ; elle a permis la baisse du service de la dette par rapport au produit intérieur brut ; les pays qui ont atteint le point de décision ont pratiquement doublé leurs dépenses sociales entre 1999 et 2004.

Comme l'observe la plate-forme « Dette & Développement », ces avancées sont réelles ; elles ont permis de sauver de nombreuses vies.

3) Le Sommet du G8 de Gleneagles en 2005 et l'Initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM)

Le sommet du G8 a réuni le 7 juillet 2005 à Gleneagles au Royaume-Uni, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Allemagne, du Canada, des Etats-Unis, de la France, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni et de la Russie. L'objectif fixé par la présidence était d'élaborer de nouvelles stratégies et d'orienter sur certains aspects la politique mondiale. L'un des principaux sujets à l'ordre du jour était la dette des pays du Sud.

Ce sommet a confirmé l'accord des ministres des finances de juin 2005 pour l'annulation de la dette multilatérale de dix-huit pays pauvres très endettés⁽¹⁾, cette mesure ayant vocation à être étendue.

Il s'agit d'annuler 100 % du stock de la dette à l'égard de l'Association internationale du développement (AID, du Groupe Banque Mondiale), du Fonds africain de développement (FAD, Banque africaine de développement) et du Fonds monétaire international pour les pays pauvres très endettés ayant franchi le

(1) Ces pays sont le Bénin, la Bolivie, le Burkina Faso, l'Ethiopie, le Ghana, le Guyana, le Honduras, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie.

point d'achèvement de l'initiative PPTE. Selon l'accord de 2005, l'ensemble de ces annulations devrait porter sur environ 55 milliards de dollars de stocks. Les dix-huit pays ayant atteint le point d'achèvement bénéficieront immédiatement d'un allègement de dette d'un montant de 40 milliards de dollars. Au moment de la conclusion de l'accord, il était prévu que neuf autres pays pourraient également bénéficier d'une annulation de dette dans les douze à dix-huit prochains mois, pour un montant de 11 milliards de dollars. Enfin, un groupe de onze pays devrait bénéficier d'une annulation de 100 % de leur dette, pour un montant de 4 milliards de dollars, une fois franchi le point d'achèvement de l'initiative PPTE, un peu plus tard.

Le coût de ces annulations est provisoirement évalué pour la France à 67 millions de dollars par an pour les trois années qui suivent 2005, et à 366 millions de dollars au total d'ici 2015.

La mise en place de ce dispositif a été assez longue. Les institutions concernées comme le FMI, la Banque africaine de développement (BAD) et la Banque mondiale ont statué respectivement en décembre 2005 pour le premier et en avril 2006 pour les deux autres.

Les 40 milliards de dollars de dette des pays les plus pauvres ayant atteint le point d'achèvement ont été effacés, non pas immédiatement comme l'avait annoncé M. Gordon Brown, ministre des finances du Royaume-Uni, mais pour une partie en janvier et pour l'autre en juillet 2006. L'effacement de la dette des autres PPTE ayant atteint le point de décision est fonction de la date à laquelle il est effectivement atteint, ce qui dépend de l'appréciation des grandes institutions financières.

Là encore, les critiques des ONG vont bon train, sur la lenteur du processus – c'est vrai –, sur les effets d'annonce qui cachent des mesures moins ambitieuses – soit – sur le caractère marginal de ce dispositif au regard du volume total de dette supporté par les pays pauvres – on ne peut le contester. Ces organisations ont raison de mettre en évidence les limites et les effets paradoxaux de ce mécanisme qui entendait annuler la totalité de la dette multilatérale.

Des résultats sont là cependant, même si on peut les juger insuffisants. Les ratios de dette africains se sont améliorés. En Afrique du Nord, l'Algérie, grâce à ses revenus pétroliers, a procédé au remboursement anticipé intégral de sa dette envers le Club de Paris en 2006. Les autres pays de la région n'ont pas non plus connu de problèmes de dette nécessitant un traitement par le Club de Paris, et leurs dettes sont reconnues soutenables par les analyses du FMI.

Sur les 19 pays ayant franchi le point d'achèvement de l'initiative PPTE, 15 sont des pays d'Afrique sub-saharienne. Ils ont tous obtenu le bénéfice de l'IADM en 2006. Le poids du service de la dette sur l'économie du pays a donc été très sensiblement réduit ces dernières années. Ainsi, seul l'Ouganda affiche aujourd'hui un ratio de service de la dette sur exportations supérieur à 5 % (5,8 %)

alors qu'en 1998-1999, tous les pays concernés dépassaient ce seuil, pour la plupart très largement. Par exemple, le ratio de service de la dette sur exportations du Rwanda a été ramené de 34,5 % en 1998-1999 à 1,9 % en 2006.

Au total, les quinze pays africains, ayant franchi le point d'achèvement de l'initiative PPTE bénéficient d'une annulation de dette globale de 43 milliards d'euros :

- une annulation de dette de 21,6 milliards d'euros dans le cadre de l'initiative PPTE ;

- une annulation de dette multilatérale dans le cadre de l'IADM de 15,9 milliards d'euros ;

- des annulations complémentaires de dette bilatérale accordées par les membres du club de Paris de 5,5 milliards d'euros.

Dix pays africains ont passé le point de décision de l'initiative PPTE mais n'ont pas encore atteint le point d'achèvement. Il est prévu qu'ils contiennent des annulations de dette de 12,4 milliards d'euros au point d'achèvement.

Certains pays d'Afrique subsaharienne très endettés n'ont toutefois pas pu encore profiter de ces initiatives d'annulation de la dette, le plus souvent du fait d'une situation de conflit (Côte d'Ivoire, Soudan, Libéria,...). La situation d'endettement de ces pays se caractérise en général par de très importants arriérés ainsi que par le recours ponctuel (Soudan) à des prêts non-concessionnels de la part de nouveaux bailleurs non membres du Club de Paris, comme la Chine ou l'Inde. Ces pays sont toutefois considérés comme éligibles à l'initiative PPTE et devraient pouvoir en bénéficier dans l'avenir.

Sans doute l'IADM ne constitue qu'une étape – comme le souligne la plate-forme « Dette & Développement » – mais elle est importante d'un point de vue politique et psychologique, dimension qu'on ne peut négliger sur de telles questions. Votre Rapporteur ne croit pas à une lecture cynique d'une telle initiative selon laquelle les Etats ont envoyé un « rideau de fumée » qui masque la réalité des choses. Il faut, au contraire, y voir comme un signal de départ et les réactions critiques, positives ou négatives, des différents acteurs, montrent qu'au-delà des mesures concrètes, c'est un débat salutaire qui est lancé.

D – La politique française de traitement de la dette

La France mène une politique active pour alléger le poids de la dette des pays du Sud. Là encore certains l'estiment insuffisante ou mal adaptée. Elle tiendrait aussi une place trop importante dans l'aide publique au développement de la France. Essayons de mieux saisir la manière dont notre pays gère cette question.

La France met en œuvre des traitements de dette, en faveur des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire. Ces traitements peuvent, le cas échéant, comprendre des annulations de dette.

Ces traitements contribuent à rendre soutenable la dette extérieure de ces pays ou à leur permettre de faire face à des crises de liquidité extérieure temporaire.

1) L'encours de la dette des pays en développement au profit de la France : 45 milliards d'euros.

L'encours de la dette des pays en développement au profit de la France était de 45 milliards d'euros au 31 décembre 2005. Pour le détail par pays, on se référera à l'annexe n° 1 au présent rapport.

2) Traitement de la dette et budget de l'Etat

Le traitement de la dette en France se fait selon plusieurs circuits. Son impact budgétaire est variable selon les cas.

- Le Club de Paris, les annulations « Yaoundé » et « Dakar »

Les aménagements de dette bilatéraux sont décidés dans le cadre du Club de Paris, groupe informel de 19 créanciers publics dont le rôle est de trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement de nations endettées et dont la présidence et le secrétariat sont assurés par la France depuis 1956. Les traitements décidés en Club de Paris font usuellement référence à des « termes de traitement standards » – on appréciera le jargon – dénommés par la ville du sommet du G7 les ayant adoptés.¹

Dans certains cas, et principalement en faveur des pays de la zone de solidarité prioritaire et des pays éligibles à l'initiative PPTE, la France décide d'aller au-delà des décisions prises dans le cadre du Club de Paris et de mettre en œuvre des traitements de la dette plus favorables aux débiteurs (annulations dites « Yaoundé »). En 1989 et 1994, la France a également accordé des annulations de dette sur une base purement bilatérale (annulations dites « Dakar »).

- La dette concernée par ces aménagements

La dette concernée par ces traitements est celle des pays du Sud à l'égard de la France et non d'organismes internationaux. Elle trouve son origine

¹ Le Club de Paris parle ainsi couramment des termes de Naples, de Lyon, de Cologne, etc. Pour plus d'information, se référer au site Internet du Club de Paris à l'adresse suivante : <http://www.clubdeparis.org/fr/>.

dans des prêts accordés par la France à ces pays à des conditions avantageuses (dites *concessionnelles*) dans le cadre de la politique d'aide publique au développement française. Il peut également s'agir de prêts commerciaux garantis par la France (via l'activité d'assurance crédit de Coface pour le compte de l'Etat) et ayant permis l'achat de matériels français. On distingue classiquement « dettes concessionnelles » et « dettes commerciales ».

Selon les procédures qui ont donné naissance à ces prêts, ces derniers sont gérés par différents organismes (Agence française de développement, Banque de France, Coface ou Natexis).

- Les créances de la Coface, de l'Agence française de développement, de Natexis et du Trésor

Les annulations de créances Coface ne font pas l'objet d'une dépense budgétaire. En revanche, elles ont un coût budgétaire indirect. En effet, l'annulation d'une dette provoque à l'avenir une moindre recette qui pourra conduire, le cas échéant, à une dépense budgétaire future, notamment pour maintenir l'équilibre de la procédure d'assurance crédit de la Coface.

Les annulations de créances de l'AFD et de Natexis donnent lieu à l'indemnisation de ces organismes. Une dépense budgétaire est donc enregistrée à hauteur des montants annulés. Le programme « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement » (programme 110 – action 03) prend en charge les annulations supportées par l'Agence française de développement. Le programme « Appel en garantie de l'Etat » de la mission « Engagements financiers de l'Etat » (programme 114 – action 05) prend en charge celles supportées par Natexis.

Les annulations portant directement sur des prêts du Trésor donnent lieu à deux opérations consécutives. Lorsqu'un prêt est partiellement annulé et, pour le reste, rééchelonné, l'ensemble du prêt (parties annulée et rééchelonnée) est dans un premier temps refinancé : un nouveau prêt du Trésor est déboursé à hauteur de la part rééchelonnée, ce qui permet d'éteindre juridiquement l'ancien prêt. Ce refinancement donne lieu à une dépense imputée sur le programme « Prêts à des États étrangers en vue de la consolidation de dettes envers la France » de la mission « Prêts à des États étrangers » (programme 852).

Cet éclatement dans différentes missions des dépenses budgétaires liées à la nature des créances et le fait que certaines – celles de la COFACE – n'apparaissent pas en loi de finances ne contribue pas à la lisibilité du dispositif. On doit cependant saluer l'amélioration des documents budgétaires comme le Document de politique transversale (DPT) consacré à la politique française en faveur du développement qui permettent de mieux saisir ces mécanismes et, dès lors, rendent possible un meilleur contrôle par les parlementaires et par des ONG toujours très attentives.

Après avoir précisé les conditions d'imputation budgétaire du traitement de la dette, il convient de revenir sur la manière dont la France procède à ce traitement par le biais de deux instruments : l'initiative PPTE que l'on a déjà évoquée ; les contrats de désendettement et de développement (C2D).

3) *L'initiative PPTE en France*

- Un processus en trois étapes

On a vu qu'un pays est potentiellement éligible à l'initiative PPTE dès lors que le poids de sa dette dépasse certains seuils, fixés par les institutions financières internationales, seuils dits de soutenabilité. Pour pouvoir bénéficier des annulations prévues par l'initiative PPTE, un pays potentiellement éligible à l'initiative PPTE doit, dans un premier temps, conclure un programme de réformes avec le Fonds Monétaire International (FMI). Dès la conclusion d'un tel programme (dénommé « Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance »), la France accorde, pour sa part, au pays concerné un premier accord d'allègement de dette.

La deuxième étape est celle de la période dite intérimaire ; lorsqu'un pays remplit les conditions et franchit le point de décision de l'initiative PPTE, la France commence alors à annuler 100 % des échéances de dette *commerciale* éligible tandis que les échéances de dette *concessionnelle* éligible continuent à être rééchelonnées.

Vient enfin la dernière étape, celle du point d'achèvement. Lorsqu'un pays franchit ce point, la France annule le stock de dette commerciale éligible. La France annule également la part du stock de dette concessionnelle strictement nécessaire pour rétablir la soutenabilité de la dette du pays concerné. La France annule alors la dette concessionnelle restante par le biais d'un contrat de désendettement et de développement (C2D).

- Les dotations allouées dans le cadre de l'initiative PPTE

Les dotations allouées dans le cadre de l'initiative PPTE sont retracées dans ce tableau :

Loi de finances initiale + Report	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Programme 852 – Refinancement par le Trésor							
Part des refinancements au titre de l'initiative PPTE	168,30	280,73	774,76	1 861,40	1 227,88	1 424,81	231,89
Programme 114, action 05 – Indemnisation de Natexis au titre des annulations de dette							
Part des indemnisations au titre de l'initiative PPTE	-	-	-	-	-	-	-
Programme 110, action 03 – Indemnisation de l'AFD au titre des annulations de dette							
Part des indemnisations au titre de l'initiative PPTE	-	-	-	-	14,71	2,22	12,51

En millions d'euros

L'exécution de ces crédits est indiquée ci-après :

Loi de finances initiale + Report	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Programme 852 – Refinancement par le Trésor							
Part des refinancements au titre de l'initiative PPTE	335,94	6,95	551,19	1 471,16	74,75	882,83	105,29
Programme 114, action 05 – Indemnisation de Natexis au titre des annulations de dette							
Part des indemnisations au titre de l'initiative PPTE	-	-	-	24,68	0,09	-	0,08
Programme 110, 03 – Indemnisation de l'AFD au titre des annulations de dette							
Part des indemnisations au titre de l'initiative PPTE	-	-	-	28,38	8,35	56,96	17,69

En millions d'euros

- L'effort de la France au profit des PPTE

Le coût global des allègements de dette consentis par tous les créanciers aux PPTE est estimé à environ 61 milliards de dollars en valeur actuelle nette de 2004, dont 54 % au titre des créances bilatérales et 46 % pour les créances multilatérales. A cet effort, s'ajoutent les annulations complémentaires consenties par certains bailleurs bilatéraux, dont la France qui a décidé d'annuler 100 % de ses créances d'aide publique au développement ainsi que ses créances commerciales éligibles en Club de Paris.

Sur l'ensemble, les allègements de dette effectifs ou futurs consentis par la France aux pays éligibles à l'initiative PPTE représentent environ 12,7 milliards d'euros. Ce montant se décompose en deux grandes masses. La première, qui représente 7,6 milliards d'euros, correspond à la part de notre pays dans les

annulations réalisées au sein du Club de Paris. La seconde, qui représente 5 milliards d’euros, correspond à la contribution bilatérale – volontaire et additionnelle – qui est réalisée au-delà du cadre de base de l’initiative PPTE renforcée.

En tant que créancier membre du Club de Paris, l’effort de la France pour les 29 premiers bénéficiaires de l’Initiative est estimé à 2,8 milliards de dollars, ce qui fait d’elle le premier contributeur bilatéral devant le Japon.

En tant qu’actionnaire de différentes banques multilatérales de développement, la France participe à hauteur de 255 millions d’euros au Fonds fiduciaire PPTE, mis en place par la Banque mondiale pour financer, à partir de contributions bilatérales, le coût des annulations de dette pour ces institutions multilatérales.

- Le volet bilatéral additionnel français

La France va au-delà des exigences de l’initiative PPTE. D’une part, elle annule la totalité de la dette commerciale dès le point de décision. D’autre part, elle annule, à partir du point d’achèvement, la totalité de la dette en lien avec le développement selon ce mécanisme spécifique qui est le contrat de désendettement et de développement.

5) Les contrats de désendettement et de développement (C2D)

- Le volet bilatéral français pour l’allègement de dette

Les contrats de désendettement et de développement (C2D) constituent le volet bilatéral français pour l’allègement de la dette contractée au titre de l’aide publique au développement. Ce volet est *additionnel* à l’initiative PPTE, c’est-à-dire qu’il s’y ajoute et ne s’y substitue pas, ce qui est essentiel. Les C2D correspondent à un refinancement par dons des créances d’aide publique au développement : les pays continuent d’honorer leur dette, mais, aussitôt le remboursement constaté, la France reverse au pays la somme correspondante pour l’affecter à des programmes de lutte contre la pauvreté sélectionnés d’un commun accord avec l’Etat partenaire.

Les C2D permettent à la France d’instaurer un dialogue avec les autorités des pays bénéficiaires autour de leur politique de réduction de la pauvreté et de mieux rendre compte de l’utilisation de ces allègements de dette. En outre, les C2D, dont la mise en œuvre reste très étroitement liée au bon déroulement de l’initiative PPTE, est jugé par le Gouvernement comme ayant contribué à la modernisation de l’aide française.

Après trois années d’expérience et conformément aux décisions du CICID du 18 mai 2005, le dispositif a été ajusté afin de rendre l’instrument plus

lisible et efficace. Cela passe par la gestion déconcentrée sous l'autorité des ambassadeurs, le renforcement du rôle de l'AFD dans la mise en œuvre des C2D dans la Zone de solidarité prioritaire, l'allègement du dispositif pour les contrats de faible montant.

On doit noter que, pour la première fois, il est prévu qu'un conseil d'orientation où siègera un parlementaire français sera créé pour l'application du C2D signé avec le Cameroun.

- La mise en œuvre des C2D est liée au bon déroulement de l'initiative PPTE

Afin de permettre la meilleure appropriation possible de l'aide par les pays bénéficiaires et d'assurer la rapidité des décaissements, les financements C2D obéissent à un certain nombre de principes.

Les financements C2D sont concentrés sur un nombre restreint de points d'affectation dans les secteurs qui contribuent le plus directement à la réduction de la pauvreté. Sept secteurs, concernés par la réalisation des Objectifs du Millénaire (OMD), sont privilégiés : l'éducation ; l'eau et l'assainissement ; la santé et la lutte contre le sida ; l'agriculture et la sécurité alimentaire ; le développement des infrastructures ; la protection de l'environnement ; le développement du secteur productif. Cette concentration permet une plus grande efficacité et cohérence de notre aide.

Ces points d'affectation prennent, lorsque les conditions le permettent – fiabilité de la gestion des dépenses publiques, pertinence et crédibilité des stratégies sectorielles notamment –, la forme d'aides budgétaires globales au soutien des stratégies de réduction de la pauvreté ou de financements de programmes sectoriels.

Pour que les sociétés civiles du Nord et du Sud puissent mieux s'approprier les programmes d'aide, des efforts de sensibilisation des autorités nationales d'une part, et d'information et de formation des acteurs de la société civile d'autre part, sont réalisés. Enfin, pour chaque point d'affectation, une forte coordination avec les autres bailleurs de fonds est recherchée.

L'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE a toujours été un préalable indispensable à la mise en œuvre du dispositif C2D. La justification d'un tel préalable est que cette mesure d'assainissement doit s'inscrire dans le cadre de bonnes performances du pays dans l'exécution de son programme avec le FMI et une mise en œuvre satisfaisante de son cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. L'ancrage des C2D dans un processus multilatéral conduit par les institutions financières internationales est le gage d'une exécution satisfaisante du C2D. S'émanciper de ce cadre exposerait la France à un dialogue difficile avec des pays dont les performances macro-économiques ne seraient pas satisfaisantes, dont les politiques sectorielles de lutte contre la pauvreté ne seraient pas encore

bien établies et où la gestion des finances publiques manquerait d'efficacité et de transparence. La majeure partie des pays éligibles sont dans une telle situation avant le point d'achèvement. De plus, si la France sortait de ce cadre, elle se trouverait placée dans une position qui ne serait pas cohérente avec celle adoptée par les institutions financières comme le FMI.

Cependant, le retard pris par le calendrier de l'initiative PPTE, alors même que les C2D avaient fait l'objet d'annonces importantes sur un plan global – le montant total de l'annulation de dettes via les C2D, était estimé au départ à 3,7 milliards d'euros – comme dans chaque pays éligible, a entraîné le report de mise en œuvre de certains C2D.

▪ Les pays bénéficiaires et les projets de financements développés

A ce jour, neuf pays sont formellement entrés dans le mécanisme C2D :

– le Mozambique en novembre 2001 (1^{er} C2D de 29,8 millions d'euros pour la période 2001-2004, 2^e C2D de 21,5 millions d'euros pour 2005-2007) ;

– l'Ouganda en juin 2002 (3,2 millions d'euros pour la période 2000-2005) ;

– la Bolivie en mai 2003 (10,4 millions d'euros pour la période 2001–2006) ;

– la Tanzanie en juin 2003 (4,25 millions d'euros pour la période 2001-2006) ;

– la Mauritanie en juillet 2003 (1^{er} C2D de 14,7 millions d'euros pour la période 2002-2005, 2^e C2D de 11,8 millions d'euros pour la période 2006-2008) ;

– le Ghana en novembre 2004 (21 millions d'euros pour la période 2004-2007) ;

– Madagascar en février 2005 (22,8 millions d'euros pour la période 2004-2007) ;

– le Nicaragua en mars 2005 (2,36 millions d'euros, sous forme de C2D unique) ;

– le Cameroun en avril 2006 (537 millions d'euros pour la période 2006-2011).

Le Rwanda et le Honduras devraient signer un C2D avant la fin de l'année 2006.

Pour les pays qui ne sont pas encore entrés dans ce dispositif, le montant annuel des échéances C2D est fonction du calendrier d'exécution de l'initiative PPTE et de la date à laquelle les différents pays atteignent leur point d'achèvement.

6) La dette au sein de l'aide publique au développement de la France

Le poids des allègements de dettes dans l'aide juridique au développement française est l'objet de critiques de tous bords. Il est vrai que trois questions se posent. Les deux premières sont conjoncturelles. Pourrait-on afficher une telle progression de notre aide sans l'appoint substantiel des annulations de dettes ? Pourra-t-on poursuivre cette progression dans les années à venir, alors que le stock de dette « annulable » se réduira, sans une montée en puissance réelle des moyens budgétaires ? La troisième question est plus structurelle : les annulations de dettes peuvent-elles être réellement considérées comme une aide au développement ?

Votre Rapporteur estime que les allègements de dettes font bien partie de l'aide publique au développement puisqu'ils permettent aux Etats de recouvrer des marges de manœuvres budgétaires pour lancer des actions contre la pauvreté. Le dispositif des C2D le montre parfaitement. Pour ce qui est de l'avenir de l'aide publique au développement une fois que toutes les créances de la France auront été honorées, il appartiendra au gouvernement en place de prendre ses responsabilités. Les processus d'annulation de la dette sont malheureusement suffisamment lents pour que nous ayons le temps de préparer budgétairement cette nouvelle période.

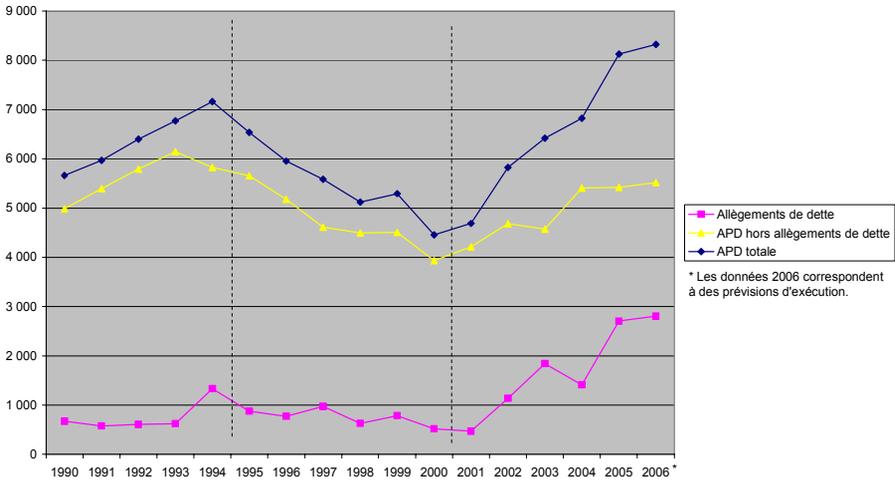
On peut distinguer trois phases dans la progression de l'aide publique au développement française durant les quinze dernières années.

De 1990 à 1994, les annulations de dette représentent autour de 10 % de l'aide française.

De 1995 à 2001, la part des annulations de dette dans l'aide publique au développement française augmente pour se stabiliser autour de 13-15 %. Durant cette période, la communauté financière internationale prend pleinement conscience de la crise de la dette et définit les stratégies d'annulation de dette qui ont vocation à rétablir la dette des pays en développement et émergents à un niveau soutenable et à libérer des ressources pour la réduction de la pauvreté ; c'est notamment l'adoption de l'initiative PPTE en 1996 et son renforcement en 1999.

De 2002 à aujourd'hui, l'aide publique au développement française progresse à un rythme historiquement exceptionnel (+12 % par an en moyenne sur la période). Cette progression s'explique par deux phénomènes. L'aide publique au développement hors allègements de dette progresse à son rythme historiquement le plus élevé (+6 % par an en moyenne) tandis que la pleine mise en œuvre des politiques d'annulation de dette conduit à une augmentation significative des annulations de dette qui représentent en moyenne 27 % de l'aide publique au développement française sur la période.

APD de la France depuis 1990 (en M€)



Les tableaux ci-dessous retracent l'évolution des allègements de dettes par rapport au total de l'aide publique au développement française (en millions d'euros).

En millions d'euros	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
APD totale	5 660	5 971	6 401	6 769	7 159	6 533	5 950	5 583
Annulations de dette	675	579	609	623	1 335	877	772	974
Part des annulations de dette dans l'APD totale	12 %	10 %	10 %	9 %	19 %	13 %	13 %	17 %

En millions d'euros	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
APD totale	5 121	5 293	4 454	4 688	5 821	6 420	6 820	8 128	8 320
Annulations de dette	630	790	520	470	1 137	1 842	1 412	2 706	2 803
Part des annulations de dette dans l'APD totale	12 %	15 %	12 %	10 %	20 %	29 %	21 %	33 %	34 %

Le tableau suivant montre l'évolution de la part de l'allègement de dettes comptabilisé au titre de l'aide publique au développement qui relève des annulations dites « Coface ».

<i>En millions d'euros</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005
APD Allègement de dettes	520	470	1137	1842	1412	2706
Dont annulations Coface	294	265	515	890	644	1531
Part des annulations Coface dans l'APD résultant d'allègements de dette	56,54 %	56,38 %	45,29 %	48,32 %	45,61 %	56,58 %

On peut critiquer le fait que l'on insère dans l'aide publique au développement des allègements de dettes commerciales. C'est considérer que le commerce n'est pas, par définition, un facteur de développement. Ce n'est pas la conception de votre Rapporteur. Si tout ne peut entrer dans le champ de l'aide publique au développement, une part de ces créances y trouve toute sa place. Toutefois, une information plus claire du Parlement sur les créances qui entrent réellement dans ce champ serait nécessaire comme le soulignait notre collègue Camille de Rocca Serra dans son rapport n° 2350 de juin 2005 sur la proposition de M. Jean-Paul Bacquet, tendant à la création d'une commission d'enquête sur les activités de la COFACE pour le compte de l'État et leur lien avec l'évolution de l'aide publique au développement.

E – Les annulations de dette : aide au développement ou aux créanciers ?

Les critiques sont nombreuses de la part de certaines ONG concernant la véritable nature du processus d'annulation de dettes pour les pays en développement. Elles sont souvent fort étayées mais se placent résolument sur un plan moral qui, s'il est tout à fait respectable, semble sinon ignorer tout du moins sous-estimer le fait que la société internationale est encore régie par des rapports de force politiques. Examinons quelques unes de ces critiques.

1) Les pays débiteurs rembourseraient plus de dettes qu'ils ne perçoivent de nouveaux prêts

Ce déséquilibre existe mais pas pour les pays débiteurs en voie de développement dans leur ensemble. Les flux totaux nets de dette en direction de ces pays, c'est-à-dire les prêts qui leur sont accordés, sont positifs : 120,1 milliards

de dollars en 2005 selon la Banque mondiale, après 119,1 milliards de dollars en 2004, et en forte hausse depuis 2000 et 2001, années durant lesquelles ces flux étaient négatifs. Ce niveau élevé recouvre des évolutions contrastées des flux privés et publics.

Les flux privés nets de dette ont atteint des niveaux record avec 147,8 milliards de dollars en 2004, puis 191,6 milliards de dollars en 2005. Il s'agit pour environ les deux tiers (122,3 milliards de dollars) de dette à moyen et long terme. Parmi celle-ci, les banques retrouvent un rôle majoritaire en 2005 (avec un flux net de 67,4 milliards de dollars) après plusieurs années de flux nets négatifs ou très faibles depuis 1998.

Les flux publics de dette, concernant tant les créanciers bilatéraux que multilatéraux, sont, quant à eux, négatifs en 2005 (-71,4 milliards de dollars). Ce chiffre s'explique par deux phénomènes conjugués.

On observe tout d'abord le tarissement des nouveaux prêts. Ils ont été remplacés par une forte hausse des dons bilatéraux qui atteignent 52,6 milliards de dollars en 2005 contre 28,7 milliards de dollars en 2000.

De plus, certains Etats comme la Russie, la Pologne, le Pérou, ont choisi de rembourser par anticipation leurs créances bilatérales pour des montants importants : 21,1 milliards de dollars au total en 2005 pour ces trois pays.

Les annulations de dette, dans le cadre des initiatives PPTE et IADM réduisent le service de la dette des pays les plus pauvres et donc les flux à destination des créanciers publics.

Les pays en développement continuent à bénéficier de prêts ce qui n'est pas négatif en soi. Il importe simplement que ces prêts soient tels que les dettes demeurent soutenables dans ces pays.

2) Les activités soutenues par les prêts n'auraient pas pour objectif le développement de ces pays

Les prêts doivent soutenir le développement et la croissance économique dans les pays les plus pauvres. C'est le cas pour ce qui concerne la France ; dans les pays étrangers, les prêts de l'AFD représentaient, par exemple, un encours total de 6,826 milliards d'euros fin 2005. Parmi les projets approuvés en juillet 2006, on peut citer le financement de la lutte contre le sida à Djibouti et en République centrafricaine, de l'amélioration des structures d'éducation en Mauritanie ou le développement de structures administratives intercommunales à Madagascar.

L'activité d'assurance crédit exercée par la COFACE contribue également au financement du développement. Les exportations garanties ont

permis aux pays en développement la construction de nombreuses infrastructures et la fourniture de matériels indispensables au développement. Le développement des pays dits « émergents » qui ont bénéficié d'une croissance importante ces dernières années a été en partie fondé sur le recours à ces exportations qui ont permis l'afflux de capitaux privés, indispensables à la croissance économique. Dans les pays les plus pauvres, où le risque pour les exportateurs et investisseurs reste très élevé, l'assurance-crédit joue donc un rôle indispensable en faveur du développement.

3) Une part importante de l'aide publique au développement versée aux pays du Sud serait consacrée au remboursement des emprunts

Là encore il convient de distinguer parmi les « pays du Sud » les pays émergents, comme la Chine ou l'Inde, qui reçoivent une quantité importante de prêts de bailleurs multilatéraux et commerciaux, et remboursent donc un service de la dette au montant important mais viable grâce à leur forte croissance, du cas des pays les plus pauvres qui sont la cible prioritaire de l'aide publique au développement. Une approche globale des flux financiers Nord-Sud serait donc trompeuse à cet égard.

Les pays les plus pauvres sont justement ceux qui bénéficient des principales initiatives d'annulations de dette, l'initiative PPTE et de l'IADM. Le service de la dette de ces pays est donc très fortement réduit, comme on l'a vu.

Le principal enjeu pour ces pays n'est ainsi plus le remboursement des emprunts mais le rythme de leur « ré-endettement ». La communauté financière internationale est vigilante et s'attache à ce que celui-ci s'effectue à un rythme responsable, ainsi qu'à des taux concessionnels, afin d'éviter une nouvelle spirale du surendettement. Ces pays, régulièrement confrontés à des chocs exogènes, ne sont, en effet, pas en mesure d'assumer financièrement un endettement à des taux commerciaux.

De ce point de vue, le comportement de la Chine peut inquiéter dans la mesure où elle prête, dans des conditions qui sont tout sauf avantageuses, des sommes importantes à certains pays comme le Soudan ou l'Angola qui ne sont pas considérés, par la communauté internationale, comme particulièrement rigoureux dans leur gestion. Il semble que la Chine qui dispose de réserves financières considérables se fasse rembourser pour partie ces prêts en matières premières. La ponction est telle qu'elle serait qualifiée de pillage néo-colonial si un pays occidental faisait de même.

C'est pourquoi les pays occidentaux essaient, pour l'instant en vain, de nouer des contacts avec la Chine pour l'intégrer dans le système international de gestion de la dette des pays en développement. L'un des moyens de modifier ce comportement contestable de la Chine, qui est dangereux à terme pour les pays bénéficiaires de cette manne, serait pour les ONG, si promptes à critiquer les gouvernements occidentaux, de s'engager pleinement contre de tels agissements.

F – Trois propositions pour améliorer le contrôle parlementaire sur la dette et l'aide publique au développement

La gestion de la dette du Tiers monde ne peut être laissée aux mains des seuls experts financiers. En dépit de sa complexité, cette question intéresse chacun d'entre nous. Le succès des campagnes pour l'annulation de la dette le montre. Ce sujet touche l'opinion.

Les parlementaires de tous les pays, créanciers et bénéficiaires, ne peuvent rester à l'écart de ce dossier. Stimulés par les ONG qui jouent leur rôle de vigie permanente, ils doivent trouver des méthodes souples pour suivre cette question sur le long terme, exercice par nature difficile pour les élus dont la condition est essentiellement précaire en raison de la périodicité des élections.

On proposera ici trois pistes pour améliorer ce contrôle.

1) Créer un groupe de suivi permanent

En s'inspirant de ce qui a été mis en place par le Président Edouard Balladur, début 2006, pour les négociations d'adhésion avec la Turquie, il semblerait utile que l'on crée un *groupe de suivi permanent* de l'aide au développement et de la dette.

Ce serait un groupe d'un dizaine de députés, membres de la Commission des affaires étrangères et de la Commission des finances, qui se réuniraient tous les mois, ou plus si nécessaire, pour suivre très concrètement cette question tout au long de la législature. C'est une méthode plus souple qu'une Commission d'enquête et plus pérenne dans le temps puisqu'elle n'est pas limitée à six mois.

2) Créer un forum permanent Parlement / ONG / Pays bénéficiaires

Notre Rapporteur est aussi convaincu de l'utilité d'associer les ONG à ce travail. Même si elles sont parfois maximalistes sur certains points et se positionnent souvent sur le terrain moral, elles fournissent un travail énorme d'expertise. On pourrait alors instituer une sorte de *forum permanent* sur ces questions qui permettrait aux ONG d'intervenir régulièrement, d'échanger leurs expériences avec celle des parlementaires. Des réunions de travail pourraient avoir lieu sur certains thèmes précis pendant toute la législature et les pays bénéficiaires de l'aide devraient être associés selon des modalités à définir.

3) Organiser ce suivi parlementaire autour du contrôle de l'exécution d'une loi d'orientation et de programmation

Cette organisation et cette méthode nouvelles sur un sujet qui intéresse de plus en plus l'opinion pourraient s'inscrire dans le cadre du suivi d'une loi d'orientation et de programmation sur cinq ans relative à l'aide. Elle permettrait de donner plus de visibilité à notre action et de mieux définir nos stratégies.

Évidemment compte tenu des échéances qui nous attendent, il s'agit là d'initiatives qui ne pourront raisonnablement voir le jour que lors de la prochaine législature. Mais il n'est jamais trop tard pour améliorer notre travail.

CONCLUSION

Cette législature et ce quinquennat qui s'achèvent auront vu fleurir beaucoup d'initiatives en matière d'aide au développement. Un mouvement ample et durable semble aujourd'hui lancé. Mais nombreux sont les problèmes qui demeurent devant nous et beaucoup reste à accomplir.

Les Objectifs du Millénaire sont bien loin d'être atteints. Les questions environnementales sont de plus en plus préoccupantes, avec la désertification, la pollution des eaux, par exemple dans le Delta du Niger. La dette des pays du Sud est un problème qui est loin d'être réglé comme nous venons de le voir. Il faudrait aussi évoquer les problèmes migratoires qui nous touchent aujourd'hui très directement et nous imposent, à nous Européens – et peut-être est-ce là une chance pour l'Afrique – de mieux aider les pays de la rive Sud de la Méditerranée. On pense également à l'alimentation ou au commerce international avec le problème du coton si emblématique des dérèglements des marchés internationaux.

Aux termes de ces cinq années consacrées au budget de l'aide publique au développement, votre Rapporteur a constamment insisté sur plusieurs questions qui ne manqueront pas de retenir notre attention dans les années qui viennent : la santé, l'épargne des migrants, le codéveloppement, l'harmonisation juridique avec des expériences comme celle de l'OHADA pour le droit des affaires. S'y ajoutent aujourd'hui des problèmes qui ne sont pas nouveaux mais viennent sur le devant de la scène comme celui de l'énergie.

A la fin de cette législature et de ce quinquennat, on peut affirmer que l'effort de la France en faveur de l'aide au développement des pays du Sud a été considérable. Les chiffres sont éloquentes. On trouvera toujours des esprits chagrins pour les critiquer ou les nuancer. Soit. Ce ne sont que des chiffres. Ils ont leur importance mais il ne faut pas la surévaluer.

Derrière cet aspect comptable de l'aide au développement, dont le périmètre respecte parfaitement les critères internationaux fixés par l'OCDE, il y a des réalités politiques et humaines.

Politiquement, la France a marqué des points ces dernières années grâce au Président de la République : le rapport Landau, la contribution sur les billets d'avion, Unitaid, l'initiative sur la vaccination... Toutes les personnes que votre Rapporteur rencontre à l'étranger saluent l'attitude de la France, aussi bien les discours qui redonnent l'espoir que les actions tangibles qui les concrétisent.

Humainement, on ne peut que constater l'engagement sans faille des Français pour les pays du Sud. Comme président des Volontaires du progrès, votre Rapporteur peut dire qu'ils sont des milliers de jeunes Français à vouloir s'engager dans les pays en développement, principalement en Afrique. Et pour chacun d'entre nous, ces milliers de lettres de candidatures sont aussi satisfaisantes que les milliards d'euros du budget.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 25 octobre 2006, la Commission a entendu Mme Brigitte Girardin, Ministre déléguée à la Coopération, au Développement et à la Francophonie.

Le Président Édouard Balladur a remercié Mme Brigitte Girardin, Ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie, de sa présence devant la Commission des Affaires étrangères aux fins de présenter les crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Mme Brigitte Girardin, Ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie, a tout d'abord souligné que ce dernier budget de la législature 2002-2007, qui marquait une étape importante, incitait à une analyse rétrospective particulièrement utile en matière d'aide publique au développement. La période 2002-2007 a, en effet, coïncidé avec une très forte augmentation des efforts consentis en la matière. Ainsi, l'engagement pris en 2002 par le Président de la République de porter l'aide française de 0,3 % du revenu national brut en 2001 à 0,5 % en 2007 sera tenu. Cet objectif a été une préoccupation constante du Gouvernement depuis cinq ans. A cet égard, les chiffres sont éloquents puisqu'on est passé d'une aide totale de 4,7 milliards d'euros en 2001 à 9,2 milliards d'euros en 2007.

Bien entendu, ces montants ne font pas en totalité l'objet de crédits votés par le Parlement. Pour autant, la Ministre a manifesté le souci d'être transparente sur ce sujet. A la demande de la Commission, depuis l'an dernier, le ministère a réalisé un travail considérable d'élaboration de documents synthétiques établissant le lien entre les chiffres votés par le Parlement et ceux qui sont déclarés, en application de la méthodologie de l'OCDE, au titre de l'aide publique au développement. Encore approfondi cette année, ce travail montre que l'aide se décompose, schématiquement, en trois tiers : le premier relève de la mission « Aide publique au développement » ; un deuxième est voté dans le cadre d'autres missions budgétaires ; le dernier est constitué notamment d'allègements de dettes, de prêts de l'Agence française de développement (AFD) ou d'interventions des collectivités locales.

De 2002 à 2007, l'augmentation de l'aide française aura porté sur toutes ces composantes. Ainsi, l'aide au développement relevant du budget du ministère des Affaires étrangères sera passée de 1,7 milliard d'euros en 2002 à 2,5 milliards d'euros en 2007. C'est un effort particulièrement important, consenti alors même que le Gouvernement était engagé dans le redressement des finances publiques.

Surtout, au-delà de cette impulsion politique vigoureuse, on peut parler d'une véritable rupture de la politique française puisque, sous la législature précédente, l'aide française avait fortement diminué, passant de 0,47 % du PIB en 1996 à 0,31 % en 2001.

En outre, l'objectif de 0,5 % sera atteint en 2007 sans prendre en compte la contribution de solidarité sur les billets d'avion votée l'an dernier, qui rapportera 200 millions d'euros en 2007, entièrement affectés au secteur de la santé. Ainsi, ni Unitaïd ni la Facilité financière internationale pour la vaccination, qui viennent toutes deux d'être lancées, ne sont comptabilisées dans l'effort de 9,2 milliards d'euros en 2007. L'article 42 du projet de loi de finances pour 2007 marque le soutien français à cette initiative de vaccination, qui permettra de sauver, dans un premier temps, la vie de 5 millions d'enfants d'ici 2015, puis, ultérieurement, celle de 5 millions d'adultes.

De nombreuses autres politiques publiques conduisent à des transferts en faveur des pays du Sud et ne sont pas comptabilisées dans l'aide, même si elles ont pu augmenter. Par exemple, les 110 millions d'euros supplémentaires qui seront attribués aux anciens combattants ressortissants de ces pays n'entrent pas dans les déclarations à l'OCDE.

Enfin, le Gouvernement ne compte pas non plus sur les allègements de dette pour augmenter l'aide en 2007, puisque qu'ils représenteront 2 milliards d'euros, soit 800 millions de moins qu'en 2006.

Ces engagements chiffrés placent la France en tête des pays européens par le volume de son aide et en tête du G8 par la part de la richesse nationale qui y est consacrée. Mais, bien entendu, au-delà des engagements chiffrés, le Gouvernement a également à cœur de rendre cette aide plus efficace. Le document de politique transversale rappelle que l'efficacité passe par deux objectifs fondamentaux, d'ailleurs indissociables de l'aide : mettre en œuvre les Objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies, qui visent à réduire la pauvreté de moitié dans le monde d'ici 2015 ; promouvoir le développement à travers les idées et le savoir-faire français, car consacrer des sommes importantes à des dépenses réalisées en faveur de pays étrangers est bien un objectif d'influence.

La Ministre a souligné que la réforme du dispositif de coopération qu'elle avait présentée devant la Commission l'an passé, avait permis des progrès importants et attendus en matière de pilotage stratégique et de lisibilité de l'aide. La Ministre a ainsi signé, au cours de l'année écoulée, une vingtaine de documents-cadres de partenariat (DCP), qui constituent de véritables plans d'action conclus sur cinq ans entre la France et les pays qu'elle aide. Ces documents permettent de concentrer l'aide pour la rendre plus efficace et plus lisible. Ils permettent également de la rendre plus prévisible sur le moyen terme. Mais ceci doit se faire de manière souple. C'est pourquoi la Ministre a demandé aux ambassadeurs, qui sont en charge de la négociation et du suivi de l'application de ces DCP, d'en réaliser une revue annuelle. Elle se rendra elle-même en janvier

2007 au Cambodge pour examiner l'application du premier DCP signé il y a un an. Ces documents stratégiques signés définissent les projets sur lesquels la France et ses partenaires travailleront au cours des cinq prochaines années. Mais ils sont aussi l'instrument par lequel la France applique sa politique. Celle-ci allie en conséquence continuité et adaptation. C'est dans cet esprit qu'elle a été infléchie sur cinq aspects au cours de cette année 2006.

En premier lieu, les Objectifs du millénaire pour le développement restent le but principal de la politique française de développement. C'est pour les atteindre que l'accent a été mis, lors du dernier comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) du 19 juin 2006, sur le concept de biens publics mondiaux, en établissant trois priorités : la lutte contre les maladies transmissibles, la lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité. La perte de ces biens publics mondiaux toucherait, en effet, plus durement encore les pays les plus pauvres.

En deuxième lieu, le développement de ces pays est la seule solution à long terme au problème des migrations incontrôlées. C'est pourquoi le CICID de juin 2006 a établi un plan d'action détaillé en ce sens. Le co-développement constitue de ce point de vue une piste prometteuse, mais la maîtrise des flux migratoires doit surtout s'intégrer pleinement à l'ensemble des politiques de développement.

En troisième lieu, l'Afrique restera la priorité, concentrant les deux tiers de l'aide bilatérale française. Cette priorité s'explique non seulement par le fait que ce continent est celui qui a les besoins les plus grands puisqu'il risque d'être le seul à ne pas pouvoir atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement, mais également par sa proximité immédiate de l'Europe qui a tout intérêt, notamment pour lutter contre les migrations, à son succès. Ce succès doit se construire sur la base du secteur privé, pour lequel le dernier CICID a annoncé une initiative d'un milliard d'euros sur trois ans. C'est aussi pourquoi la France a été le seul pays à organiser en 2005, année de la microfinance, une grande conférence ouverte par le Président de la République et à laquelle ont participé les plus grandes personnalités du secteur, dont M. Mohammed Yunus, qui vient de recevoir le Prix Nobel de la paix. Tous ces efforts commencent à porter leurs fruits. Beaucoup l'ignorent, mais le taux de croissance économique du continent africain a sensiblement progressé au cours des dernières années, et il atteindra 5 à 6 % par an au cours de la période 2005-2007.

En quatrième lieu, le développement nécessite une amélioration de la gouvernance de ces pays. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne a défini une stratégie en la matière, que celle établie par la Banque mondiale a été, pour sa part, examinée lors de la réunion qui s'est tenue à Singapour en septembre 2006 et que la France adoptera aussi une telle stratégie en décembre 2006, lors de la prochaine conférence d'orientation stratégique et de programmation ; cette

instance, créée par le CICID, réunit l'ensemble des ministères autour du ministre chargé de la coopération.

Enfin, un effort particulier doit être réalisé en matière de santé. Les contributions multilatérales à ce secteur ont très sensiblement augmenté, passant de 50 millions d'euros entre 2000 et 2002 à 1,4 milliard d'euros entre 2006 et 2008. Il convient désormais que la France adapte sa politique bilatérale à cette nouvelle donne, ainsi qu'à la croissance du phénomène migratoire. On observe, en effet, une augmentation du nombre de migrants pour raison de santé. Parallèlement, il nous faut s'assurer qu'il y aura assez de médecins et d'infirmières pour administrer les traitements prescrits. Cela sera également fait à l'occasion de la conférence d'orientation stratégique de décembre 2006 à laquelle il vient d'être fait référence.

Ces orientations en matière de moyens et d'efficacité se déclinent dans le projet de budget pour 2007. Pris globalement, il reflète l'augmentation continue des moyens, qui dépassent pour la première fois les 3 milliards d'euros. L'augmentation d'environ 250 millions d'euros sur 2006 est en partie financée par des dividendes de l'AFD.

Ce budget marque aussi la continuité des efforts engagés en faveur des contributions multilatérales. La contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme est ainsi portée à 300 millions d'euros, tandis que celles en faveur des Nations Unies augmentent de 20 millions d'euros et celle réservée à l'Agence universitaire de la francophonie de 10 millions d'euros. Les apports à plusieurs institutions financières sont également maintenus à un niveau élevé : le Fonds africain de développement, dont la France est le premier contributeur en 2007 avec 114 millions d'euros ; le Fonds européen de développement, pour lequel 692 millions d'euros sont prévus, soit une quarantaine de millions de plus qu'en 2006 ; le Fonds pour l'environnement mondial, dont la France est le cinquième contributeur avec 36 millions d'euros en 2007.

Sur le plan bilatéral, les contributions aux contrats de désendettement et développement (C2D) augmentent de 84 millions d'euros, et les dons pour les projets du Fonds de solidarité prioritaire et de l'AFD de plus de 50 millions d'euros. Concernant ces dons, le choix a été fait de maintenir les autorisations d'engagements à 450 millions d'euros, niveau historiquement élevé qu'elles avaient atteint en 2006.

Au-delà, il est également prévu d'augmenter de plus de 200 millions d'euros le volume de décaissement de prêts. Ces prêts sont de nature très différente de ceux qui avaient été octroyés dans les années 1980 et 1990, qui ont conduit à des crises de surendettement. Les emprunteurs ne sont pas les mêmes : il s'agit essentiellement de pays à revenu intermédiaire comme ceux du Maghreb, ou d'entreprises publiques affichant un plan d'affaires rigoureux. Une vigilance très forte est également exercée, y compris dans un cadre multilatéral, pour s'assurer de la soutenabilité de la dette pays par pays.

Ainsi, avec au total plus de 300 millions d'euros d'aides supplémentaires aux projets de terrain, on observe les premiers effets de la politique volontariste que la Ministre avait présentée en 2005. L'augmentation de l'aide au développement a ainsi porté, dans un premier temps, en majorité sur des contributions multilatérales, dont les décaissements sont plus rapides. Dans le même temps, de nouveaux projets bilatéraux ont été lancés, qui commencent maintenant à faire l'objet de décaissements et de volumes accrus d'aide bilatérale.

Dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les chefs de programmes sont responsables de la bonne gestion d'enveloppes fongibles. Ceci rend délicat l'annonce dès aujourd'hui, c'est-à-dire avant l'exercice de programmation détaillée de ces crédits, de chiffrages précis quant à l'affectation de cette forte augmentation de l'aide bilatérale. La Ministre a estimé néanmoins devoir faire part à la Commission des deux orientations fortes qu'elle compte donner.

La première consiste en un effort accru en faveur des organisations non gouvernementales (ONG). Le Président de la République s'est engagé à doubler entre 2004 et 2009 la part de l'aide passant par ces organisations. Il est, en effet, important pour la visibilité de la France d'encourager le renforcement du secteur associatif. Bien entendu, cette augmentation sera assortie d'une exigence forte quant à la qualité des projets et à leur adéquation avec la politique française. C'est pourquoi la Ministre souhaite un recours accru aux appels à propositions.

La deuxième orientation forte consiste à privilégier les actions de terrain des ambassades aux projets conçus depuis Paris.

Engagement constant depuis cinq ans sur l'augmentation des volumes de l'aide, adaptation permanente aux besoins de la politique de coopération, clarté et persévérance dans les objectifs : ce projet de budget est dans la continuité de ceux que le Parlement a adoptés depuis le début de la présente législature. Il marque une ambition nouvelle pour la coopération française.

Les engagements en matière d'augmentation de l'aide sont tenus, et l'appui du Parlement a été à cet égard décisif. C'est un signe fort de l'attachement de la France dans son ensemble à une forte générosité à l'égard des plus pauvres. C'est d'ailleurs ce que confirmait un récent sondage, selon lequel 61 % des Français considéraient qu'il fallait augmenter l'aide aux plus pauvres, même en présence de difficultés budgétaires.

La Ministre a formé le vœu que les orientations suivies depuis cinq ans donnent lieu à l'avenir à une véritable mobilisation consensuelle. La France s'est engagée avec ses partenaires européens à atteindre d'ici à 2012 l'objectif de 0,7 % du PIB consacré à l'aide au développement. Cela nécessitera d'augmenter chaque année cette aide de plus de 1 milliard d'euros supplémentaire. Ce n'est qu'avec la constance des politiques que l'on parviendra à des progrès réels pour le

développement des pays du Sud, seul garant de la prospérité et de la sécurité collective sur la planète.

M. Jacques Godfrain, Rapporteur pour avis, a félicité la Ministre pour ce budget en augmentation et l'a remerciée pour sa disponibilité sans faille à l'égard des parlementaires, ainsi que pour la qualité d'une présentation dans laquelle elle a insisté à juste titre sur la lisibilité, la transparence et l'efficacité de l'action du Gouvernement en ce domaine.

En cette fin de législature et de mandat présidentiel, on peut affirmer que l'effort budgétaire de la France vers le Sud a été tout à fait considérable. Les chiffres sont éloquentes. On trouve toujours des esprits chagrins qui les critiquent estimant que le budget est insuffisant. Évidemment les sommes engagées ne semblent jamais à la hauteur des attentes de l'opinion publique ou des pays bénéficiaires. Mais au-delà des chiffres dont il ne faut pas surévaluer l'importance, il faut souligner l'engagement politique et humain de la France pour l'aide aux pays les plus pauvres.

Des gestes forts ont été faits qui placent la France, au sein de la communauté internationale, parmi les pays qui ont marqué cette génération. On peut à ce titre mentionner le très important rapport de M. Jean-Pierre Landau, la contribution sur les billets d'avion, l'initiative en faveur de la vaccination ; au-delà des discours, l'attitude de la France est tangible et elle est saluée comme telle.

Humainement, on ne peut que constater l'engagement sans faille des Français en faveur des pays du Sud. En tant que président de l'association des Volontaires du progrès, créée il y a quarante ans au moment de l'indépendance des pays africains et à l'initiative du Général de Gaulle, le Rapporteur pour avis peut témoigner que des milliers de jeunes sont aujourd'hui candidats pour participer au développement des pays du Sud, dans des conditions parfois précaires, mais pour des missions toujours passionnantes. Il ne faudrait pas qu'apparaisse un décalage entre une opinion française aujourd'hui très éloignée des thèses défendues par Raymond Cartier il y a quarante ans, et dont la générosité se manifeste à tous les niveaux et une classe politique qui ne mesure pas toujours tous les enjeux de ces questions en termes humains, culturels, commerciaux, migratoires. Au sein d'un large éventail d'associations, depuis la Fédération Léo Lagrange jusqu'à la Délégation catholique pour la coopération, on trouve le même engagement qu'il faut saluer.

Interrogeant la Ministre, le Rapporteur pour avis a souhaité savoir quel bilan elle tirait, en cette fin de législature, de la réforme de la coopération et de l'aide au développement. L'administration qu'elle dirige est réputée dans les pays du Sud parce que ses personnels connaissent ces pays et qu'ils y sont appréciés. Mais d'autres structures s'occupent aussi de cette coopération, comme l'Agence française de développement. Il conviendrait de vérifier que ses opérateurs apparaissent bien comme agissant très clairement au nom de la France à l'étranger ; il est, en effet, fort troublant pour les habitants des pays bénéficiaires

qui attendent une aide française de voir arriver, en lieu et place de médecins français, des praticiens de pays du Nord de l'Europe, par exemple, parce que leurs ONG ont remporté des appels d'offres lancés par l'AFD. Comment faire, dès lors, pour accroître la visibilité de la présence française sur le terrain ?

S'agissant de la dette, si la commission d'enquête dont certains avaient réclamé la création en 2005 n'a pas été constituée, le Rapporteur a souligné que son avis comporterait, cette année, un chapitre complet sur ce sujet. À ce propos, il serait intéressant que la Ministre indique quel est le stock de créances que détient la France vis-à-vis des pays en développement, qu'elle en donne le détail continent par continent et qu'elle précise les perspectives d'annulation au cours de la période qui correspondra à la prochaine législature.

M. Richard Cazenave a remercié la Ministre pour sa présentation qui montre que la France respecte les objectifs qu'elle s'était fixée en début de législature pour l'aide au développement. Il a insisté sur la nécessité de privilégier les actions de terrain. L'expérience des contrats de désendettement et de développement (C2D) montre que les plans de lutte contre la pauvreté qui ont été demandés en échange des annulations de dettes ont du mal à s'enraciner au plus profond des territoires, en particulier en Afrique ; l'expertise humaine y fait défaut pour mener à bien les projets là où la pauvreté est la plus grande.

De ce point de vue, si la Ministre a indiqué que le choix a été fait de privilégier les ONG et les ambassades dans la mise en œuvre de l'aide bilatérale, cela ne saurait dispenser d'une réflexion approfondie sur les capacités humaines qui peuvent être mobilisées sur le terrain, pour bâtir des projets de développement local. Les Volontaires du progrès sont une piste, mais d'autres peuvent se faire jour pour mettre en valeur le caractère humain de la coopération avec les pays du Sud.

Dans la mesure où 2,8 milliards de personnes dans le monde vivent en dessous du seuil de pauvreté – soit moins deux dollars par jour – et 1,3 milliard en dessous du seuil d'extrême pauvreté – soit moins d'un dollar par jour –, on évalue à 250 milliards de dollars par an les sommes nécessaires pour atteindre l'objectif du millénaire de réduire de moitié la pauvreté en 2015. Or aujourd'hui, l'aide au développement de tous les pays ne représente pas plus de 80 milliards de dollars. L'Europe se fixe aujourd'hui pour objectif celui qu'elle était censée atteindre il y a déjà plusieurs années. Des pays comme l'Italie ou l'Allemagne consacrent, pour le moment, seulement 0,2 % de leur RNB à l'aide au développement. Même si l'on atteint les objectifs européens et que la France pousse ses partenaires à aller vers 0,7 % du RNB, on sera encore bien loin de satisfaire tous les besoins, alors que l'on mesure aujourd'hui le défi que représente l'extrême pauvreté dont les effets se manifestent aux Canaries, en Sicile ou à Malte avec la venue massive de migrants. C'est une question d'importance européenne et mondiale. On peut se demander s'il existe aujourd'hui en Europe une véritable prise de conscience et un plan d'action.

Après avoir félicité la Ministre pour la qualité du budget qu'elle venait présenter à la Commission, **M. Jean-Claude Guibal** a souhaité savoir à quelles conditions pourrait effectivement être mis en œuvre un réel co-développement, idée généreuse qui est gage d'efficacité et qui répond à plusieurs objectifs. Il s'est interrogé ensuite sur les raisons qui justifiaient que l'Etat finance des ONG pour l'exécution d'une part de ce budget de l'aide publique au développement et comment il était possible de contrôler l'efficacité des moyens qui sont mis à leur disposition.

M. François Rochebloine a rappelé que la Ministre était également en charge de la francophonie, très peu évoquée dans son propos liminaire. De ce point de vue, il a souhaité appeler son attention sur les crédits de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui demeurent inchangés depuis cinq ans, sans même avoir suivi les augmentations du coût de la vie, alors que le nombre d'élèves scolarisés a progressé de 10 % depuis quinze ans. Qui plus est, dans la mesure où 16 millions d'euros de crédits ont été gelés en 2006, l'annonce d'une augmentation de 8 millions en 2007 apparaît comme un trompe-l'œil. Faut-il considérer que l'AEFE, qui s'est vu transférer la charge des équipements, de la réhabilitation et de la construction des lycées, est victime de sa trop bonne gestion de ses crédits ? Pourtant, avec ces responsabilités nouvelles, elle peut se trouver en difficulté : si le gel était maintenu elle ne disposerait que de onze jours de fonds de roulement.

M. Michel Terrot s'est dit préoccupé à son tour par la lisibilité de l'action bilatérale, en évoquant le problème des interventions de l'AFD. On se rend compte, en Afrique, que la population a du mal à identifier les dossiers portés par l'AFD et oublie souvent que la France a contribué à la réalisation d'un projet. Il faut donc trouver un équilibre, peut-être en définissant un format minimum pour les actions sur le terrain.

Par ailleurs, s'étant rendu sur place durant l'été 2006, il a constaté que, pour des raisons historiques, la France était très peu présente en République démocratique du Congo, qui est pourtant, par sa taille, le premier pays francophone d'Afrique. Il connaît des difficultés depuis des années ; peut-être faudrait-il y faire davantage, d'autant que la comparaison est aisée avec d'autres pays comme le Cameroun, qui a bénéficié d'une annulation de sa dette et de moyens d'intervention considérables. Ne pourrait-on envisager, au moins dans le domaine de la francophonie, des actions plus fortes en direction de la République démocratique du Congo ?

Il a enfin rappelé qu'il avait saisi à plusieurs reprises les services du ministère de la situation de la congrégation des Clercs de Saint-Viateur qui, présente dans le Nord de la Côte-d'Ivoire malgré les troubles actuels, souhaite pouvoir continuer à y assurer l'enseignement du français ainsi que le fonctionnement d'un nombre très important de dispensaires. Cette congrégation est aujourd'hui la seule à le faire ; or elle éprouve, bien que son dossier soit

soutenu par notre ambassade en Côte d'Ivoire, de grosses difficultés, faute d'une aide qui serait d'ailleurs fort modeste, de notre gouvernement. On a le sentiment qu'elle ne rencontrerait pas de telles difficultés si elle avait le statut d'une ONG. Ne serait-il pas possible de simplifier les règles de façon à pouvoir aussi aider des institutions si utiles ?

M. François Loncle a souligné que, sans contester sa volonté politique ni sa compétence, il ne partageait pas l'analyse faite par la Ministre, ni d'ailleurs celle du Rapporteur pour avis : l'augmentation de l'aide publique au développement relève davantage de l'effet d'affichage que d'une véritable progression des moyens. En effet, la part d'annulation des dettes est considérable dans ce budget ; elle représente 2 milliards d'euros, dont 500 millions en faveur de l'Irak. Elle inclut, en outre, dans ses prévisions deux annulations conditionnées à une évolution politique vers la paix et la démocratie, à hauteur de 660 millions d'euros en République démocratique du Congo et de 425 millions en Côte d'Ivoire. Les actions militaires extérieures sont également incluses pour partie dans l'aide publique au développement – par exemple à hauteur de 30 millions pour Djibouti – ainsi que les frais relatifs aux traitements des demandes d'asile. Le fait que l'AFD, qui est une institution financière, devienne l'instrument privilégié de l'aide publique au développement, pose également problème.

Les prêts prennent une place croissante. Ils sont dirigés de façon préférentielle vers les pays émergents comme le Nigeria, la Chine ou la Turquie, ce qui est une nouveauté. En contrepartie, les pays les moins avancés, en particulier ceux de l'Afrique subsaharienne, occupent une place moins importante qu'autrefois. Le Groupe socialiste considère que l'aide publique au développement doit au contraire être centrée sur les pays les moins avancés et que l'objectif de 0,7 % du RNB doit être compris comme une aide effective aux plus pauvres, mise au service de la lutte contre les inégalités. Améliorer la lisibilité de cette aide mériterait une vraie loi de programmation.

Enfin, ce budget ne tient pas compte, s'agissant des organisations internationales, en particulier de l'ONU, de l'engagement solennel qu'avait pris en 2005 le président Chirac dans une lettre au Secrétaire général, M. Kofi Annan. On peut donc parler d'un recul par rapport aux promesses qui avaient été faites.

La Ministre déléguée a remercié M. Jacques Godfrain d'avoir souligné à quel point l'opinion publique française s'intéressait à ces questions. C'est un grand encouragement, de savoir que les Français veulent que l'on fasse toujours plus et que l'on soit toujours plus efficace. Plusieurs sondages ont montré que l'aide au développement figurait parmi les principales préoccupations des Français, qui sont 83 % à considérer que la France doit jouer un rôle en la matière et 61 % qu'elle doit poursuivre un effort important, en dépit des difficultés budgétaires.

La réforme de la coopération a été menée de manière très pragmatique. Ainsi, la durée des documents cadres de partenariat a été portée de trois ans à cinq

ans, afin de les rendre plus lisibles et de permettre une programmation plus efficace. On ressent, aussi bien dans les pays bénéficiaires de l'aide qu'auprès des intervenants français, une adhésion complète à cette réforme. Les premiers se réjouissent de l'amélioration de la méthode comme de la mise en œuvre concrète de la coopération. La volonté de définir ensemble, dans un accord de partenariat, quelle est la stratégie commune, quelles sont les grandes priorités sur lesquelles la France va concentrer 80 % de son aide, est très bien perçue. Pour leur part, les acteurs français apprécient la volonté de renforcer la coordination. Le fait de regrouper tout le monde dans les documents cadre de partenariat, autour d'une stratégie clairement négociée avec le pays bénéficiaire, emporte l'adhésion de tous : AFD, collectivités locales – qui font beaucoup en matière de coopération décentralisée mais qui ont travaillé bien seules ces dernières années –, ONG, entreprises.

Outre le fait qu'une revue en profondeur des effets de cette réforme aura lieu à mi-parcours, la Ministre a souhaité que, chaque année, les ambassadeurs, qui sont pilotes et coordonnateurs sur le terrain, mènent une évaluation conjointe avec les autorités locales en regardant précisément les projets qui fonctionnent et ceux qui sont en difficulté, pour procéder aux ajustements nécessaires. Cette réforme ne sera, en effet, efficace que si chacun a le souci de l'évaluer en permanence. Les Français demandent qu'on leur rende des comptes quant aux résultats et à l'efficacité d'une aide aussi importante.

Il est vrai, par ailleurs, que ces efforts ne sont pas toujours lisibles sur le terrain. La logique de la réforme est non seulement d'aller vers des regroupements, mais aussi de faire savoir que les ONG qui interviennent ont le soutien de la France, que les organes de l'ONU agissent grâce aux financements français, que la France participe à hauteur de 25 % au financement du Fonds européen de développement. Faire en sorte que l'ensemble de ses actions soit regroupé sous une même bannière est une préoccupation majeure du Gouvernement. C'est aussi le sens de la proposition du CICID qui a souhaité que soit adopté un logo unique pour toutes les actions financées par la France, quel que soit le canal qu'elles empruntent. Ce logo, qui devra apparaître à chaque fois que l'argent des contribuables français est engagé, sera présenté par la Ministre lors de la semaine de la solidarité internationale, au mois de novembre 2006.

En ce qui concerne l'annulation des dettes, il faut rappeler que la dette des pays en développement à l'égard de la France s'élève à 33 milliards d'euros, dont un peu moins de la moitié pour l'Afrique, l'Asie venant ensuite avec un peu plus de 6 milliards, suivie par les Amériques avec 2,2 milliards. Ces annulations pourraient contribuer à hauteur de 2,4 à 4,2 milliards d'euros à l'aide publique au développement pour la période 2008-2011. Elles proviendront en majeure partie de l'initiative PPTE, qui contribuera, pour sa part, à l'aide au développement à hauteur de 0,6 à 3,4 milliards d'euros, selon le rythme d'avancement des pays dans ce processus. Les hypothèses en matière d'allègement de dettes pour 2007 sont, quant à elles, tout à fait raisonnables puisqu'il est prévu l'an prochain un

montant inférieur de 800 millions d'euros à celui de 2006, alors que l'aide augmentera globalement de 900 millions.

S'agissant des contributions de la France aux Nations Unies, le Président de la République a pris l'engagement de les porter, par paliers annuels de 20 millions d'euros, de 50 millions en 2004 à 110 millions en 2007. Cet engagement est respecté. Parmi ces 110 millions d'euros de 2007, 90 millions d'euros correspondront à des contributions non affectées et 20 millions d'euros à des contributions affectées aux projets des différentes agences de l'ONU.

La Ministre s'est déclarée très préoccupée par la question de l'expertise humaine qu'a évoquée M. Richard Cazenave. Dans le secteur de la santé, la France fait d'énormes efforts en faveur de la lutte contre le sida. Elle va ainsi consacrer des moyens importants à l'achat de médicaments antirétroviraux afin de mettre 6 millions de personnes sous traitement alors qu'il n'y en a qu'un million aujourd'hui. Mais la mise à disposition des médicaments ne suffit pas : si l'on n'a pas de personnel médical pour suivre les malades, on ne saurait atteindre cet objectif.

Il est vrai que les effectifs consacrés à l'assistance technique ont beaucoup diminué depuis vingt ans, parce que l'on a voulu réduire le recours à la « coopération-substitution » en essayant de former les gens sur place. Mais, pour la première fois en 2006, cette décreue a été stoppée et les effectifs stabilisés à 1 300 assistants techniques dans les pays pauvres. Une forte augmentation des volontaires est également prévue en 2007. Ils passeraient de 2 200 à 2 500. La piste des Volontaires du progrès est très intéressante, mais d'autres voies peuvent être explorées en ce qui concerne les ressources humaines, qui passent par le renforcement de la formation sur place mais aussi par l'utilisation des moyens modernes de communication pour faciliter la formation depuis la France, sans obliger les experts à se déplacer. Il convient aussi d'essayer de mettre à contribution la diaspora étrangère hautement qualifiée installée en France. Ce serait une réponse à la critique sur la fuite des cerveaux et des compétences. Les expatriés participeraient ainsi aux actions en direction de leur pays d'origine ou d'un autre pays en développement, sur le modèle de ce qui est fait avec le programme des chaires croisées entre universités. On observe aussi une évolution dans le domaine de l'assistance technique : il est de plus en plus difficile de trouver des experts acceptant de partir trois ans dans certains pays. C'est pourquoi il conviendrait sans doute de s'orienter davantage vers des missions de courte durée renouvelables, qui présenteraient, en outre, l'avantage d'être moins onéreuses. Là aussi, il faudrait se tourner vers la diaspora qualifiée en France. Cela paraît naturel quand on sait, par exemple, qu'il y a plus de médecins béninois en France qu'au Bénin. Pourquoi ne pas leur proposer de consacrer quelques semaines à une mission de courte durée dans un pays africain, sans que cela ne remette en cause leur installation en France ?

S'agissant des difficultés à atteindre les Objectifs du millénaire, il faut être réaliste : même quand tous les pays consacreront 0,7 % de leur revenu

national brut à l'aide publique au développement, on sera loin d'avoir éradiqué la pauvreté. Si le Président de la République a pris des initiatives en matière de financement innovant du développement, c'est précisément pour répondre à cette préoccupation. Il a fait, depuis longtemps, le constat que l'aide publique au développement non seulement n'était pas suffisante mais qu'elle était trop liée aux aléas budgétaires. Une première expérience est menée avec la contribution de solidarité sur les billets d'avion, mais la France soutient aussi l'initiative britannique de facilité pour les vaccinations. Si, parmi les quarante propositions qui lui avaient été faites, le Président de la République a retenu la contribution de solidarité sur les billets d'avion, c'est parce que la croissance prévisible du trafic aérien permet de miser sur des recettes stables et prévisibles de l'ordre de 200 millions d'euros par an. Des ressources pérennes sont nécessaires car on ne peut placer les malades sous un traitement antirétroviral pour l'interrompre l'année suivante faute de financement. C'est bien à partir de ces sources de financement que l'on pourra bâtir de véritables stratégies de développement. À défaut, comment cela serait-il imaginable dans un continent comme l'Afrique, où 30 % de la population active de nombreux pays est touchée par le sida ? Le développement passe évidemment par l'éradication des grandes pandémies. La France est en train de convaincre un certain nombre de ses partenaires européens. Il semble qu'il y ait aujourd'hui une prise de conscience mondiale de la nécessité de ne pas limiter l'aide aux seules ressources budgétaires.

La Ministre a ensuite rappelé que le co-développement était une idée française, expérimentale, qui commence à intéresser les autres pays d'Europe. On ne peut pas lutter contre l'immigration clandestine, contre les grandes pandémies, contre le terrorisme, sans traiter les problèmes à la source. Pour régler la question des flux migratoires, il faut une approche globale et équilibrée. Pour sa part, la Ministre s'est déclarée convaincue que ce phénomène pouvait devenir positif, aussi bien pour le pays de départ que pour le pays d'accueil. Quand on parle d'*immigration* choisie, il ne faut pas oublier qu'elle suppose une *émigration* choisie dans le pays d'origine. Faute de prendre en considération ces deux aspects, on échouera. On ne saurait donc mener une politique d'immigration sans une politique de développement qui lui soit liée et il nous faut convaincre les pays africains de la volonté de notre pays de mener une politique équilibrée.

A ce propos, la Ministre a indiqué avoir donné instruction à tous les ambassadeurs concernés de déterminer avec précision quelles étaient les régions d'où les candidats à l'émigration étaient originaires dans leur pays. Les Maliens qui émigrent partent pour beaucoup de la région de Kayes, les Haïtiens qui arrivent en Guadeloupe viennent de la région de Nippes, les Comoriens qui se rendent à Mayotte partent d'Anjouan. Cette connaissance précise permet d'agir en amont par des actions de développement dans ces régions. Les projets de coopération doivent surtout être créateurs d'emplois, afin de fixer les populations, que ce soit par exemple dans les domaines agricole ou touristique. C'est ainsi que l'on dissuadera les populations de partir pour fuir la pauvreté.

Aujourd'hui, le co-développement doit consister à aider les populations locales à monter des micro-projets, avec l'aide de la microfinance et avec des formations adaptées. C'est ce qui a été fait récemment avec 300 Maliens, qui se sont investis dans de petits projets comme la culture maraîchère, l'artisanat, l'achat de taxis. Ces personnes sont non seulement rentrés chez elles dignement, mais elles ont aussi créé 700 emplois ; ce sont 700 candidats à l'émigration qui ont été dissuadés de quitter leur pays. Si l'on parvient à multiplier de telles opérations, à inciter les autres pays européens à suivre l'exemple français, on parviendra à mettre en avant une stratégie bénéfique pour tous.

On sait, par ailleurs, que les transferts financiers d'immigrants sont considérables puisqu'ils sont plus importants, au plan mondial, que l'aide publique au développement. Pour autant, ils ne sont investis qu'à hauteur de 10 % dans des projets productifs. Pour qu'ils participent au développement du pays d'origine, on peut agir sur deux fronts : d'une part s'efforcer de réduire le coût des transferts en essayant de réduire les monopoles existants, d'autre part encourager l'ouverture de comptes d'épargne pour les migrants, avec une incitation fiscale destinée à en orienter le contenu vers l'investissement productif dans le pays d'origine.

Le co-développement est une idée très prometteuse, qui a suscité un grand intérêt au sein du Conseil européen. La conférence de Rabat de juillet 2006, consacrée aux questions migratoires, a été la manifestation de cette prise de conscience : pour la première fois, on a vu ensemble des ministres de l'intérieur et des ministres en charge du développement s'attaquer à cette question. La Ministre a d'ailleurs indiqué avoir proposé que l'on s'en inspire, au premier semestre 2007, sous la présidence allemande de l'Union européenne, au sein d'un Conseil des Ministres.

Abordant la question du financement des ONG, la Ministre a constaté que l'Etat ne pouvait pas se passer de l'intervention de ces organisations qui font un travail de terrain, le plus proche possible des populations. Naturellement, il faut contrôler ce qu'elles font ; c'est d'ailleurs pourquoi leurs actions doivent s'inscrire dans les objectifs des documents cadres de partenariat.

Concernant la francophonie qui n'était pas dans le périmètre de la mission budgétaire « Aide publique au développement » qu'elle est venue présenter à la Commission, la Ministre a indiqué que les crédits de l'AEFE passeraient, en 2007, de 324 à 332 millions d'euros et qu'elle avait bon espoir d'obtenir le dégel des crédits antérieurs.

Évoquant la présence de la France en République démocratique du Congo, elle a observé que la France était particulièrement impliquée dans le processus électoral, que ses forces armées étaient mobilisées pour faciliter la transition démocratique sur laquelle reposent beaucoup d'espoirs. Un contrat de désendettement et de développement portant sur 20 millions d'euros en 2007 et sur 40 millions en 2008 a été prévu avec ce pays. On peut, en outre, espérer que Kinshasa accueillera un prochain sommet des chefs d'État des pays francophones.

Les efforts en matière d'aide au développement ont peut-être été moins visibles dans ce pays qu'ailleurs en raison de la crise dans laquelle il a été plongé ces dernières années. Mais la France a l'intention de s'y engager très fortement, avec ses partenaires européens. La Ministre a fait savoir qu'elle comptait se rendre sur place avant la fin de 2006, après le deuxième tour des élections, en compagnie de son homologue allemande, qui est également très impliquée dans ce dossier.

S'agissant de la Côte-d'Ivoire, elle a rappelé qu'elle s'était rendue à onze reprises dans ce pays en moins d'un an pour délivrer à chaque fois un message d'espoir sur la coopération française. L'action de la France a toutefois dû être réduite pour des raisons de sécurité évidentes. Dans l'attente de pouvoir reprendre une action de grande ampleur en faveur de ce pays, la France s'efforce de maintenir des petites opérations qui touchent la population dans sa vie quotidienne. Elle a indiqué qu'elle examinerait précisément la situation du projet évoqué par M. Michel Terrot. La population ivoirienne est très reconnaissante à la France de sa présence et des nombreuses actions humanitaires que mène la force Licorne, dans le domaine de l'éducation, de la santé ou de l'apport en eau potable.

Le Président Édouard Balladur a remercié la Ministre pour la qualité de son exposé et des réponses qu'elle avait bien voulu apporter aux membres de la Commission.

Après l'audition de la Ministre, la Commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Jacques Godfrain, les crédits de la mission « Aide publique au développement » pour 2007

Observant que Mme Brigitte Girardin, Ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie, avait fait une présentation tout à fait exhaustive de l'effort consenti par la France en matière d'aide publique au développement, **M. Jacques Godfrain, Rapporteur pour avis**, a observé que le montant de cette aide en 2007 – 0,5 % du Revenu national brut – correspondait aux engagements pris par le Président de la République en 2002, ce qui est très satisfaisant. Notre pays se situe ainsi en première position au sein du G8 en termes de rapport entre l'aide publique au développement et le Revenu national brut. Il a indiqué que son rapport écrit contiendrait un chapitre détaillé sur la question de la dette des pays en développement qui a déjà suscité l'attention des membres de la Commission des Affaires étrangères. Pour la préparation de cette étude, plusieurs ONG ont été entendues par le Rapporteur qui a suggéré que l'on mette en place un groupe de suivi parlementaire pour la question de la dette et plus largement de l'aide publique au développement. En conclusion, il a invité les membres de la Commission à donner un avis favorable aux crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Conformément à l'avis du Rapporteur, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement » pour 2007.*

ANNEXE 1 : ENCOURS DES DETTES DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT AU PROFIT DE LA FRANCE

Abréviations utilisées dans le tableau joint : CRD : capital restant dû ; APD : encours des prêts d'aide publique au développement ; NAPD : encours des prêts autres qu'APD ; Arriérés P : encours du principal qui n'a pas été payé à bonne date ; Arriérés I : encours des intérêts qui n'ont pas été payés à bonne date

PAYS	DETTE TOTALE									
	Total	CRD hors arriérés P			Arriérés P			Arriérés I		
		NAPD/APD	APD	NAPD	NAPD/APD	APD	NAPD	NAPD/APD	APD	NAPD
	45 009,99	40 137,82	12 512,35	27 625,47	3 923,62	843,73	3 079,88	948,56	256,35	692,21
AFGHANISTAN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AFRIQUE DU SUD	233,74	233,74	60,48	173,26	-	-	-	-	-	-
ALBANIE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ALGERIE	2 470,50	2 468,56	617,17	1 851,39	1,94	-	1,94	-	-	-
ANGOLA	522,02	19,29	18,72	0,56	372,14	79,24	292,89	130,59	33,81	96,79
ANTIGUE ET BARBUDE	22,40	11,43	-	11,43	7,30	-	7,30	3,67	-	3,67
ARABIE SAOUDITE	343,47	305,66	-	305,66	34,92	-	34,92	2,89	-	2,89
ARGENTINE	179,01	45,29	-	45,29	114,45	-	114,45	19,27	-	19,27
ARMENIE	3,55	3,55	3,55	-	-	-	-	-	-	-
AZERBAIDJAN	0,30	0,30	-	0,30	-	-	-	-	-	-
BANGLADESH	59,39	59,37	59,37	-	0,02	-	0,02	0,01	-	0,01
BENIN	27,39	19,85	19,85	-	6,74	6,58	0,16	0,81	0,80	0,01
BOLIVIE	11,20	11,20	11,20	-	-	-	-	-	-	-
BOSNIE	176,33	176,33	-	176,33	-	-	-	-	-	-
BOTSWANA	0,90	0,90	0,90	-	-	-	-	-	-	-
BRESIL	910,67	823,25	54,33	768,92	80,20	-	80,20	7,21	-	7,21
BURKINA-FASO	50,77	49,17	48,36	0,81	1,39	1,39	-	0,21	0,21	-
BURUNDI	70,06	70,06	70,06	-	-	-	-	-	-	-
CAMBODGE	18,69	18,69	10,73	7,96	-	-	-	-	-	-
CAMEROUN	1 380,80	1 380,19	1 065,26	314,93	0,59	-	0,59	0,02	0,01	0,01
CAP-VERT	5,53	5,49	4,42	1,06	-	-	-	0,05	0,05	-
CENTRAFRIQUE	3,72	2,46	-	2,46	0,55	-	0,55	0,70	-	0,70
CHILI	365,46	365,46	76,60	288,86	-	-	-	-	-	-
CHINE	3 414,01	3 383,80	974,02	2 409,78	29,10	-	29,10	1,11	-	1,11
COLOMBIE	35,61	35,61	16,83	18,78	-	-	-	-	-	-
COMORES	5,93	3,82	1,85	1,97	1,98	-	1,98	0,13	-	0,13
CONGO REPUBLIQUE	1 013,46	1 006,56	129,30	877,26	6,83	6,27	0,56	0,07	-	0,07
CONGO REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE	976,51	921,29	156,50	764,78	30,80	14,48	16,31	24,43	7,39	17,04
COREE DU NORD	151,25	-	-	-	110,48	-	110,48	40,77	-	40,77
COSTA RICA	71,77	71,76	2,09	69,67	-	-	-	-	-	-
COTE D'IVOIRE	2 675,68	1 687,40	920,82	766,58	719,83	589,02	130,80	268,46	158,55	109,91
CROATIE	95,66	95,66	-	95,66	-	-	-	-	-	-
CUBA	451,78	-	-	-	332,42	-	332,42	119,36	-	119,36
DJIBOUTI	15,66	13,00	11,29	1,72	1,35	1,35	-	1,31	0,58	0,73
EGYPTE	3 975,04	3 971,11	679,95	3 291,16	1,14	-	1,14	2,78	-	2,78
EQUATEUR	146,95	146,95	70,26	76,69	-	-	-	-	-	-
ERYTHREE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ETHIOPIE	0,24	0,24	-	0,24	-	-	-	-	-	-

FIDJI	1,43	1,39	1,39	-	0,03	0,03	-	0,01	0,01	-
GABON	1 324,18	1 308,42	115,86	1 192,56	7,45	-	7,45	8,31	-	8,31
GAMBIE	2,83	2,73	2,73	-	0,08	0,08	-	0,02	0,02	-
GEORGIE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GHANA	93,15	86,41	81,42	4,99	5,91	-	5,91	0,84	-	0,84
GRENADE	3,59	3,20	3,20	-	0,25	0,25	-	0,13	0,13	-
GUATEMALA	10,72	10,72	-	10,72	-	-	-	-	-	-
GUINEE	294,40	242,45	159,84	82,61	32,96	26,00	6,96	18,98	7,15	11,83
GUINEE BISSAU	7,33	4,36	-	4,36	1,97	-	1,97	1,00	-	1,00
GUINEE EQUATORIALE	0,72	0,70	-	0,70	-	-	-	0,01	-	0,01
GUYANA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
HAITI	50,05	31,65	28,37	3,29	13,02	12,90	0,12	5,38	4,28	1,09
HONDURAS	10,52	9,90	7,79	2,11	0,41	0,41	-	0,21	0,21	-
ILE DOMINIQUE	9,76	9,76	9,76	-	-	-	-	-	-	-
ILES COOK	4,69	4,69	1,13	3,56	-	-	-	-	-	-
ILES SAMOA OCCIDENTALES	0,14	0,14	0,14	-	-	-	-	-	-	-
INDE	1 876,77	1 876,29	497,35	1 378,94	0,45	-	0,45	0,03	-	0,03
INDONESIE	2 445,31	2 437,23	1 222,43	1 214,80	6,16	-	6,16	1,92	-	1,92
IRAK	1 901,75	1 528,75	-	1 528,75	372,65	-	372,65	0,35	-	0,35
IRAN	760,22	742,05	-	742,05	16,62	-	16,62	1,56	-	1,56
JAMAIQUE	28,42	28,42	6,08	22,34	-	-	-	-	-	-
JORDANIE	774,16	766,35	82,03	684,32	5,17	-	5,17	2,65	-	2,65
KAZAKHSTAN	11,97	11,97	-	11,97	-	-	-	-	-	-
KENYA	218,26	217,02	143,69	73,33	-	-	-	1,24	0,10	1,14
KIRGHIZIE	4,45	4,45	4,45	-	-	-	-	-	-	-
LAOS	1,65	1,65	-	1,65	-	-	-	-	-	-
LESOTHO	22,47	22,47	18,49	3,98	-	-	-	-	-	-
LIBAN	674,87	674,87	88,28	586,59	-	-	-	-	-	-
LIBERIA	8,13	-	-	-	1,02	0,26	0,76	7,11	2,88	4,23
MACEDOINE	9,43	9,43	-	9,43	-	-	-	-	-	-
MADAGASCAR	33,58	33,52	33,52	-	0,05	-	0,05	0,02	-	0,02
MALAISIE	459,59	459,59	45,95	413,64	-	-	-	-	-	-
MALAWI	14,23	14,17	13,94	0,23	-	-	-	0,06	0,06	-
MALI	37,95	29,15	21,79	7,35	8,45	0,32	8,13	0,36	0,11	0,25
MAROC	1 801,08	1 772,99	1 263,18	509,80	21,30	18,12	3,19	6,79	6,73	0,06
MAURICE	82,72	82,72	81,25	1,47	-	-	-	-	-	-
MAURITANIE	45,52	45,52	45,52	-	-	-	-	-	-	-
MEXIQUE	358,14	358,14	182,42	175,72	-	-	-	-	-	-
MOLDAVIE	0,25	0,25	-	0,25	-	-	-	-	-	-
MOZAMBIQUE	98,24	97,67	77,14	20,52	0,58	-	0,58	-	-	-
MYANMAR	91,50	7,14	7,14	-	58,37	2,28	56,09	25,99	3,19	22,80
NAMIBIE	7,48	7,48	7,48	-	-	-	-	-	-	-
NEPAL	34,60	34,60	34,60	-	-	-	-	-	-	-
NICARAGUA	1,70	1,66	1,66	-	0,04	-	0,04	-	-	-
NIGER	0,36	-	-	-	0,33	-	0,33	0,03	-	0,03
NIGERIA	1 821,33	798,35	5,15	793,20	1 022,85	-	1 022,85	0,13	-	0,13
OMAN	1 034,44	1 034,42	-	1 034,42	0,02	-	0,02	-	-	-
OUGANDA	18,91	7,59	7,59	-	8,40	-	8,40	2,92	-	2,92
OUBEKISTAN	112,69	112,69	7,32	105,37	-	-	-	-	-	-
PAKISTAN	1 764,54	1 764,39	602,05	1 162,34	0,02	-	0,02	0,12	-	0,12
PANAMA	2,40	2,40	2,40	-	-	-	-	-	-	-
PAPOUASIE	0,37	0,37	0,37	-	-	-	-	-	-	-
PARAGUAY	6,36	6,36	6,36	-	-	-	-	-	-	-
PEROU	536,25	536,11	69,50	466,61	0,09	0,09	-	0,05	0,05	-
PHILIPPINES	162,20	162,20	135,58	26,62	-	-	-	-	-	-
REPUBLIQUE DOMINICAINE	27,96	26,10	17,26	8,84	1,58	-	1,58	0,28	-	0,28
RWANDA	24,53	14,14	13,48	0,66	8,52	8,52	-	1,87	1,87	-
SAINT KITTS & NEVIS	3,60	3,60	0,25	3,35	-	-	-	-	-	-
SAINT VINCENT	7,89	7,89	7,89	-	-	-	-	-	-	-
SAINTE LUCIE	18,94	18,94	18,94	-	-	-	-	-	-	-
SALVADOR	1,23	1,23	0,15	1,08	-	-	-	-	-	-
SAO TOME &	4,81	4,77	4,77	-	-	-	-	0,04	0,04	-

PRINCIPE											
SENEGAL	83,37	82,62	40,25	42,37	0,72	-	0,72	0,03	0,03	-	
SERBIE-MONTENEGRO	233,82	233,82	-	233,82	-	-	-	-	-	-	
SEYCHELLES	28,38	3,76	3,76	-	19,32	17,32	2,00	5,30	4,54	0,76	
SIERRA LEONE	29,63	27,48	2,21	25,27	0,83	-	0,83	1,31	0,12	1,19	
SOMALIE	73,57	2,12	-	2,12	29,22	-	29,22	42,23	1,13	41,10	
SOUDAN	373,77	-	-	-	251,90	3,38	248,52	121,87	6,06	115,81	
SRI LANKA	130,50	130,50	73,90	56,60	-	-	-	-	-	-	
SURINAM	0,28	0,28	0,28	-	-	-	-	-	-	-	
SWAZILAND	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
SYRIE	31,31	31,11	20,91	10,20	0,17	-	0,17	0,03	-	0,03	
TADJIKISTAN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
TANZANIE	7,75	7,45	7,45	-	0,23	0,23	-	0,07	0,07	-	
TCHAD	30,96	30,50	5,99	24,52	0,36	0,21	0,15	0,10	0,06	0,03	
TERRITOIRES PALESTINIENS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
THAILANDE	483,49	483,49	152,05	331,44	-	-	-	-	-	-	
TOGO	113,79	34,36	1,14	33,22	48,15	-	48,15	31,28	-	31,28	
TONGA	0,27	0,27	0,27	-	-	-	-	-	-	-	
TRINIDAD ET TOBAGO											
TUNISIE	1 622,35	1 594,98	1 091,49	503,49	22,90	22,90	-	4,47	4,47	-	
TURKMENISTAN	48,90	48,90	-	48,90	-	-	-	-	-	-	
TURQUIE	945,18	945,13	232,88	712,25	0,05	-	0,05	-	-	-	
URUGUAY	21,18	19,37	17,31	2,06	1,33	1,33	-	0,48	0,48	-	
VANUATU	4,23	4,23	4,23	-	-	-	-	-	-	-	
VENEZUELA	579,21	572,86	-	572,86	0,98	-	0,98	5,38	-	5,38	
VIETNAM	809,37	809,34	451,43	357,91	0,02	-	0,02	-	-	-	
YEMEN	64,71	64,71	59,60	5,11	-	-	-	-	-	-	
ZAMBIE	37,46	37,46	-	37,46	-	-	-	-	-	-	
ZIMBABWE	204,31	82,04	74,20	7,84	98,53	30,78	67,75	23,74	11,16	12,58	

ANNEXE 2 : DETTES ANNULÉES PAR LA FRANCE AU 31 DÉCEMBRE 2005

En millions d'euros au 31/12/2005	Annulations réalisées jusqu'au 31/12/2005
ALGERIE	30,64
BENIN	350,34
BOLIVIE	77,46
BOTSWANA	3,40
BURKINA-FASO	548,38
BURUNDI	131,30
CAMBODGE	16,61
CAMEROUN	1 579,37
CAP-VERT	8,90
CENTRAFRIQUE	288,13
COMORES	61,81
CONGO REPUBLIQUE	1 319,74
COTE D'IVOIRE	2 550,60
DJIBOUTI	54,35
EGYPTE	2 234,00
ETHIOPIE	20,87
GABON	535,98
GAMBIE	23,71
GHANA	119,99
GUINEE	432,53
GUINEE BISSAU	8,49
GUINEE EQUATORIALE	48,60
GUYANA	3,65
HAITI	72,14
HONDURAS	85,61
IRAK	1 725,30
KENYA	242,25
LAOS	11,37
LIBERIA	7,06
MADAGASCAR	1 327,55
MALI	605,64
MAROC	-
MAURITANIE	168,86
MOZAMBIQUE	822,31
NEPAL	11,20
NICARAGUA	218,85
NIGER	829,49
NIGERIA	1 138,53
OUGANDA	55,24
CONGO REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE	485,34
RWANDA	123,47
SENEGAL	1 812,59
SIERRA LEONE	27,49
SOUDAN	67,36
TANZANIE	394,39
TCHAD	253,18
TOGO	380,39
VANUATU	7,49
VIETNAM	120,91
YEMEN	38,07
YUGOSLAVIE	281,20
TOTAL GÉNÉRAL	21 762,14