



N° 279

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

TOME III

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

PAR MME HENRIETTE MARTINEZ,

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – L’EFFICACITÉ DE L’AIDE AU DÉVELOPPEMENT AU CŒUR DES PREOCCUPATIONS DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE	7
A. LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE : UN BILAN CONTRASTÉ À MI- PARCOURS.....	7
1) A mi-parcours, des résultats inégaux.....	7
2) Malgré certains succès, l’Afrique reste en retrait	10
3) Mobiliser des ressources supplémentaires: une impérieuse nécessité... ..	12
B. LE TASSEMENT DE L’AIDE MONDIALE AU DÉVELOPPEMENT	13
1) En 2006, l’aide mondiale au développement affiche un recul de 5,1% ...	13
<i>a- La première diminution de l’APD depuis 1997</i>	13
<i>b- La place prééminente de l’aide européenne</i>	14
2) Quelles perspectives pour l’aide au développement d’ici 2010 ?.....	15
C. L’EFFICACITÉ DE L’AIDE EN DÉBAT	16
1) La Déclaration de Paris : un recentrage sur l’efficacité de l’aide.....	16
2) Un premier état des lieux dans la perspective du rendez-vous d’Accra..	17
D. LES PROMESSES DES MÉCANISMES INNOVANTS DE FINANCEMENT DE L’AIDE AU DÉVELOPPEMENT	18
1) La facilité internationale d’achat de médicaments Unitaïd.....	19
2) La facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFIm).....	19
II – L’AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT À LA CROISÉE DES CHEMINS	21
A. UNE STABILISATION DE L’AIDE FRANÇAISE EN 2008.....	21
1) Le niveau de l’aide française en 2007.....	21
2) Les crédits inscrits au titre du programme « Aide économique et financière au développement » pour 2008.....	22
3) Les crédits inscrits au titre du programme « Solidarité à l’égard des pays en développement » pour 2008.....	25
<i>a- L’aide bilatérale</i>	26
<i>b) Les crédits multilatéraux</i>	27
4) La mobilisation de la France en faveur des financements innovants de l’aide	31
<i>a- La contribution de solidarité sur les billets d’avion</i>	31
<i>b- L’engagement de la France en faveur du financement de l’IFFIm</i>	32

B. LA NÉCESSITÉ D'UN RÉÉQUILIBRAGE DE L'APD FRANÇAISE À BRÈVE ÉCHÉANCE	33
1) La structure de l'aide française en question.....	33
<i>a- Anticiper dès à présent la diminution de la part des annulations de dettes dans l'APD</i>	33
<i>b- Accroître la part de l'aide « programmable »</i>	34
2) L'aide bilatérale ne doit pas devenir le parent pauvre de la coopération française.....	35
3) Les ressources humaines de la coopération française : reconsidérer la place de l'assistance technique	37
III – LES NOUVELLES FRONTIÈRES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPÉRATION	41
A. UNE REDÉFINITION DES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPÉRATION.....	41
1) L'Afrique prioritaire	41
2) Une stratégie globale de codéveloppement.....	44
<i>a- Une nouvelle pratique de l'aide au développement</i>	44
<i>b- Le Mali, laboratoire du codéveloppement</i>	46
<i>c- Des crédits consacrés au codéveloppement au sein du nouveau programme 301</i>	50
3) Hiérarchiser les autres priorités de la coopération française	52
<i>a- S'engager résolument en faveur de la santé et l'éducation des populations, en particulier des femmes</i>	52
<i>b- Intégrer véritablement la problématique du genre dans nos actions de coopération</i>	53
B. UN PILOTAGE DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE À AMÉLIORER.....	54
1) Les perspectives ouvertes par la Revue générale des politiques publiques (RGPP).....	54
2) Le positionnement de l'Agence française de développement (AFD).....	56
<i>a- Opérateur central de la coopération française, l'AFD mène des actions diversifiées</i>	56
<i>b- ... dont les logiques différentes se reflètent dans sa structure financière</i>	57
<i>c- Un positionnement à clarifier</i>	59
CONCLUSION	61
EXAMEN EN COMMISSION	63
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	81

Mesdames, Messieurs,

Il y a sept ans, 191 chefs d'État des pays membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) se fixaient huit objectifs pour réduire la pauvreté d'ici 2015 et faire du « *droit au développement une réalité pour tous* »⁽¹⁾. Ces huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) visent à combattre la faim et la pauvreté, préserver l'environnement, améliorer l'accès à l'éducation et à la santé et promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Nous sommes aujourd'hui à mi-parcours entre l'adoption de ces objectifs et la date cible de 2015. Or, comme le constate M. Ban Ki-moon, Secrétaire général des Nations unies : « *A ce stade de progression, notre expérience collective est mitigée* ». Pourtant, conformément aux différents engagements pris par les pays donateurs, un réel effort a été consenti, l'aide publique au développement ayant augmenté en termes réels de 4 % par an entre 2002 et 2006. Mais, après avoir atteint un pic historique en 2005, l'aide mondiale tend aujourd'hui à se tasser.

Dans ce contexte, l'efficacité de l'aide publique au développement, la mise en place de financements innovants ou encore le rôle des transferts de fonds des migrants au profit de leur pays d'origine occupent une place centrale dans les réflexions de la communauté internationale sur les moyens de concentrer les efforts en direction des populations qui en ont le plus besoin.

La France participe activement à ces réflexions comme l'atteste son engagement en faveur des prélèvements internationaux de solidarité, destinés à garantir la prévisibilité et la régularité des montants d'aide apportés aux pays les plus pauvres. **En 2006, l'effort de notre pays en matière d'aide publique au développement (APD) s'est élevé à 0,47 % du revenu national brut (RNB), soit un montant d'APD de 8,3 milliards d'euros.** En volume, la France est au 4^{ème} rang mondial après les Etats-Unis, le Japon et le Royaume-Uni et en pourcentage du RNB, elle se situe au 2^{ème} rang des pays du G8, après le Royaume-Uni.

Le projet du budget pour l'aide publique au développement en 2008 permet de poursuivre cet effort en maintenant nos moyens d'intervention ainsi que notre capacité d'influence dans les enceintes multilatérales en charge du développement. Mais, c'est également un budget de transition. En raison du recul prévisible de la part des remises de dettes dans la composition de notre aide, l'effort devra désormais reposer sur des ressources budgétaires accrues. A cet égard, votre Rapporteur souhaite que la Revue générale des politiques publiques

(1) Déclaration du Millénaire adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 septembre 2000.

(RGPP), lancée en juillet dernier, aboutisse à une budgétisation pluriannuelle de notre aide au développement, afin de respecter notre engagement d'atteindre l'objectif de 0,7 % du RNB d'ici 2015.

Cependant, transition ne signifie pas inaction. Bien au contraire, le projet de budget pour 2008 prévoit des moyens nouveaux pour une politique ambitieuse de codéveloppement visant à favoriser l'aboutissement d'un ensemble d'actions multilatérales, bilatérales, mais aussi individuelles portées par les diasporas ou, plus généralement, les migrants résidant en France, au profit de leur pays d'origine. Cette phase doit également être mise à profit pour clarifier le pilotage de notre politique de coopération et hiérarchiser nos priorités d'intervention.

Dans cette perspective, votre Rapporteuse suggère un certain nombre de pistes et orientations qui pourraient utilement contribuer à renforcer l'efficacité de notre politique de coopération tout en s'assurant qu'elle intervient bien au plus près des besoins des populations auxquelles elle s'adresse.

I – L’EFFICACITÉ DE L’AIDE AU DÉVELOPPEMENT AU CŒUR DES PREOCCUPATIONS DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

À l’heure où la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) paraît compromise dans certaines régions du monde et où l’on observe un tassement de l’aide publique mondiale au développement, l’efficacité de cette aide constitue une priorité de la communauté internationale.

A. La réalisation des objectifs du Millénaire : un bilan contrasté à mi-parcours

L’adoption des OMD s’est accompagnée d’engagements de la communauté internationale en termes d’aide publique au développement (APD), notamment lors de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement en 2002. En 2005, au Sommet de Gleneagles, les pays du G8 ont pris l’engagement d’augmenter l’aide de 50 milliards de dollars avant 2010 – pour la porter ainsi à 130 milliards de dollars – et d’en consacrer au moins la moitié, soit 25 milliards de dollars, à l’Afrique. Ils se sont également engagés à compenser intégralement le coût supporté par le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et la Banque africaine de développement (BAD) au titre de l’initiative multilatérale pour l’annulation de la dette (IMAD), afin de préserver les capacités d’engagement de ces institutions. Les questions de développement ont été à nouveau à l’ordre du jour du Sommet du G8 de Heiligendamm, en juin dernier, mais avec des ambitions modestes d’où ressort, pour l’essentiel, l’annonce d’une hausse de 60 milliards de dollars pour l’Afrique, destinée à la lutte contre les maladies infectieuses, sans calendrier précis. Au plan européen, les pays de l’Union européenne (UE) se sont engagés en 2005 à porter leur effort d’APD, d’ici 2010 à 0,56% collectivement (et 0,51% individuellement), pour atteindre 0,7% d’ici à 2015.

Malgré ces initiatives, un premier bilan de l’état d’achèvement des OMD s’avère contrasté et, à certains égards, décevant.

1) A mi-parcours, des résultats inégaux

A mi-chemin de l’échéance fixée, il apparaît nettement que les OMD ne seront pas atteints partout. Le creusement des inégalités est le fait le plus saillant de ces sept premières années. Certes, de nombreux pays – en particulier, en Asie – ont relevé le défi et devraient atteindre les objectifs fixés voire, dans certains cas, les dépasser. Pour autant, au sein même de ces pays, des poches de pauvreté subsistent ou même se développent : inégalités régionales,

inégalités entre urbains et ruraux, inégalités entre urbains (bidonvilles d'un côté et essor de quartiers résidentiels de l'autre)... En outre, ces réussites ne doivent pas masquer l'ampleur des besoins de l'Afrique et, en particulier, de l'Afrique subsaharienne.

Différentes contributions des Nations unies permettent de faire le point sur l'état d'achèvement de ces objectifs en 2007:

- OMD 1 : réduire l'extrême pauvreté et la faim

En 2004, 980 millions de personnes vivaient avec moins d'un dollar par jour, soit moins d'un cinquième de la population mondiale. Cette proportion était d'un tiers en 1990. L'Asie orientale et l'Asie du sud-est voient la proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté descendre respectivement à 9,9 % et 8,7 % en 2004 (33 % et 20,8 % en 1990). En revanche, en Afrique, le nombre de pauvres a augmenté de 140 millions de personnes. Si cette tendance se stabilise depuis 2000, le premier objectif ne sera toutefois pas atteint.

Selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (ONUAA), 96 % des 854 millions de personnes souffrant de la faim vivent dans les pays en développement (PED). La stagnation mondiale du nombre de personnes souffrant de la faim masque des disparités importantes : l'Asie, le Pacifique, l'Amérique latine et les Caraïbes enregistrent une réduction générale tant en valeur absolue qu'en proportion alors qu'en Afrique, le nombre de personnes souffrant de la faim est passé de 169 à 206 millions entre 1995 et 2003, même s'il diminue en termes relatifs.

- OMD 2 : assurer l'éducation primaire pour tous

Cet objectif vise à donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires, d'ici 2015. A l'heure actuelle, 47 pays ont réalisé l'éducation primaire pour tous et, d'après les projections, 20 pays supplémentaires devraient atteindre cet objectif en 2015. Cependant, en 2005, 72 millions d'enfants n'ont pas accès à l'école primaire. Les défis sont les plus grands en Afrique subsaharienne où 40 % des enfants n'atteignent pas la fin du cycle primaire.

- OMD 3 : promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

La proportion d'enfants en âge d'être scolarisés au primaire et qui ne le sont pas était en 2005 de 20 % pour les filles contre 17 % pour les garçons. Les écarts les plus importants se trouvent en Asie du Sud (29% contre 22%) et en Océanie (26% contre 18%). La présence des femmes dans les Parlements progresse, même si elle reste encore loin d'un objectif de parité : 17 % en moyenne dans les pays en développement en 2006 (13 % en 1990). Sur cette cible, avec une moyenne de 21 %, les pays développés sont également loin du compte.

- OMD 4 : réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans

Dix millions d'enfants sont morts avant cinq ans en 2005. Le taux de mortalité dans les régions en développement a chuté mais reste élevé : en 2005, il est de 83 pour 1.000 contre 106 pour 1.000 en 1990. L'objectif est fixé à 33 pour 1.000 en 2015. L'Afrique sub-saharienne, où vivent 20 % des enfants de moins de cinq ans, pèse pour 50 % dans les décès.

- OMD 5 : améliorer la santé maternelle

Dans certains pays en développement, une femme sur 12 meurt de causes liées à la grossesse contre une sur 4.000 dans les pays industrialisés. La cible pour 2015 est de réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle. A l'heure actuelle, la plupart des pays à revenu moyen connaissent une forte réduction des décès maternels. Mais, les résultats sont ici marqués par une forte disparité entre villes et campagnes. Ainsi, les pays où la population est majoritairement rurale connaissent les progrès les plus lents. **En Afrique sub-saharienne, par exemple, les accouchements assistés sont de l'ordre de 45 % en 2005 (contre 42 % en 1990) alors qu'ils sont de l'ordre de 70 % dans les autres pays en développement.**

- OMD 6 : combattre l'infection VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies

Au cours de ces dernières années, la lutte contre le Sida s'est amplifiée. En décembre 2006, on estime ainsi à deux millions le nombre de personnes, vivant dans les pays en développement, qui bénéficiaient d'une thérapie anti-rétrovirale, soit une couverture de 28 % des besoins estimés en terme de traitement. Toutefois, les efforts doivent être poursuivis : en 2005, 2,8 millions de personnes sont mortes du Sida, dont deux millions en Afrique sub-saharienne. S'agissant du paludisme, il concerne aujourd'hui 40 % de la population mondiale. On dénombre un million de morts et 300 millions d'accès palustres par an dont 90 % en Afrique. Si le nombre d'interventions de contrôle et l'utilisation des moustiquaires progressent, ces avancées sont trop lentes.

- OMD 7 : assurer un environnement durable

Cet objectif vise à intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources naturelles.

Le manque d'accès à l'eau potable et à l'assainissement est la première cause de mortalité dans le monde. Si la cible sur l'eau potable devrait être atteinte, grâce aux progrès réalisés en Chine, en Inde et au Brésil, elle ne sera en revanche pas réalisée en matière d'assainissement. Par ailleurs, depuis cette année, la moitié de la population mondiale vit en ville. Si les efforts engagés commencent à porter leurs fruits (en 2005, un urbain sur trois habitait dans un taudis, contre un sur deux en 2000), ils restent insuffisants au regard de la croissance urbaine. Enfin,

13 millions d'hectares de forêts naturelles sont annuellement détruits et convertis en terres agricoles. Cette déforestation a des effets néfastes sur le cycle de l'eau, l'érosion des sols et la diversité biologique. Or, la perte de la diversité biologique a un impact sur la vie des populations parmi les plus pauvres dont l'alimentation, les médicaments et l'énergie proviennent des ressources naturelles.

• OMD 8 : mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Ce dernier objectif intègre notamment les mesures destinées à accroître l'aide publique au développement (APD), à promouvoir les programmes d'annulation de la dette, à contribuer à l'adoption de règles commerciales favorables aux pays en développement. Sur ce dernier aspect, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont décidé, en 2001, lors d'une rencontre à Doha, de mener à bien, avant la fin de 2004, une série de négociations commerciales concentrées sur l'amélioration des perspectives des pays en développement. Comme le relève le rapport des Nations unies sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2007, en début d'année, aucun accord sur le programme global des mesures n'était encore en voie d'être adopté.

S'agissant de l'aide pour le développement, elle chute en 2006 à 103,9 milliards de dollars, soit 0,3% du revenu national des pays développés réunis (*voir infra*). **Le taux d'augmentation actuel des programmes fondamentaux de développement devra être triplé au cours des quatre années à venir si les donateurs veulent honorer leurs engagements.** En revanche, le fardeau de la dette qui pèse sur les pays en développement continue de s'alléger, dans le cadre de deux programmes : l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) et l'Initiative pour l'allègement de la dette multilatérale (IADM).

2) Malgré certains succès, l'Afrique reste en retrait

Comme le relève un rapport des Nations unies ⁽¹⁾, les pays africains ont connu, depuis une quinzaine d'années, des améliorations majeures dans une série de paramètres fondamentaux du développement. La croissance économique annuelle a été de près de 6% en moyenne au cours des trois dernières années, les recettes à l'exportation ont amélioré la balance des comptes courants dans de nombreux pays tandis que l'allègement de la dette récemment accordée a réduit les déséquilibres macroéconomiques dans les pays les plus pauvres.

Dans ce contexte, certains pays du continent africain ont réalisé des progrès dans la réalisation des OMD. A titre d'exemple, le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda ont aboli les frais d'inscription dans les écoles primaires, ce qui a permis une augmentation spectaculaire de la fréquentation scolaire en l'espace de quelques années. Au Niger, des centaines de milliers d'habitants des communautés

(1) *L'Afrique et les objectifs du Millénaire pour le développement : le point en 2007.*

rurales ont vu leurs moyens de subsistance s'améliorer grandement, en même temps que diminuait leur vulnérabilité face aux sécheresses, grâce à une reforestation à grande échelle résultant d'une politique nationale réformatrice.

Toutefois, à mi-chemin entre leur adoption en l'an 2000 et 2015, date butoir de leur réalisation, l'Afrique subsaharienne n'est en voie d'atteindre aucun des objectifs du Millénaire pour le développement. Pour chacun des OMD, les retards accumulés par l'Afrique sont d'autant plus alarmants que d'autres régions du monde connaissent des avancées importantes. Comme le relève le rapport précité des Nations unies, **les progrès en faveur des enfants sont « d'une lenteur exaspérante »** en ce qui concerne l'objectif visant à réduire la faim de moitié, le pourcentage des moins de 5 ans souffrant d'insuffisance pondérale ayant diminué d'à peine plus d'un dixième entre 1990 (33%) et 2005 (29%). Par ailleurs, **« la santé maternelle reste un scandale régional et mondial » : pour une femme d'Afrique subsaharienne, les risques de décéder de complications dues à la grossesse ou à l'accouchement sont de 1 pour 16, alors qu'ils sont de 1 pour 3.800 dans les pays industrialisés.** En outre, seules 42% des personnes vivant en zone rurale ont accès à une eau salubre, d'après les dernières données de 2004, et 63% de l'ensemble de la population n'a pas accès aux installations sanitaires de base : il s'agit d'une légère régression par rapport à 1990 (68%) et **« on est loin de l'objectif visant à réduire ce pourcentage de moitié d'ici 2015 ».**

Dans le domaine de l'éducation primaire universelle, les inscriptions scolaires ont, en revanche, connu des progrès passant d'un taux de 57% en 1999 à 70% en 2005. Toutefois, comme votre Rapporteuse a pu le constater lors d'un déplacement au Mali, la situation du secteur de l'éducation reste contrastée. Ainsi, si le Mali a réussi à accroître substantiellement le nombre d'enfants accédant à l'école, le pays peine à transformer cette fréquentation en acquis scolaires et voit les élèves quitter prématurément l'école, et ce tout au long du cycle scolaire. Comme l'a indiqué Mme Sidibe Aminata DIALLO, Ministre de l'éducation de base de l'alphabétisation et des langues nationales, à votre Rapporteuse, le problème de l'assiduité est lié, dans les régions agricoles, à la participation des enfants aux travaux des champs ainsi que, dans bien des cas, à l'éloignement de l'école et les distances que les enfants doivent parcourir, chaque jour. Une autre difficulté de taille réside dans la forte croissance de la population malienne, malgré la mise en place d'une politique de planning familial ainsi que d'alphabétisation des femmes adultes. Votre Rapporteuse a visité un projet de construction et d'équipement de 280 salles de classe, piloté par l'Agence française de développement (AFD), dans le district de Bamako. Ce projet a permis de créer 16.800 places supplémentaires mais les classes restent surchargées – avec, au minimum, 85 élèves par classe – et les besoins restent largement insatisfaits en raison du taux élevé de croissance démographique du pays. Dans ces conditions, **il est peu probable que le Mali atteigne les ODM visant la scolarisation primaire universelle et la réduction par deux des taux d'analphabetisation d'ici 2015.**

3) Mobiliser des ressources supplémentaires: une impérieuse nécessité

La réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement nécessite des besoins financiers importants. Ainsi, assurer « l'éducation pour tous » requiert des flux annuels d'aide estimés à 3 milliards de dollars, soit trois fois les flux constatés en 2005. Pour atteindre les objectifs dans le domaine de la santé, les besoins sont évalués à 28 milliards de dollars par an, très partiellement couverts à l'heure actuelle. La lutte contre le paludisme, par exemple, ne mobilise que 650 millions de dollars alors que les besoins sont estimés par l'Organisation mondiale pour la santé (OMS) à 2,9 milliards de dollars par an.

Les montants consacrés aux objectifs d'assainissement et d'accès à l'eau s'élèvent à environ 3 milliards de dollars par an (dont la moitié sous forme de prêts), soit moins de la moitié des besoins estimés selon l'hypothèse la plus basse. L'évaluation des besoins varie, en effet, de 6,7 milliards de dollars selon les Nations Unies (hypothèse la plus basse) à 75 milliards de dollars selon le World Water Vision (hypothèse la plus haute). L'Académie française de l'eau les a évalués, quant à elle, à 32 milliards de dollars.

Au-delà des besoins par objectif, certaines régions du monde exigent une plus grande concentration de moyens que d'autres. Compte tenu du retard pris par le continent africain, le Secrétaire général des Nations unies a pris l'initiative, en juillet dernier, de lancer un **groupe de pilotage pour la réalisation des OMD en Afrique** qui, sous sa présidence, mobilise les responsables des agences onusiennes et des grandes organisation multilatérales et intergouvernementales. L'objectif de cette initiative est de donner une impulsion politique forte à la réalisation des OMD en Afrique et de relever trois défis principaux :

- Trouver des mécanismes efficaces permettant de donner suite aux engagements pris dans les domaines de la santé, de l'enseignement, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, des infrastructures et des systèmes de statistiques ;

- Rendre l'aide publique au développement plus prévisible, notamment au moyen de calendriers par pays pour son augmentation ;

- Renforcer les efforts de coordination des institutions concernées sur le terrain, en appui des OMD.

Pour sa part, l'UE propose la conclusion de « **contrat en faveur des OMD** », mécanisme permettant aux bénéficiaires de disposer d'une assurance de contribution minimum sous forme d'aide budgétaire assortie d'une conditionnalité réduite, en échange de résultats concrets et vérifiables (nombre de filles scolarisables, par exemple).

B. Le tassement de l'aide mondiale au développement

Au cours de ces dernières années, les pays donateurs ont consenti un effort important en matière d'aide publique au développement : l'APD a doublé entre 2002 et 2005. **En 2005, l'aide s'élevait au montant record de 106,8 milliards de dollars**, grâce aux grandes opérations de réduction de la dette, principalement pour l'Irak et le Nigeria. En outre, l'aide humanitaire a enregistré une nette progression consécutive au tsunami survenu dans l'Océan indien. Abstraction faite de l'allègement de la dette et de l'aide humanitaire, l'aide publique au développement a augmenté de 4% par an, en termes réels, entre 2002 et 2006.

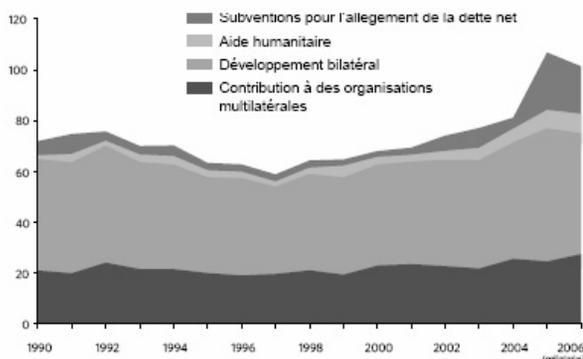
1) En 2006, l'aide mondiale au développement affiche un recul de 5,1%

a- La première diminution de l'APD depuis 1997

Selon les données préliminaires de l'OCDE concernant les apports d'aide en 2006, l'aide publique au développement (APD) nette provenant de ses principaux pays donateurs a diminué de 5,1% en termes réels pour passer à **103,9 milliards de dollars**. Ce chiffre représente **0,30 % du revenu national brut (RNB) cumulé des membres du Comité d'aide au développement – CAD –**. **En termes réels, cette évolution marque la première diminution de l'aide publique au développement depuis 1997**, bien que le niveau enregistré soit, à l'exception de 2005, le plus élevé.

Sur ce total, 19,2 milliards de dollars ont servi à financer des allègements de dette, notamment des remises exceptionnelles en faveur de l'Irak (un peu plus de 3 milliards de dollars) et du Nigeria (près de 11 milliards de dollars). Si l'on fait abstraction de ces sommes, **les autres formes d'aide ont diminué de 1,8 %**. Le graphique ci-après met en perspectives ces principales évolutions au cours des dix dernières années :

Aide officielle au développement des pays développés, 1990-2006 (En dollars US constants de 2005)



Source : OMD, rapport des Nations unies 2007

Au vu des données préliminaires de l'OCDE, les apports nets d'APD bilatérale à l'Afrique subsaharienne ont progressé de 23 % en termes réels, pour s'établir aux alentours de 28 milliards de dollars. L'essentiel de cet accroissement est toutefois imputable aux remises de dette. **Si on laisse de côté les allègements de dette dont a bénéficié le Nigeria, l'aide reçue par l'Afrique subsaharienne n'a augmenté que de 2 %.**

Les seuls pays qui ont atteint ou dépassé l'objectif de 0,7 % du revenu national brut (RNB), fixé pour l'aide publique au développement par les Nations unies, sont la Suède, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et le Danemark. Le donneur qui s'est montré le plus généreux en 2006 est les États-unis ; viennent ensuite le Royaume-Uni, le Japon, la France et l'Allemagne.

b- La place prééminente de l'aide européenne

Les apports cumulés d'aide publique au développement des 15 membres du Comité d'aide au développement (CAD) appartenant à l'Union européenne ont représenté 57 % de l'APD totale. Ils ont légèrement augmenté, de 2,7% en termes réels, pour s'élever à **58,9 milliards de dollars en 2006**, contre 55,7 milliards de dollars en 2005. Ce chiffre représente **0,43 % de leur revenu national brut (RNB) cumulé**, soit un ratio largement supérieur à l'objectif de 0,39 % visé pour le rapport APD/RNB global au niveau de l'Union européenne. Toutefois, cette progression est, avant tout, imputable aux remises de dette.

Une augmentation importante des dépenses d'aide a été observée dans les États membres de l'Union européenne suivants :

- + 33,7% en Irlande, en raison de l'accroissement de l'aide bilatérale et de l'ampleur des contributions aux organisations multilatérales ;

- + 20,3% en Espagne, du fait de l'accroissement considérable des contributions aux Nations unies et à d'autres organisations multilatérales ainsi que de la progression des versements de l'AECE, l'agence espagnole de coopération.

- + 15% en Suède, en raison d'un renforcement général de l'effort d'aide et d'allègement de la dette.

- + 13,1% au Royaume-Uni, sous l'effet d'une augmentation substantielle des contributions aux organisations internationales.

L'Allemagne (+ 0,9%), le Danemark (+ 2,9%), la France (+ 1,4%), le Luxembourg (+ 4,9%), les Pays-Bas (+ 4,2%) et le Portugal (+ 0,6%) ont également enregistré une hausse de leurs dépenses d'aide publique au développement en 2006. En revanche, ces dépenses ont diminué en Autriche (- 6%), en Belgique (- 2,7%), en Finlande (- 9,9%), en Grèce (- 4,1%) et en Italie (- 30%). **Les apports de la Commission européenne ont, quant à eux, progressé de 5,7% pour atteindre 10,2 milliards de dollars**, sous l'effet de l'accroissement des concours affectés au soutien budgétaire et d'une amélioration

de la capacité de versement de la Commission, en raison de l'augmentation du volume des engagements, au cours de ces dernières années.

2) *Quelles perspectives pour l'aide au développement d'ici 2010 ?*

En 2005, au Sommet du G8 de Gleneagles, un nouvel objectif d'aide a été arrêté, qui vise à accroître l'aide de 50 milliards de dollars en termes réels entre 2004 et 2010, avec un doublement de l'aide destinée à l'Afrique sur la même période. De fortes augmentations sont donc nécessaires en 2007 et 2008 pour réaliser cet objectif de manière planifiée et prévisible pour les pays récipiendaires.

L'allègement de la dette et l'aide humanitaire vont, en effet, diminuer pour se rapprocher de la moyenne observée depuis toujours, d'ici 2010. Dans ce contexte, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE estime que les flux d'aide devraient augmenter de 11% par an, d'ici cette date, pour que les engagements de Gleneagles puissent être honorés. De même, à l'exclusion de l'allègement de la dette pour le Nigeria et de l'aide humanitaire, l'aide à l'Afrique a à peine augmenté depuis 2004. Les pays donateurs doivent donc accélérer l'accroissement de l'aide à l'Afrique pour que leur promesse de la doubler d'ici 2010 reste crédible.

Certes, de nouveaux mécanismes de financement du développement ont été mis en place en 2006, comme la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm) ou l'instauration de taxes sur les billets d'avion dans une vingtaine de pays. Ces initiatives restent cependant insuffisantes au regard des besoins que les Nations unies évaluent à plus de 130 milliards de dollars par an pour financer les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Dans la mesure où, parallèlement, les possibilités d'annulation de dette vont s'épuiser, **une intensification de l'effort budgétaire des pays donateurs est, à brève échéance, incontournable.**

Face à ces défis, plusieurs initiatives ont été lancées afin d'examiner conjointement les modalités d'accroissement de l'aide mondiale au développement. En 2006, **le Forum Mondial du Développement de l'OCDE**, qui réunit acteurs publics et privés, a ainsi été mis en place. Ce forum a pour objectif d'étudier, sur une période de trois ans, la question du financement du développement en prenant en compte la diversité croissante du paysage institutionnel : grandes fondations, transferts des migrants, fonds mondiaux, pays émergents... Par ailleurs, lors du dernier Sommet du G8, les participants ont décidé l'instauration d'**un dialogue régulier avec les grands donateurs émergents** (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde, etc.), sous l'appellation de « *processus d'Heiligendam* ». Ces pays jouent, en effet, un rôle croissant dans le financement de l'aide publique au développement. A titre d'exemple, l'« *initiative indienne de développement* », qui s'appuie sur les marchés pour étendre les prêts concessionnels à très faible taux d'intérêt, pourrait conduire le pays à consacrer près de 400 millions de dollars par an à l'Afrique, en plus d'une contribution ponctuelle de 200 millions de dollars au Nepad, grande initiative

régionale africaine⁽¹⁾. Enfin, le CAD doit engager une enquête sur les dépenses prévisionnelles des donateurs, en s'intéressant tout particulièrement aux ressources de base pouvant être mobilisées pour être affectées au niveau des pays. Cette démarche devrait permettre d'améliorer la prévisibilité de l'aide pour les trois ou quatre années à venir, de soutenir les pays en développement dans leurs efforts de planification à moyen terme, et de faciliter les activités des agences d'aide concernant l'augmentation de l'aide et son affectation.

Une conférence internationale sur le financement du développement aura lieu, fin 2008, à Doha, afin de dresser un bilan de la mise en œuvre des engagements des pays développés à augmenter l'aide publique au développement.

C. L'efficacité de l'aide en débat

Depuis deux ans, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement s'affirme comme l'un des principaux éléments qui structurent le paysage de l'aide internationale.

1) La Déclaration de Paris : un recentrage sur l'efficacité de l'aide

La dynamique internationale autour de la thématique de l'efficacité de l'aide trouve son origine en 1996 dans les travaux réalisés par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Une étape majeure de ce processus a été **l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, en mars 2005.**

Les principes énoncés par cette déclaration partent de deux constats: d'une part, l'insuffisante appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires et, d'autre part, le niveau élevé des coûts de transactions liés à l'aide. L'objectif est donc de définir les modalités d'une plus grande harmonisation de l'aide. Dans cette perspective, la Déclaration de Paris intègre des engagements à la fois des bailleurs et des pays bénéficiaires, en mettant l'accent sur **l'appropriation des politiques par les pays partenaires**, qui doivent fixer eux-mêmes leurs priorités ; **l'alignement des bailleurs sur ces priorités** ; **l'harmonisation entre bailleurs**, qui doit se traduire par la mise en place de dispositifs communs, la simplification des procédures et le partage de l'information. Elle est ainsi structurée autour de cinq principes: appropriation, harmonisation, alignement, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle.

La déclaration définit un plan d'action concret visant à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement, qui repose sur 12 indicateurs

(1) Jean-Michel Severino, « Les pays émergents entrent dans le cercle des nouveaux donateurs », *Le Monde*, 19 avril 2006.

pour lesquels des valeurs cibles devront être atteintes en 2010. Soixante-huit pays bénéficiaires de l'aide ont jusqu'à présent officiellement adhéré aux principes de la Déclaration de Paris.

Votre Rapporteuse souligne l'importance de ces efforts dans certains pays comme le Mali où l'aide publique au développement – qui s'est élevée à 568 millions de dollars en 2005 – représente 12,2% de son PIB ⁽¹⁾. Le premier contributeur à l'aide accordée au pays est l'Union européenne (108 millions de dollars), suivie par la Banque mondiale (91 millions de dollars) et, à partir de cette année, les États-unis dont la contribution s'élèvera à 460 millions de dollars sur cinq ans, dans le cadre du « *Millenium Challenge Account* ». Au cours d'un déplacement dans le pays, elle a pu apprécier les efforts des bailleurs de fonds pour coordonner leurs interventions et éviter un chevauchement préjudiciable des actions. Si ces efforts sont importants, il importe cependant qu'ils s'inscrivent dans un dialogue étroit avec les autorités du pays afin de respecter les priorités nationales de développement.

2) *Un premier état des lieux dans la perspective du rendez-vous d'Accra*

A la suite de l'adoption de la Déclaration de Paris, l'année 2006 a été consacrée à établir une base de référence des pratiques au travers d'une enquête dans plus de trente pays. Un premier bilan de cette enquête a mis en lumière la nécessité de mieux prendre en compte les spécificités locales, en dépassant notamment les contraintes méthodologiques, et de prévoir des structures légères de coordination du recueil de l'information.

Parallèlement à cette enquête, différentes initiatives ont été prises pour garantir la mise en œuvre effective de la Déclaration de Paris. Ainsi, après l'adoption en décembre 2005, d'un « *Consensus européen pour le développement* » par la Commission et les États-membres puis d'une « *Stratégie conjointe pour l'Afrique* », **l'Union européenne a poursuivi cette démarche en instaurant, en 2007, un « Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail »**. Ce code de conduite incite chaque donateur à se concentrer sur un nombre restreint de secteurs et de pays, en évitant, dans le même temps, les phénomènes de pays « orphelins » ou « favoris » de l'aide. Enfin, l'Union européenne prépare actuellement une stratégie pour les « États fragiles », qui sera présentée lors du sommet « UE - Afrique » qui se tiendra à Lisbonne, en décembre 2007. De même, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a adopté, en 2006, des « *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles* », en complément de la Déclaration de Paris. Pour sa part, la Banque africaine de développement (BAD) met au point sa propre stratégie qui devrait porter essentiellement sur une sélection de pays en phase de post-

(1) *Le ratio de l'APD par habitant, égal à 37,4 dollars par habitant, est l'un des plus élevés de l'Afrique.*

conflit. Enfin, les Nations unies expérimentent un dispositif dit « *ONE UN* »⁽¹⁾ visant à regrouper sur le terrain, en un lieu unique, les services des pôles environnement, développement et humanitaire, organisés, sous la coordination du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), autour d'une seule programmation et d'un seul budget.

Au-delà de ces initiatives, la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a suscité certaines critiques qui devraient être prises en compte dans le bilan à mi-parcours des progrès accomplis. **Ce premier bilan sera présenté à l'occasion du troisième Forum de haut niveau qui aura lieu à Accra, en septembre 2008.**

En premier lieu, le processus engagé privilégie une gestion de l'aide très centrée sur les seuls gouvernements centraux, au Nord comme au Sud. Cette approche conduit à reléguer au second plan la mobilisation des autres acteurs et compromet leur participation au dialogue politique local. Or, cette participation est une garantie de la qualité des politiques publiques adoptées, sur lesquelles les bailleurs cherchent à s'aligner. En second lieu, la division du travail entre bailleurs constitue un réel sujet de préoccupation. Si des réflexions sont actuellement engagées par les bailleurs multilatéraux, elles doivent également mobiliser les bailleurs bilatéraux afin de parvenir à de véritables complémentarités entre canaux bi- et multilatéraux, entre aide budgétaire et formes plus ciblées de l'aide, entre investissements et renforcement des capacités, etc.

Le rendez-vous d'Accra, prévu en septembre prochain, devrait ainsi offrir l'opportunité d'élargir le champ de la discussion sur l'efficacité de l'aide, à l'heure où la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement est compromise et où l'aide mondiale au développement tend à se contracter. Ces réflexions sont naturellement au cœur de la réflexion engagée, en France, sur les orientations de la politique de coopération et ses moyens.

D. Les promesses des mécanismes innovants de financement de l'aide au développement

En 2006, plusieurs initiatives se sont concrétisées, instaurant des mécanismes innovants de financement de l'APD. La mise en place de ces mécanismes a permis de démontrer qu'il était possible de mobiliser des ressources stables et prévisibles, à partir d'une activité bénéficiant de la mondialisation et que ce type de mécanismes était particulièrement adapté pour financer l'achat de traitements et faire baisser leur prix.

(1) *Une des principales recommandations du panel de personnalités qui a rendu son rapport en novembre 2006 sur les moyens de renforcer l'efficacité des agences onusiennes.*

1) La facilité internationale d'achat de médicaments Unitaid

Lancée le 19 septembre 2006, la facilité internationale d'achat de médicaments UNITAID réunit aujourd'hui 27 pays⁽¹⁾ ainsi que des organisations internationales comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS)⁽²⁾ et des acteurs non étatiques (ONG, communautés de malades, banques de développement, fondations). 24 pays contribuent à cette facilité sur la base d'une taxe sur les billets d'avion, la Norvège attribuant une partie de sa taxe sur les kérosènes (taxe CO₂). Le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Afrique du sud ont, pour leur part, décidé de contribuer, pour l'instant, sur la base d'un engagement budgétaire de long terme.

Grâce à ces financements innovants, prévisibles et de long terme, UNITAID facilite l'accès des populations des pays en développement aux traitements contre le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose en réduisant le prix des médicaments et en les approvisionnant le plus rapidement possible. UNITAID intervient en complément des instruments financiers existants, sur des « niches » où elle peut obtenir des baisses de prix substantielles, notamment par des achats groupés. En garantissant des ressources prévisibles pour l'achat de médicaments, cette structure joue ainsi un rôle important d'influence des producteurs.

Les programmes d'UNITAID sont mis en œuvre par des organisations partenaires (OMS, UNICEF, Fondation Clinton, Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, etc.). En 2007, cette facilité dispose d'un budget opérationnel de plus de 300 millions de dollars, dont plus de 90 % ont déjà été engagés dans plus de 80 pays bénéficiaires. 85 % des fonds alloués le sont à des pays à faible revenu. Les programmes en cours devraient permettre d'intervenir, dès cette année, auprès de 100.000 enfants séropositifs qui bénéficieront d'anti-rétroviraux, de 65.000 malades du sida et de 180.000 enfants touchés par la tuberculose. Ils devraient également contribuer à la fourniture de 13,5 millions de traitements contre le paludisme. Par ailleurs, UNITAID est parvenue à obtenir des baisses des prix de certains traitements, à hauteur de 40 % pour les anti-rétroviraux pédiatriques et de 25 % à 50 % pour certains antiviraux de deuxième ligne.

2) La facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFIm)

Décidée par le Royaume-Uni et soutenue par la France, cette facilité permet de mobiliser immédiatement, en utilisant les marchés financiers

(1) Les cinq fondateurs : Brésil, Chili, France, Norvège, Royaume-Uni auxquels se sont joints l'Espagne, Chypre et la Corée du Sud ainsi que 18 pays africains, le 16 février dernier (Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Libéria, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Namibie, Niger, République Centrafricaine, Sénégal, Sao-Tomé-et-Principe et Togo). La Guinée a signé son adhésion le 30 août 2007.

(2) Un accord d'hébergement avec l'OMS a été signé le 19 septembre 2006.

internationaux, les ressources que les Etats membres s'engagent à verser en plusieurs années. L'IFFIm (*International finance facility for immunisation*) doit lever 4 milliards de dollars pour des programmes de vaccination des enfants, menés par le GAVI ⁽¹⁾ dans 70 pays les plus pauvres du monde. Le programme d'émissions obligataires se déroulera sur dix ans, la première tranche ayant été lancée à la mi-novembre 2006. Outre la France et le Royaume-Uni, les autres bailleurs de l'initiative sont l'Espagne, l'Italie, la Norvège et la Suède rejoints, en mars 2007, par l'Afrique du Sud.

En mobilisant de tels financements pour mener des campagnes de vaccination et de renforcement des systèmes de santé, l'IFFIm devrait, selon l'OMS, sauver les vies de 6,5 millions d'enfants d'ici 2015. Ce seul programme assurerait la réalisation de plus de la moitié du 4^{ème} objectif du Millénaire, à savoir la réduction de 2/3 du taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans d'ici à 2015.

Depuis l'émission inaugurale qui a permis de lever 1 milliard de dollars, les premiers résultats de l'IFFIm sont encourageants : les engagements approuvés atteignent 927 millions de dollars et les décaissements 674 millions de dollars dans 30 pays, principalement dirigés vers la constitution d'un stock de vaccins. La deuxième émission, qui devrait être d'un montant inférieur, est prévue pour le premier trimestre 2008.

Votre Rapporteuse se félicite de ces premiers résultats qui démontrent l'utilité d'une approche qui dépasse le cadre budgétaire traditionnel de l'APD en instaurant des instruments de financement de long terme. Ces résultats invitent à poursuivre la réflexion engagée sur le financement du développement, dans la perspective notamment de la conférence internationale qui doit se tenir à Doha l'année prochaine.

(1) *Global Alliance for Vaccination and Immunisation / Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation.*

II – L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT À LA CROISÉE DES CHEMINS

Après une période de net repli (le niveau de l'aide a chuté à 0,3 % du RNB en 2000), l'APD française s'est redressée pour s'établir à 8,1 milliards d'euros en 2005, soit une progression de 19 % par rapport à 2004. Cette progression a été largement imputable à d'importantes opérations d'annulation de la dette en faveur principalement du Nigeria, de l'Irak et du Congo Brazzaville. Du fait de l'épuisement progressif des possibilités d'annulation de dette, l'aide française tend aujourd'hui à se stabiliser. Cette période pourrait ouvrir la voie à une analyse approfondie de la structure même de notre aide en vue de la rationaliser mais aussi, et surtout, de la rendre plus efficace et utile pour les populations auxquelles elle s'adresse.

A. Une stabilisation de l'aide française en 2008

Le projet de budget prévoit une stabilité des crédits de l'APD qui s'élèveront, en 2008, à 985 millions d'euros de crédits de paiement (CP) pour le programme « Aide économique et financière au développement » et 2.092 millions d'euros de CP pour le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ». Il se caractérise, par ailleurs, par l'affichage de crédits spécifiquement consacrés au codéveloppement dont l'enveloppe de 29 millions d'euros en CP représente plus du double du cumul des crédits consacrés à cette politique sur la période 2003 – 2006 (*cf. infra, troisième partie du rapport*). Au-delà du maintien de nos moyens d'intervention et l'affirmation d'une politique ambitieuse de codéveloppement, ce budget permet à la France de tenir ses engagements internationaux grâce à une augmentation des autorisations d'engagement (AE) qui s'élèvent à 2,25 milliards d'euros pour le programme « Aide économique et financière au développement » et 2,19 milliards d'euros pour le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ». **Au total, les crédits sollicités au titre de la mission « Aide publique au développement » pour 2008 s'élèvent à 3,1 milliards d'euros en CP et 4,5 milliards d'euros en AE.**

1) Le niveau de l'aide française en 2007

Conformément aux engagements pris lors de la conférence de Monterrey en 2002, l'aide publique française au développement est sortie du « creux de la vague » de 2000 et 2001, enregistrant une croissance régulière depuis 2003 pour franchir le cap des 10 milliards de dollars en 2005 (données CAD). **En 2006, le taux d'effort français s'est élevé à 0,47% du revenu national brut (RNB), soit un montant d'APD de 8,3 milliards d'euros.** En

volume, la France est au quatrième rang mondial après les Etats-Unis, le Japon et le Royaume-Uni. En pourcentage du revenu national brut (RNB), elle se situe au deuxième rang des pays du G8, après le Royaume-Uni. L'effort de la France se situe ainsi au-delà des engagements européens (les Etats membres ont porté le niveau moyen de leur aide à 0,43% du RNB en 2006).

Si le chiffre définitif du montant de l'APD en 2007 n'est pas encore connu, il sera manifestement inférieur aux ambitions précédemment affichées et pourrait atteindre 0,42% du RNB. Cette évolution tient notamment au report de deux opérations importantes d'annulation de la dette en faveur de la Côte d'Ivoire et de la République démocratique du Congo. D'après M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie, entendu par la Commission le 17 octobre dernier, si ces deux annulations étaient concrétisées en 2008, l'APD pourrait atteindre 0,45 % du PIB l'an prochain.

La France n'en a pas moins confirmé son engagement à atteindre l'objectif de 0,7% du RNB d'ici 2015, conformément à ses engagements européens. Compte tenu du recul prévisible de la part des remises de dettes dans la composition de l'aide, **cet effort devra désormais reposer principalement sur des ressources budgétaires**. Cet effort sera particulièrement sensible pour des pays qui, comme la France, ont réalisé de gros efforts d'allègements de la dette depuis 2005.

Dans un contexte budgétaire contraint, votre Rapporteuse suggère que cet effort fasse l'objet d'une programmation pluriannuelle afin de garantir le respect de nos engagements ainsi qu'une meilleure lisibilité de l'aide publique française au développement.

2) Les crédits inscrits au titre du programme « Aide économique et financière au développement » pour 2008

Le programme 110, géré par le ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi, représente environ un tiers des crédits de la mission « Aide publique au développement ». Une part prépondérante de ces crédits est consacrée aux institutions multilatérales ainsi qu'au financement des annulations de dette bilatérales et multilatérales. Les demandes de crédits inscrites dans ce programme correspondent donc majoritairement à des engagements pluriannuels pris par la France auprès de différentes institutions financières de développement. **Pour 2008, ces demandes s'élèvent à 985 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et 2,25 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) contre 1,81 milliard d'euros en 2007, soit une augmentation de 13%.**

Les dépenses correspondantes se répartissent en trois actions, comme suit :

CRÉDITS INSCRITS AU TITRE DU PROGRAMME 110 DANS LE PLF 2008
(en millions d'euros)

Intitulé	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Programme 110 « Aide économique et financière au développement »	2.250,3	984,8
Action n°1_ Aide économique et financière multilatérale	1.711,7	654,8
Action n°2_ Aide économique et financière bilatérale	385,9	177,3
Action n°3_ Traitement de la dette des pays pauvres	152,6	152,6

Source : projet annuel de performances, mission « Aide publique au développement »

• La première action « Aide économique et financière multilatérale », qui représente 76% des crédits du programme 110, regroupe les contributions de la France à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international (FMI), aux groupes des banques régionales ainsi qu'à divers fonds sectoriels. Environ 73% de ces crédits sont destinés à l'Association internationale de développement (AID), guichet concessionnel de la Banque mondiale, et au Fonds africain de développement (FAD), guichet de la Banque africaine de développement (BAfD).

En ce qui concerne les fonds de l'AID, ils sont reconstitués tous les trois ans afin d'octroyer des dons et des prêts à très faibles taux aux pays en développement les plus pauvres. La dernière reconstitution de ces fonds (« programme AID-14 »⁽¹⁾) a permis de mobiliser près de 18 milliards de dollars pour la période 2006-2008. **En janvier 2006, la France s'est engagée à verser 1.073 millions d'euros sur cette période⁽²⁾, ce qui en fait le 5^{ème} contributeur avec une part de 7,2%. Au cours de cette négociation, notre pays a obtenu que 50% au moins des ressources de l'AID-14 soient consacrés à l'Afrique.** Les négociations relatives à la 15^{ème} reconstitution des fonds seront finalisées fin 2007. Afin de maintenir la valeur réelle de notre effort, conformément à l'engagement pris lors du Sommet de G8 de Gleneagles en 2005, une augmentation de 6,5% de la contribution française est prévue. Au total, le PLF 2008 prévoit, au titre de cette contribution, l'inscription de 352 millions d'euros en CP, correspondant au 3^{ème} et dernier versement de l'AID-14 et de 1,29 milliards d'euros en AE pour la 15^{ème} reconstitution de l'AID sur la période 2009-2011.

S'agissant du Fonds africain de développement (FAD), l'engagement de la France pour sa 10^{ème} reconstitution de fonds (« FAD-10 ») couvrant la période 2005-2007 s'élève à 378 millions d'euros, soit 9,2% du total, faisant de notre pays le 1^{er} contributeur du FAD-10. La 11^{ème} reconstitution du Fonds, qui

(1) 14^{ème} reconstitution de l'Association internationale de développement.

(2) Autorisations d'engagement correspondantes engagées en 2006.

couvrira la période 2008-2010, fait l'objet depuis mars 2007 de négociations qui devraient aboutir en fin d'année. Conformément aux engagements précités de la France, le PLF 2008 prévoit, selon les mêmes modalités de calcul que pour l'AID, 402 millions d'euros en AE destinés à couvrir la totalité de l'engagement sur la période et 134 millions d'euros de CP au titre de la première tranche.

Au-delà de ces deux contributions majeures, le projet de budget prévoit également l'inscription de crédits de paiement destinés à compenser les annulations de dettes des pays pauvres très endettés (PPTE) envers la Banque mondiale (21 millions d'euros) et le Fonds africain de développement (8,7 millions d'euros) ainsi qu'à alimenter la contribution française au Fonds asiatique de développement (30,4 millions d'euros), au Fonds multilatéral d'investissement de la Banque interaméricaine de développement (2 millions d'euros) et à divers fonds sectoriels (Fonds international de développement agricole, Fonds pour l'environnement mondial, etc.).

Votre Rapporteuse se félicite de l'importance des moyens ainsi consacrés aux instruments multilatéraux dans la mesure où ils permettent à la France de tenir ses engagements mais aussi de préserver sa capacité d'influence dans les instances internationales et de participer activement au débat mondial sur le développement. A cet égard, elle tient à souligner que l'accent est régulièrement mis sur la destination de l'aide multilatérale afin qu'elle bénéficie en priorité aux pays les plus pauvres. De fait, en 2006, 51,2% des ressources subventionnées (dons et éléments-don des prêts) des banques et fonds multilatéraux financés par le ministère des Finances ont été affectés aux pays les moins avancés (PMA), 53,6% ont été consacrés à l'Afrique subsaharienne et 60,4% aux pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP). Le tableau ci-après retrace la répartition géographique des interventions de chaque institution en 2006 :

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES INTERVENTIONS DES INSTITUTIONS MULTILATÉRALES EN 2006

	Afrique sub-saharienne	Pays les moins avancés	ZSP
Agence internationale de développement <i>(Banque mondiale)</i>	51,8 %	48,5 %	59,4 %
Fonds africain de développement <i>(Banque africaine de développement)</i>	100,0 %	80,8 %	92,4 %
Fonds asiatique de développement <i>(Banque asiatique de développement)</i>	—	53,7 %	42,5 %
Fonds des opérations spéciales et Facilités de financement intermédiaire <i>(Banque interaméricaine de développement)</i>	—	15,5 %	15,5 %
Fonds international de développement agricole	49,2 %	45,0 %	38,3 %
Fonds pour l'environnement mondial	19,7 %	9,4 %	24,5 %
Fonds multilatéral du protocole de Montréal	4,9 %	3,5 %	9,9 %

Source : ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi.

- La deuxième action du programme 110 porte sur l'aide économique et financière bilatérale. La France met en œuvre cette aide par le biais d'organismes de coopération bilatérale comme l'Agence française de développement (AFD), qui reçoit une rémunération pour les actions qu'elle mène pour le compte de l'Etat et qui sont liées à la gestion des dons projets, des contrats de désendettement et de développement (C2D) et de l'aide budgétaire globale (37,3 millions d'euros en CP et en AE prévus pour 2008). Une partie des crédits est également consacrée à des actions de coopération technique et d'ingénierie. L'un des objectifs est de contribuer au renforcement des capacités des pays bénéficiaires. Cette aide passe par des dons pour l'aide à la réalisation de projets d'investissement (notamment *via* l'instrument FASEP-études dont la dotation pour 2008 s'élève à 19 millions d'euros).

- Enfin, la troisième action du programme est consacrée au traitement de la dette des pays pauvres. La France met en œuvre des traitements de dette en faveur des pays les plus pauvres décidés dans le cadre multilatéral du Club de Paris ou de manière bilatérale. Dans certains cas, en effet, elle va au-delà des décisions prises dans le cadre du Club de Paris, principalement en faveur des pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) et des pays éligibles à l'initiative en faveur des PPTE. Les crédits, inscrits dans cette troisième action, s'élèveront à 152,6 millions d'euros en CP et AE en 2008 et serviront à indemniser l'AFD pour les annulations de dettes intervenues en Club de Paris (34,7 millions d'euros) ; la réduction du taux d'intérêt des prêts (29.000 euros) et les échéances de prêts à annuler dans le cadre des accords ⁽¹⁾ de Dakar 1 (34 millions d'euros) et Dakar 2 (83 millions d'euros) ainsi que ceux de la conférence de Paris (600.000 euros en faveur d'Haïti uniquement).

3) Les crédits inscrits au titre du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » pour 2008

Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », géré par le ministère des Affaires étrangères et européennes, représente 67% des crédits de la mission « Aide publique au développement ». Il concentre l'essentiel des moyens du ministère dédiés à la coopération bilatérale (dans les domaines culturels, scientifiques, universitaires, de lutte contre la pauvreté et de gouvernance) et multilatérale (Fonds mondial SIDA, Fonds européen de développement, etc.). Il vise également à donner à la France les moyens de répondre aux situations de crise et de post-crise. **Les crédits inscrits au titre de ce programme pour 2008 s'élèvent à 2,19 milliards d'euros en AE, soit une augmentation de 3% par rapport à 2007, et 2,09 milliards d'euros en CP.**

(1) Dispositions de la LFI 1990 et de la LFI 1995, dites respectivement de « Dakar 1 » et « Dakar 2 » annulant l'encours des créances d'aide publique au développement sur certains pays d'Afrique subsaharienne. En 2008, les pays bénéficiaires de « Dakar 1 » sont le Bénin, le Burkina-Faso, le Burundi, Cap Vert, la Centrafrique, les Comores, Djibouti, la Gambie, la Guinée Equatoriale, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Somalie, le Tchad et le Togo. Les pays bénéficiaires du second accord sont : le Bénin, le Burkina-Faso, le Cameroun, la Centrafrique, les Comores, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée Equatoriale, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

Les dépenses correspondantes se répartissent en cinq actions, comme suit :

CRÉDITS INSCRITS AU TITRE DU PROGRAMME 209 DANS LE PLF 2008
(en millions d'euros)

Intitulé	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	2.187,4	2.092,4
Action n°1_ Animation du réseau et coordination de l'aide au développement	104,5	104,5
Action n°2_ Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire	105,6	105,6
Action n°3_ Politiques et stratégies bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA	764,4	669,4
Action n°5_ Coopération multilatérale	1.171,7	1.171,7
Action n°6_ Aide humanitaire et alimentaire	41,3	41,3

Source : projet annuel de performances, mission « Aide publique au développement »

a- L'aide bilatérale

Les crédits bilatéraux du programme 209 sont regroupés au sein de l'action n°2 « Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire » et l'action n°3 « Politiques et stratégies bilatérales dans les pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) et les pays les moins avancés (PMA) » qui comprend les politiques d'aide au développement pour partie mises en œuvre par le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et l'Agence française de développement (AFD). La coopération bilatérale mise en œuvre par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), *via* ces deux actions, repose sur les instruments suivants :

CRÉDITS INSCRITS AU TITRE DE LA COOPERATION BILATÉRALE DANS LE PLF 2008
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Bourses	84,1	84,1
Echanges d'expertise et PAI	33,4	33,4
Opérations de transfert hors FSP	79,5	79,5
Aide projet : FSP et AFD	422	327
Total	619	524

Source : projet annuel de performances, mission « Aide publique au développement »

Au sein de cette aide bilatérale, les instruments hors aide-projet comprennent l'échange d'expertise, l'octroi de bourses (84 millions d'euros en AE et en CP) ainsi que des opérations d'intervention dans les domaines linguistique, culturel et scientifique. Pour sa part, l'aide-projet intervient dans les 55 pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) *via* le Fonds de solidarité prioritaire – FSP – (gouvernance, coopération universitaire, culture et audiovisuel, coopération décentralisée et ONG) et l'AFD (éducation, santé, eau, environnement, développement rural). **Les crédits inscrits pour cette aide-projet en 2008 s'élèvent à 422 millions d'euros en AE et 327 millions d'euros en CP.** Si le financement des projets dans le cadre du FSP est en baisse (132 millions d'euros en CP dans le PLF 2008 contre 166,2 millions en LFI 2007), l'aide projet mise en œuvre par l'AFD bénéficiera de moyens supplémentaires (+ 90 millions d'euros en AE et + 32 millions d'euros en CP) pour s'établir à 320 millions d'euros en AE et 195 millions en CP. Cette augmentation doit permettre à l'agence d'allouer des dons à des projets qui bénéficieront aussi d'une assistance technique financée sur des crédits délégués par le ministère (gestion d'un volume global de 320 postes actuellement répartis sur 61 projets).

Par ailleurs, le ministère des Affaires étrangères et européennes met en œuvre l'initiative de réduction internationale de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTe) et sa déclinaison en matière d'annulation de la dette bilatérale publique française : les contrats de désendettement et de développement (C2D). Le besoin de financement des C2D s'établit à 184 millions d'euros pour 2008. 70 millions d'euros seront financés par la mise en œuvre des nouvelles modalités de traitement des créances liées à ces opérations de désendettement tandis que le solde de 114 millions d'euros fera l'objet d'un financement extra-budgétaire (prélèvement sur les résultats de l'AFD et libération de provisions).

Enfin, les moyens mis à la disposition des ONG (35,6 millions d'euros en AE=CP) sont appelés à augmenter, conformément à l'engagement, renouvelé par le Président de la République, de doubler en 5 ans, la part de l'APD française transitant par les ONG (de 1,09% en 2004 à 2,18% en 2009).

Votre Rapporteuse ajoute que le PLF 2008 prévoit l'inscription de 41,27 millions d'euros en AE et en CP pour l'aide humanitaire d'urgence et l'aide alimentaire (action n°6).

b) Les crédits multilatéraux

Si le PLF 2008 contribue au maintien de nos moyens d'intervention, il permet également à la France de tenir ses engagements internationaux et de conserver une capacité réelle d'influence dans les instances multilatérales. Le projet de budget prévoit, en effet, une progression des crédits consacrés à la coopération multilatérale (action n°5) qui s'établiront à près de 1,2 milliard d'euros en AE et en CP. Ces crédits se répartiront comme suit :

• Le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme

Le Fonds mondial été créé en janvier 2002 afin de drainer et gérer des ressources pour financer des stratégies nationales de lutte contre ces trois pandémies, responsables de plus de six millions de décès chaque année. A la fin du mois d'août 2007, ce Fonds avait approuvé l'octroi de 8,4 milliards de dollars pour financer plus de 450 programmes dans 136 pays.

A cette date, la ventilation du portefeuille de subventions était la suivante :

VENTILATION DES SUBVENTIONS ATTRIBUÉES PAR LE FONDS MONDIAL

Par région		Par maladie		Par revenu du pays	
Afrique sub-saharienne	55 %	VIH / SIDA	58 %	Faibles revenus	67 %
Est asiatique et Pacifique	16 %	Paludisme	24 %	Revenus faibles à moyens	25 %
Amérique latine et Caraïbes	10 %	Tuberculose	17 %	Revenus moyens à élevés	8 %
Sud asiatique	5 %	Renforcement des systèmes de santé	1 %		
Moyen-Orient et Afrique du Nord	4 %				

Source : Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme

La contribution de la France au Fonds mondial Sida pour 2008 s'élèvera à 280 millions d'euros en AE et en CP. Lors de la conférence qui s'est tenue à Berlin, fin septembre, la France s'est engagée à participer à hauteur de 900 millions d'euros à la reconstitution du Fonds pour la période 2008 – 2010.

Votre Rapporteuse se félicite de cet engagement fort de la France dans le secteur de la santé. Elle insiste néanmoins sur l'importance d'une approche globale dans ce domaine, prenant en compte tous les aspects de santé publique, à commencer par l'accès aux soins et le renforcement des systèmes de santé sur lesquels les interventions du Fonds mondial restent encore limitées.

• Le Fonds européen de développement (FED)

Le Fonds européen de développement (FED), créé à l'initiative de la France dès le traité de Rome en 1957, constitue l'instrument financier principal de la coopération européenne avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), ainsi qu'avec les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Ce Fonds, financé hors budget communautaire, est couvert par un accord interne entre Etats membres de l'Union.

L'accord ACP-CE de Cotonou (2000) organise les orientations du 9^{ème} FED qui a décaissé, sur la période 2003-2007, 13,8 milliards d'euros. La France en est le premier contributeur avec un taux de 24,30% et une contribution totale de plus de 3 milliards d'euros. La contribution française au FED s'élevait à 641,5 millions d'euros en 2005, soit 7,9% de notre APD totale ⁽¹⁾.

La révision de cet accord, en décembre 2005, a débouché sur la définition du 10^{ème} FED pour la période 2008-2013 ⁽²⁾. Le budget de cette dixième phase s'élèvera à 22,68 milliards d'euros, soit 0,03 % du PIB européen, et la contribution de la France à 4,43 milliards d'euros. La France diminue ainsi de manière significative son taux de contribution par rapport au 9^{ème} FED (19,55 % contre 24,3 %), ce qui la place désormais en deuxième position derrière l'Allemagne (20,5 %). Malgré cette diminution de la clé contributive de la France sous le 10^{ème} FED, le volume de la contribution française va connaître une croissance marquée jusque vers 2010 / 2011. **Les décaissements au titre du 9^{ème} FED sont, en effet, en cours et l'enveloppe correspondante ne devrait être épuisée que vers la mi-2011. La clé de contribution en vigueur restera donc à 24,3 % jusqu'à cette date.**

Le projet de budget prévoit un appel à contribution accru au FED, avec une augmentation de la contribution française de 45 millions d'euros par rapport à 2007 et l'inscription d'un montant total de 725 millions d'euros pour 2008.

- Les contributions multilatérales au système des Nations unies

Le niveau des contributions de la France aux organisations des Nations unies reste stable en 2008, avec une dotation de 90 millions d'euros en AE et en CP. Votre Rapporteuse rappelle qu'au milieu des années 90, les contributions volontaires ont enregistré une chute brutale (- 57 % en 1997) pour ne retrouver que récemment leur niveau initial. Dans ces conditions, on ne peut que se féliciter de l'effort engagé tout en soulignant la nécessité de le poursuivre et de le renforcer substantiellement.

A cet égard, **voire Rapporteuse observe avec satisfaction l'augmentation de plus d'un tiers de la contribution de la France au Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), qui s'est élevée à 2,5 millions d'euros en 2007. Si cette contribution reste modeste, son augmentation n'en illustre pas moins une meilleure prise en compte du lien étroit existant entre développement, santé maternelle et infantile et égalité des sexes, qu'il importe de soutenir activement.**

(1) *La part d'APD française qui emprunte le circuit européen (FED et budget européen) est de 18% environ.*

(2) *L'accord sur le 10^{ème} FED doit être ratifié par les Etats membres avant la fin 2007 pour entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2008.*

Malgré cette amélioration dans la durée, **le niveau des contributions de la France reste globalement faible**, par rapport à certains pays nordiques, au Royaume Uni ou à l'Espagne, par exemple. Certes, notre pays contribue largement aux opérations de maintien de la paix (OMP) ainsi qu'au Fonds européen de développement. Le niveau de nos contributions aux agences onusiennes n'en reste pas moins un indicateur de notre capacité d'influence dans le débat mondial sur le développement. Pour compenser cette faiblesse, nos contributions sont concentrées avec, en 2007, quatre organisations bénéficiaires (PNUD, HCR, UNICEF et UNRWA) de 75 % du montant accordé. Cette stratégie sera poursuivie en 2008 afin notamment de soutenir l'action du PNUD dans le cadre de la réforme du système des Nations unies ainsi que celle du HCR, dans un contexte d'essor du nombre de réfugiés et de personnes déplacées dans le monde.

Votre Rapporteuse n'en considère pas moins nécessaire de maintenir notre effort contributif auprès des agences spécialisées des Nations unies afin de consolider la présence française dans les enceintes multilatérales, qui restent un lieu majeur de concertation et de dialogue entre Etats.

- Les contributions à d'autres organisations internationales

Les autres dépenses d'intervention inscrites dans le PLF 2008 visent à financer :

- l'allocation de bourses par l'Agence universitaire de la francophone (AUF), chargée soutenir la coopération et la solidarité entre les institutions universitaires travaillant en français (9 millions d'euros en AE et CP) ;

- la contribution obligatoire de la France à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et à d'autres opérateurs comme l'AUF, l'université Senghor et d'autres associations francophones oeuvrant pour la diversité linguistique et culturelle (58,4 millions d'euros en AE et en CP) ;

- le fonctionnement du programme « Jeunes experts Associés » auprès des Nations unies (77 jeunes experts en poste, début juillet 2007, répartis dans 28 agences différentes) ainsi que la participation française à certains fonds fiduciaires de développement (9 millions d'euros en AE et CP).

Au total, la part des crédits multilatéraux du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » passe de 54 % des crédits en 2007 à 55 % en 2008 pour s'établir à 1,17 milliard d'euros.

4) La mobilisation de la France en faveur des financements innovants de l'aide

Au-delà des financements traditionnels, la France s'efforce de mobiliser des financements innovants, notamment sous la forme de prélèvements de solidarité internationaux. Ils doivent permettre d'augmenter les montants d'aide apportés aux pays les plus pauvres et de garantir la prévisibilité et la régularité de l'aide, afin qu'elle ne soit pas remise en question d'une année sur l'autre.

a- La contribution de solidarité sur les billets d'avion

Le 1er juillet 2006, la contribution de solidarité sur les billets d'avion est entrée en vigueur sur le territoire français.

Le montant de cette contribution s'élève en France 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. En 2006, elle a rapporté 45 millions d'euros et devrait rapporter 160 millions d'euros en année pleine, sans aucun impact significatif, ni sur le trafic aérien, ni sur le tourisme. En vertu du décret 2006-1139 du 12 septembre 2006, 10% au plus de la contribution servent à financer l'accès aux vaccins dans les pays en développement à travers la facilité financière internationale pour les vaccins (IFFIm), tandis qu'au moins 90% de ces ressources sont affectés à la facilité internationale d'achat de médicament UNITAID⁽¹⁾. Les compagnies aériennes déclarent et acquittent chaque mois la taxe auprès de la direction générale de l'Aviation civile, qui effectue des versements mensuels en faveur du Fonds de solidarité pour le développement (FSD). Les versements du FSD sont décidés par un comité interministériel, co-présidé par les représentants du ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi et du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Lors de la conférence ministérielle organisée à Paris les 28 février et 1er mars 2006, 28 pays⁽²⁾, aux niveaux de développement divers, ont annoncé leur intention de mettre en œuvre cette taxe, qui a été déjà adoptée par huit pays⁽³⁾, et de financer ainsi UNITAID. Par ailleurs, la participation de 54 pays aux travaux du groupe pilote sur les contributions de solidarité en faveur du développement atteste d'une mobilisation internationale croissante en faveur des financements innovants du développement, dont la valeur ajoutée a été reconnue par l'Assemblée générale des Nations unies (résolution du 24 octobre 2005 relative au Sommet mondial de 2005, déclaration politique sur le VIH/sida du 2 juin 2006, résolution du 20 décembre 2006 relative au système financier international et au

(1) Sur la période allant du 1^{er} juillet 2006 au 1^{er} juillet 2007, 9,7% des fonds ont été alloués à l'IFFIm et le reste à UNITAID.

(2) Bénin, Brésil, Burkina Faso, Cameroun, Cambodge, Chili, Chypre, Congo, Corée du Sud, Côte d'Ivoire, France, Gabon, Guinée Conakry, Jordanie, Libéria, Luxembourg, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Namibie, Nicaragua, Niger, République Centrafricaine, Sénégal, Sao Tomé et Principe et Togo.

(3) Chili, Côte d'Ivoire, Congo, Corée, France, Madagascar, Maurice et Niger.

développement), le G8 (déclaration « *croissance et responsabilité en Afrique* » adoptée lors du Sommet du G8 de Heiligendamm en juin 2007) et le Conseil de l'Union européenne (conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures du 15 mai 2007). Lors de la dernière réunion du Groupe pilote, qui s'est tenue à Séoul les 3 et 4 septembre 2007, la Chine et l'Inde ont confirmé publiquement qu'elles étudiaient la possibilité de mettre en place cette taxe. Un an et demi après l'annonce de la création de la contribution de solidarité sur les billets d'avion, le bilan est donc positif même s'il doit encore être consolidé, en poursuivant le dialogue avec les pays développés et les grands pays émergents.

b- L'engagement de la France en faveur du financement de l'IFFIm

La France s'est engagée à verser 1,3 milliard d'euros sur 20 ans à l'IFFIm, ce qui en fait le deuxième contributeur derrière le Royaume-Uni. Cet engagement n'a cependant été juridiquement confirmé que pour la première tranche du programme d'émission : la contribution française sera financée sur une partie – 10 % au plus – des recettes de la contribution de solidarité sur les billets d'avion. A ce stade, la France ne s'est donc engagée qu'à hauteur de 372,8 millions d'euros, les annuités devant être échelonnées entre 2007 et 2021. A l'inverse, les autres bailleurs de l'initiative ont d'ores et déjà souscrit leurs engagements sur la totalité de l'initiative. Parallèlement, le Royaume-Uni s'est engagé à apporter un soutien financier symétrique à UNITAID (20 millions d'euros en 2007 pour atteindre progressivement 60 millions d'euros en 2010 et rester à ce niveau jusqu'en 2026, sous réserve d'une performance satisfaisante de ce programme).

Les annuités de remboursement de l'emprunt IFFIm, financées par les recettes de la contribution de solidarité sur les billets d'avion, seront versées par l'AFD, gestionnaire du Fonds de solidarité pour le développement (FSD) qui recueille les recettes de cette contribution. L'engagement de la France envers l'IFFIm a donc été formellement pris par l'AFD pour le compte et au risque de l'État (avec une garantie de l'État à l'AFD inscrite en LFI 2007 à hauteur de 372,8 millions d'euros, dans l'hypothèse où les recettes de la contribution ne suffiraient pas à couvrir les échéances sur lesquelles la France s'est engagée au titre de la première tranche du programme d'emprunt de l'IFFIm).

Le reste de la contribution française à l'IFFIm, au titre des huit autres émissions obligataires, sera financé sur le budget de l'État. Des autorisations d'engagement ont été inscrites en LFI 2007, à hauteur de 920 millions d'euros, à cette fin. Le PLF 2008 prévoit un montant de 20 millions d'euros conformément au calendrier de versement agréé entre les autorités françaises et le GAVI (programme 110 « Aide économique et financière au développement »).

En définitive, la création de la contribution de solidarité sur les billets d'avion et de la facilité UNITAID constitue l'une des initiatives françaises les plus visibles dans le domaine du développement, au cours de ces dernières années.

B. La nécessité d'un rééquilibrage de l'APD française à brève échéance

Dans le contexte actuel de stabilisation de l'aide, votre Rapporteuse juge indispensable d'examiner la structure même de notre APD et de réorienter nos modèles de coopération afin de donner à cette politique une plus grande efficacité ainsi qu'une meilleure visibilité sur le terrain. Il s'agit, comme le Président de la République l'a souligné dans la lettre de mission adressée au Ministre des affaires étrangères et européennes le 27 août dernier, de « *donner une nouvelle impulsion à notre politique d'aide au développement. Celle-ci doit être plus efficace, plus lisible, plus stratégique. Elle doit rechercher à atteindre des résultats concrets et visibles* ».

1) La structure de l'aide française en question

Au cours de ces dernières années, la composition de l'aide française a été profondément modifiée, ce qui conduit à s'interroger aujourd'hui sur les futures orientations stratégiques à privilégier.

a- Anticiper dès à présent la diminution de la part des annulations de dettes dans l'APD

Au cours des dix dernières années, l'aide publique française au développement (APD) a connu deux phases distinctes avec une première phase de diminution globale et une deuxième phase de progression exceptionnelle, du fait principalement d'opérations de réduction et d'annulation de dettes.

Ainsi, de 1995 à 2001, le niveau de l'aide française a baissé de 6% par an en moyenne tandis que le niveau des annulations de dette était stable. Au cours de cette période, la part des annulations de dette dans l'APD française est, en effet, restée comprise entre 12 et 15 %. Parallèlement, la communauté financière internationale mettait au point une stratégie de réduction de la pauvreté reposant sur des opérations d'annulations de dettes, en adoptant l'initiative PPTE en 1996⁽¹⁾, renforcée en 1999⁽²⁾, et l'initiative d'Évian en 2003. A partir de 2002, l'APD française a progressé à un rythme exceptionnel de 9 % par an, en moyenne. Cette augmentation s'explique par deux phénomènes : d'une part, l'aide hors allègements de dettes a progressé à son rythme historiquement le plus élevé (+ 8 % par an en moyenne) ; d'autre part, la pleine mise en œuvre des politiques d'annulation de dettes a conduit à **une augmentation significative des annulations de dettes, qui représentent en moyenne 25 % de l'APD française sur la période.**

(1) L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés a été lancée au sommet du G7 à Lyon, en 1997.

(2) Sommet du G7 à Cologne.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des allègements de dettes par rapport au total de l'APD française en millions d'euros.

ÉVOLUTION DE LA PART DES ALLÈGEMENTS DE DETTE DANS LA COMPOSITION DE L'APD

En millions d'euros	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APD totale	5.121	5.293	4.454	4.688	5.821	6.420	6.820	8.128	8.505	7.841
Annulations de dettes	630	790	520	470	1.137	1.842	1.412	2.706	2.703	1.288
Part des annulations de dettes dans l'APD totale	12 %	15 %	12 %	10 %	20 %	29 %	21 %	33 %	32 %	16 %

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Dans un contexte d'épuisement des opérations liées à la dette, **les annulations, qui représentent un tiers du montant de l'APD française en 2005 et 2006, vont progressivement se réduire et ne représenteront plus qu'un quart de l'APD française en 2007.** Comme votre Rapporteur l'a précédemment souligné, cette évolution doit conduire à une réflexion sur les moyens, en particulier budgétaires, qu'il convient de mobiliser afin de maintenir notre effort d'aide au développement et respecter notre engagement d'atteindre un ratio d'APD de 0,7 % du RNB en 2015.

b- Accroître la part de l'aide « programmable »

Au-delà des opérations d'annulation de dettes, l'aide publique au développement, comptabilisée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, intègre également certaines dépenses liées à l'écolage ainsi qu'à l'aide aux réfugiés. La prise en compte de ces dépenses permet de comptabiliser :

- d'une part, le coût *ex post* des étudiants provenant de pays en développement dans l'enseignement supérieur français ;

- d'autre part, les dépenses engagées pour l'aide aux réfugiés dans les pays en développement ainsi que certaines dépenses engagées pour l'accueil des réfugiés dans les pays donateurs, pendant les douze premiers mois de leur séjour.

Ces dépenses, qui figurent dans le calcul de l'aide bilatérale française, ne sont pas, à proprement parler, des dépenses d'aide « programmable » dans la mesure où leur prise en compte est réalisée *ex post* selon des critères comptables fixés par le CAD. Dans une contribution sur l'APD française⁽¹⁾, la plate-forme « Coordination SUD » considère qu'il s'agit d'agrégats statistiques, peu transparents, qui ne correspondent pas à de véritables dépenses d'aide publique au

(1) *Coordination SUD, « L'aide publique française au développement et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyses et propositions », novembre 2005 (chiffres actualisés en février 2006).*

développement. Or, la part de ces deux types de dépenses n'a cessé de croître au sein de l'aide bilatérale française. Ainsi, « *la somme des annulations de dettes, des écolages et de l'aide aux réfugiés, qui oscillait de 20 à 25% de l'APD totale (bilatérale et multilatérale) de 1996 à 2001, en représente la moitié (49,9%) en 2005* »⁽¹⁾. **Compte tenu de la part croissante de ces dépenses et des incertitudes sur leur impact véritable en matière d'aide au développement, votre Rapporteur est favorable à la réalisation d'un audit sur ces dépenses, destiné à clarifier leur contenu ainsi que les modalités de leur prise en compte dans le calcul de l'APD française.**

A l'inverse, il paraît souhaitable de prendre en compte d'autres types de dépenses qui ont un lien plus direct avec l'aide au développement, comme la contribution française aux facilités UNITAID et IFFIm, par exemple. De même, il serait assez légitime de s'intéresser davantage aux actions de coopération décentralisée en cherchant à mieux les coordonner et les articuler avec les priorités des pays auxquels elles s'adressent. Votre Rapporteur rappelle que ces actions connaissent, en effet, une croissance importante. Le nombre des collectivités et des groupements entretenant des liens suivis de coopération décentralisée ne cesse de croître : aux positions traditionnelles des régions et des communes s'ajoute une montée en puissance des départements et des groupements de l'intercommunalité, constatée au cours des cinq dernières années. De fait, **les sommes déclarées au titre de l'APD des collectivités territoriales sont en nette progression, passant de près de 50 millions d'euros en 2005 à 54 millions d'euros en 2006, soit une augmentation proche de 8 %, susceptible d'être révisée en hausse sur la base des résultats définitifs.** Enfin, votre Rapporteur suggère d'examiner dans quelle mesure les initiatives prises dans le cadre de la coopération universitaire ou hospitalière pourraient également être prises en compte dans l'APD française.

Ce travail de remise à plat présenterait l'intérêt de clarifier la structure de l'APD française tout en prenant en compte sa finalité et son impact sur les populations bénéficiaires. Une telle démarche permettrait, en outre, de renforcer la part « programmable » de l'aide au développement.

2) L'aide bilatérale ne doit pas devenir le parent pauvre de la coopération française

Globalement, l'APD française, qui s'est élevée à 5,8 milliards d'euros en 2005, est majoritairement bilatérale (71,7 %). Toutefois, comme cela a été précédemment évoqué, cette prépondérance tient, en grande partie, au poids très important des dépenses d'écolage, d'aide aux réfugiés et d'annulations de dettes. Au sein des dépenses budgétaires programmables, la part de l'aide multilatérale

(1) Direction générale de la coopération internationale et du développement, ministère des Affaires étrangères et européennes, « *Chiffres définitifs de l'APD française en 2005 – Prévisions pour 2006 et 2007* », Les Notes du jeudi, n°68, 18 janvier 2007.

progresses sensiblement (+ 7 % de progression annuelle de 1997 à 2007) et atteint presque le double de la part bilatérale en 2007.

Cette augmentation de la part multilatérale s'explique notamment par les versements effectués par la France :

– au budget de l'Union européenne ⁽¹⁾, en progression annuelle de 6 % en moyenne entre 1997 (490,5 millions d'euros) et 2007 (900 millions d'euros) ;

– au Fonds européen de développement (FED), avec une croissance moyenne annuelle de 9 % entre 1997 (293,6 millions d'euros) et 2007 (669,5 millions d'euros) ;

– à la Banque mondiale (Association internationale de développement – AID) qui ont augmenté de 7 % en moyenne entre 2003 (258,1 millions d'euros) et 2007 (357,3 millions d'euros) ;

– et, depuis 2002, au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, avec une progression annuelle de 37 % en moyenne entre 2002 (64 millions d'euros) et 2007 (311,5 millions d'euros).

Le tableau ci-après retrace les traits saillants de cette progression jusqu'en 2005, en intégrant les contributions de la France aux agences onusiennes qui restent globalement stables sur la période :

RÉPARTITION DES VERSEMENTS DE LA FRANCE AUX ORGANISMES MULTILATÉRAUX

En millions d'euros	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Contributions aux organismes internationaux	1.355	1.355	1.389	1.419	1.385	1.789	1.985	1.806	2.322	2.298
– dont Nations unies (contributions obligatoires)	67	63	67	70	88	73	88	61	72	86
– dont Nations unies (contributions volontaires)	50	38	39	42	47	48	68	89	88	64
– dont UE (budget général)	442	488	380	481	586	723	770	714	842	849
– dont UE (FED)	232	292	317	268	272	442	595	446	649	628
– dont Banque mondiale (AID)	384	258	209	211	263	258	259	260	319	238

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes et ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi

(1) En 2006, l'ensemble des budgets communautaires consacrés à l'APD et à la coopération, hors FED, représentait 8.716 millions d'euros en engagements, financés à hauteur de 16 % par la France.

Compte tenu du point important des organisations européenne (la France octroie environ 20 % de son APD à travers le canal communautaire) et multilatérales dans la structure de son aide publique au développement, la France a un réel intérêt à entretenir un dialogue étroit avec ces acteurs. Dans ces conditions, l'articulation entre interventions bilatérales et multilatérales dans nos stratégies et programmes est un impératif pour la lisibilité, l'influence et l'efficacité de notre aide.

Au-delà de cette mise en cohérence, votre Rapporteuse estime que cette évolution ne doit pas conduire à faire de l'aide bilatérale programmable, le parent pauvre de notre politique de coopération. Cette préoccupation va de pair avec la nécessaire intensification de notre effort budgétaire en faveur de l'aide publique au développement. Par ailleurs, si le maintien de notre capacité d'influence dans les enceintes internationales est indispensable, il ne doit pas se faire au détriment de nos moyens d'intervention sur le terrain, au plus près des besoins. Dans de nombreux cas, l'aide bilatérale peut, en effet, s'avérer mieux adaptée aux réalités et plus flexible dans sa mise en œuvre. Enfin, elle donne une réelle visibilité à la politique de coopération française, ce qui n'est pas toujours le cas des programmes multilatéraux. Or, dans de nombreuses situations, en particulier dans les pays francophones, votre Rapporteuse a pu mesurer combien les attentes à l'égard de notre pays pouvaient être fortes et combien l'identification de nos efforts était importante.

Face à ce constat, votre Rapporteuse appelle de ses vœux un renforcement des moyens budgétaires en faveur de nos actions d'aide bilatérale. Cette préoccupation va de pair avec le souci de valoriser le rôle de l'assistance technique.

3) Les ressources humaines de la coopération française : reconsidérer la place de l'assistance technique

Au cours de ces vingt-cinq dernières années, l'assistance technique française a été considérablement réduite, le nombre d'experts passant d'environ 23.000 au début des années 80 à près de 1.500 en 2007. **Entre 1999 et 2007, cette tendance s'est confirmée avec une baisse de plus de 50% des effectifs.** Cette diminution du nombre d'assistants techniques s'est traduite, au niveau du programme 209 « Solidarité envers les pays en développement », comme suit :

▪ Promouvoir la langue française	– 30%
▪ Favoriser la diversité culturelle et valoriser les cultures du Sud	– 40%
▪ Participer à la formation des futures élites	– 51%
▪ Favoriser la recherche en faveur du développement et la coopération scientifique avec les pays émergents	– 33%
▪ Appui aux politiques de lutte contre la pauvreté et mise en œuvre des stratégies sectorielles	– 68%
▪ Contribuer à la gouvernance démocratique et la consolidation de l'état de droit	– 36%
▪ Programmes multilatéraux et développement économique et social	+ 30%

Source : *ministère des Affaires étrangères et européennes*

S'agissant du programme 209, la déflation constatée ces cinq dernières années est le résultat de plusieurs facteurs :

– le désengagement du ministère des Affaires étrangères et européennes de certains pays dans lesquels une présence importante était encore maintenue pour des missions de coopération de substitution. Ces mesures concernent plus particulièrement certains pays de la Zone de solidarité prioritaire (Gabon, Sénégal, Cameroun, Djibouti, Madagascar) ;

– le retrait progressif de l'assistance technique de Côte d'Ivoire qui, au stade actuel se réduit à deux assistants techniques, alors qu'ils étaient 67 en 2003 ;

– la mise en œuvre des conclusions des CICID de juillet 2004 et mai 2005 relatifs au transfert de certains secteurs d'activité à l'Agence française de développement (santé, agriculture, développement urbain, éducation de base, environnement) et de 320 postes d'assistants techniques chargés de mettre en œuvre des projets dans ces secteurs. Ce transfert d'assistance technique sera, pour sa plus grande partie, terminé fin 2007. Les experts chargés de mettre en œuvre les projets transférés ou les nouveaux projets de l'Agence, financés sur crédits délégués par le ministère, sont recrutés soit par recours au GIP France Coopération Internationale (expertise publique), soit par recours à des bureaux d'études (expertise privée) ;

– un désengagement des secteurs transférés à l'Agence française de développement qui a été au-delà des 320 postes transférés, car le ministère des Affaires étrangères et européennes n'est plus en position d'opérateur, chargé de la mise en œuvre des projets ;

– une présence renforcée dans des pays en crise (Territoires palestiniens, République démocratique du Congo, Burundi).

Au-delà de la mise en œuvre du transfert de l'assistance technique à l'Agence française de développement, la période récente a été marquée par un redéploiement de cette assistance sur des postes d'influence dans les organisations

internationales (Banque mondiale, OMS, PNUD, Commission européenne, etc.) ou auprès de membres des gouvernements de certains pays partenaires.

Cette évolution traduit les mutations profondes des missions de l'assistance technique qui doivent s'adapter à de nouvelles situations (conception de politiques de développement en liaison avec des bailleurs de fonds multilatéraux, expertise sectorielle, etc.) et à de nouvelles modalités de mise en œuvre (assistance de courte et de moyenne durée, par exemple). Elle n'en soulève pas moins un certain nombre de questions sur la pérennité de certaines actions engagées dans des pays où la France a traditionnellement une présence forte. A titre d'exemple, **voire Rapporteure souligne qu'avec la suppression de 27 postes en deux ans, l'assistance technique française au Mali a baissé de près de 40%**. Certes, les instituts de recherche comme l'IRD et le CIRAD conservent une présence importante dans le pays (respectivement 20 et 14 chercheurs). Toutefois, cette présence n'est pas de nature à permettre la poursuite d'actions de coopération ciblée, dans le domaine de la santé par exemple, où le nombre d'assistants techniques sera bientôt limité à deux personnes appelées, de surcroît, à intervenir dans l'ensemble de la sous région.

Dans ce contexte, voire Rapporteure regrette que le projet de loi de finances pour 2008 prévoit une nouvelle réduction de plafond d'emplois (- 110 ETPT) pour le programme 209 et appelle de ses vœux une meilleure prise en compte de la place de l'assistance technique dans la politique française de coopération.

III – LES NOUVELLES FRONTIÈRES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPÉRATION

Un récent sondage, réalisé par l'Agence française de développement (AFD), a mis en lumière l'attachement des Français au rôle et à l'action de la France en matière d'aide au développement. 83 % des personnes interrogées considèrent que l'action de la France doit rester complémentaire à celle de l'Europe et se maintenir, même si le pays rencontre des difficultés budgétaires (64 %). Cet attachement aux actions françaises de coopération impose une exigence supplémentaire d'efficacité qui doit être pleinement intégrée dans les priorités et la conduite de notre politique de coopération.

A. Une redéfinition des priorités de la politique française de coopération

Au cours des Journées de la coopération internationale et du développement, en juillet 2007, M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie, a déclaré que : « *pour être efficace, il nous faut choisir, nous concentrer, aller à l'essentiel : réorientons au plus vite nos actions, en dégagant des priorités claires et en nombre limité* ». Dans cette perspective, votre Rapporteur juge utile de souligner certains traits essentiels de la politique française de coopération.

1) *L'Afrique prioritaire*

Le continent africain a toujours constitué une priorité de la politique française de coopération et le restera.

Notre pays figure ainsi parmi les cinq premiers donateurs⁽¹⁾ au continent qui concentraient, en 2005, 58 % de l'aide totale versée à l'Afrique. **En valeur absolue, la France est le premier donateur à l'Afrique et se trouve être le pays qui consacre la plus grande partie de son APD au continent africain.** En dehors de la France, les bailleurs de fonds consacrant la majorité de leur aide à l'Afrique sont des petits pays avec une faible part dans l'APD totale, telle qu'elle est calculée par le CAD de l'OCDE. Parmi les bailleurs multilatéraux se distinguent la Commission européenne et la Banque mondiale (AID), qui fournissent 76% de la totalité de l'aide multilatérale pour l'Afrique.

(1) France, Etats Unis, Commission européenne, Royaume Uni et Banque mondiale.

Le tableau ci-après illustre la place de ces différents contributeurs :

L'AIDE REÇUE PAR L'AFRIQUE EN 2005

Rang	10 premiers donateurs	Versements nets (en millions de dollars)	Part de l'Afrique dans l'aide du donateur (en %)	Part du donateur dans l'aide à l'Afrique (en %)
1	France	4.647	64 %	13 %
2	Etats Unis	4.570	18 %	13 %
3	Commission européenne	3.922	45 %	11 %
4	Royaume Uni	3.796	46 %	11 %
5	AID (Banque mondiale)	3.600	54 %	10 %
6	Allemagne	2.659	36 %	8 %
7	Pays Bas	1.422	39 %	4 %
8	Japon	1.103	11 %	3 %
9	Canada	1.005	35 %	3 %
10	Italie	921	41 %	3 %
	Autres donateurs	7.568	—	21 %
	Total	35.212	—	100 %

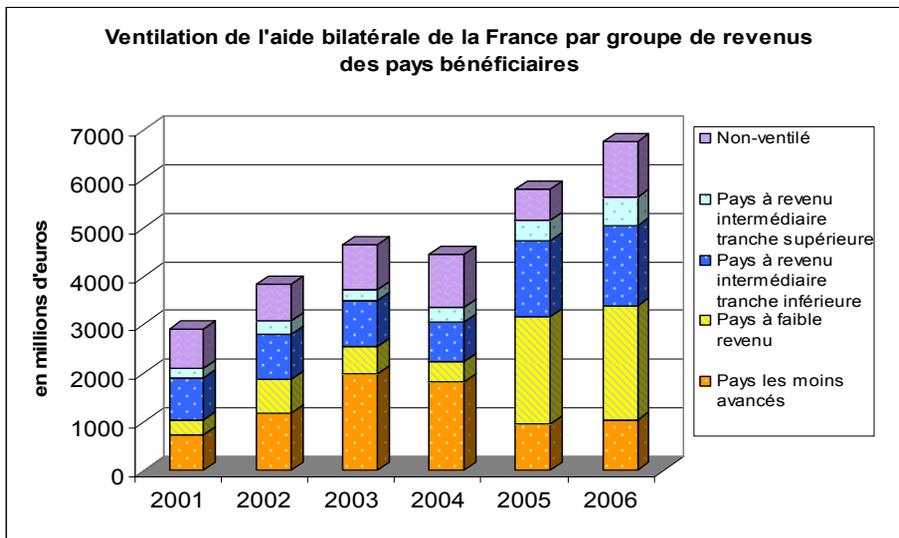
Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), instance de coordination interministérielle de l'aide au développement, a réaffirmé, lors de sa réunion du 19 juin 2006, la priorité africaine de la coopération française. Au cours de cette réunion, le comité a notamment annoncé le lancement d'une initiative de soutien du secteur privé en Afrique sub-saharienne, afin de permettre la valorisation du potentiel économique du continent. L'objectif de cette initiative, qui mobilisera plus d'un milliard d'euros sur trois ans, est d'aider au développement de plus de 5.000 entreprises africaines et de permettre la création d'un million d'emplois locaux en dix ans, en vue de contribuer à l'amélioration des conditions de vie de plus de 7 millions de personnes en Afrique sub-saharienne.

En 2006, 57 % de l'aide bilatérale française a bénéficié à l'Afrique sub-saharienne. Toutefois, une part importante de cette aide s'explique par le poids de l'annulation de dette en faveur du Nigeria. En outre, la répartition de notre aide par groupes de pays bénéficiaires selon la tranche de revenus tend à se modifier.

Le graphique ci-après illustre notamment la diminution de l'aide française en faveur des pays les moins avancés (PMA) alors même que, principalement situés en Afrique, ces pays constituent une cible prioritaire :

VENTILATION PAR GROUPE DE REVENUS DE L'APD BILATÉRALE DE LA FRANCE



Source CAD-OCDE, MINEFI-DGTPE (septembre 2007)

A l'heure où la communauté internationale s'interroge sur la réalisation des objectifs du Millénaire, en particulier en Afrique, et où le dernier Sommet du G8 à Heiligendamm a rappelé que le développement du continent constitue une priorité, l'effort en faveur des pays les moins avancés, notamment ceux situés en Afrique, ne doit pas se relâcher.

Telle n'est évidemment pas l'intention du Président de la République qui a rappelé, lors de la conférence des Ambassadeurs, fin août 2007, que : « *L'Afrique restera une priorité essentielle de notre politique étrangère et un axe central de la politique de coopération de l'Union européenne* ». La détermination de notre pays à contribuer à un règlement de la crise au Darfour à travers différentes initiatives, dont le soutien à l'envoi d'une force européenne au Tchad, atteste de la force de cet engagement. Il n'en reste pas moins nécessaire de renforcer notre APD en faveur du développement du continent africain.

A cet égard, **votre Rapporteur est favorable à une plus forte concentration de notre aide bilatérale en faveur de l'Afrique, notamment des pays francophones où les besoins sont importants et les attentes vis-à-vis de la coopération française fortes.** Elle suggère notamment **de reconsidérer le périmètre de notre Zone de solidarité prioritaire (ZSP)** qui recouvre actuellement 55 pays et conduit à une dispersion de nos efforts au moment où nos principaux partenaires européennes concentrent leurs interventions sur une vingtaine de pays, au plus.

2) Une stratégie globale de codéveloppement

Une des principales originalités du PLF 2008 est l’affichage d’une stratégie globale de codéveloppement, dont les crédits sont désormais regroupés au sein d’un nouveau programme 301 de la mission « Aide publique au développement ». Cette stratégie, principalement orientée en direction des pays de l’Afrique sub-saharienne et du Maghreb, vise à favoriser l’aboutissement d’un ensemble d’actions multilatérales, bilatérales, mais aussi individuelles portées par les diasporas ou, plus généralement, les migrants résidant en France, au profit de leur pays d’origine.

a- Une nouvelle pratique de l’aide au développement

Comme le rappelle le rapport de MM. Jacques Godfrain et Richard Cazenave, paru en début d’année, « *depuis une dizaine d’années, la France met en œuvre, dans le cadre de sa politique d’aide au développement, une démarche originale visant à soutenir les actions de migrants, présents sur son territoire, en faveur du développement de leur pays d’origine. Les actions menées à ce titre font l’objet de ce que l’on a coutume d’appeler le codéveloppement* ». En application des décisions du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) de juin 2006, les programmes de codéveloppement ont connu une extension géographique et une augmentation des crédits affectés à cette forme de coopération. Ces actions sont aujourd’hui appelées à s’inscrire dans une politique globale avec la création d’un ministère de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement et l’inscription d’un nouveau programme 301, qui lui est consacré, dans le projet de loi de finances pour 2008.

Les priorités de cette politique portent sur la mobilisation de l’élite des diasporas et la mise en place de mécanismes incitatifs à l’investissement productif dans le pays d’origine. Dans cette perspective, les orientations suivantes sont privilégiées :

- Le développement local

L’objectif est d’accompagner financièrement les projets dont les migrants installés en France sont à l’initiative. Bien souvent, ces projets visent à améliorer ou créer des équipements collectifs (centres de santé, écoles, etc.). Mais, il peut également s’agir de projets d’investissement productifs, créateurs d’emplois, qu’il convient d’encourager, au même titre que la réinsertion économique des migrants dans leur pays d’origine.

- La mobilité des compétences

Une priorité est également de proposer aux migrants les mieux qualifiés et qui souhaitent demeurer en France, de pouvoir transmettre leurs compétences, notamment au travers de missions d’assistance technique de courte durée et d’intervention dans les domaines les plus variés. Parallèlement, le renforcement des

structures locales et régionales peut contribuer à limiter les mouvements d'émigration et contribuer à stabiliser, dans leurs pays, les cadres scientifiques techniques et économiques, par un ensemble de mesures d'échanges, de partenariats, de formation, et d'expériences professionnelles limitées dans le temps.

Les actions de codéveloppement s'adressent également aux jeunes Français issus de la seconde ou troisième génération de migrants. Dans cette perspective, la convention signée par la Ministre déléguée à la coopération en 2006 avec le Président de l'association des volontaires du progrès (AFVP), vise à recourir, de manière plus large et mieux ciblée, aux compétences et à l'expertise de ces jeunes.

- La mobilité de l'épargne

Plusieurs études ont été récemment lancées au plan international⁽¹⁾ afin d'évaluer le volume des transferts de fonds des migrants au profit de leur pays d'origine et d'identifier les moyens d'améliorer la sécurité des transferts ainsi que les possibilités de développer leur utilisation à des fins productives.

**UNE ÉVALUATION RÉCENTE DU VOLUME DES TRANSFERTS DE FONDS DES MIGRANTS
EN FAVEUR DE LEUR PAYS D'ORIGINE**

Le 17 octobre 2007, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et la Banque interaméricaine de développement (BID) ont publié une étude (intitulée « *Sending money home : Worldwide remittances to developing countries* ») selon laquelle, **en 2006, les travailleurs migrants des pays industrialisés ont renvoyé dans les pays en développement dont ils sont originaires plus de 300 milliards de dollars.**

Dans le même temps, les pays donateurs ont accordé aux pays en développement une aide d'un montant de près de 104 milliards de dollars, d'après l'Organisation pour la coopération et le développement (OCDE). Les transferts de fonds sont effectués par environ 150 millions de travailleurs migrants qui envoient de l'argent chez eux de manière régulière, typiquement entre 100 et 300 dollars à la fois.

L'étude précise que c'est l'Asie qui a été, l'an dernier, la principale destination de transferts de fonds dans le monde avec 114 milliards de dollars, suivie de l'Amérique latine et des Caraïbes avec 68 milliards, de l'Europe de l'Est avec 51 milliards, de l'Afrique avec 39 milliards et du Proche-Orient avec 29 milliards de dollars.

Par pays, l'Inde arrive en tête du classement des bénéficiaires avec 24,5 milliards de dollars, suivie du Mexique, de la Chine, des Philippines et de la Russie.

En France, un certain nombre d'initiatives ont été prises afin d'instituer des conditions favorables aux transferts d'épargne et à l'investissement de ces fonds dans des projets de développement. Ainsi, un site Internet permettant de

(1) En 2006, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement ont mené une étude conjointe portant sur le Mali, le Maroc et les Comores. Le rapport final est paru en septembre 2007.

comparer les coûts des envois d'argent à l'étranger a été créé pour sécuriser et réduire les coûts de ces transferts. De même, un nouveau mandat « *express international* » a été mis en place qui garantit un transfert d'argent en deux jours, pour un prix souvent inférieur de moitié aux services actuellement disponibles.

En outre, le **compte épargne codéveloppement (CEC)**, créé par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ⁽¹⁾, permet aux migrants résidant en France d'épargner en bénéficiant d'un avantage fiscal ⁽²⁾ dès lors que les sommes sont réinvesties dans leur pays d'origine. L'investissement peut prendre différentes formes : création ou reprise d'entreprise, prise de participation, achat d'immobilier commercial ou de fonds de commerce, investissement locatif, contribution à des activités de micro finance, etc. Ce dispositif représente une charge prévisible de défiscalisation annuelle de l'ordre de 15 millions d'euros.

Dans la mesure où le CEC ne bénéficie qu'aux personnes imposées sur le revenu, un **livret d'épargne codéveloppement** est destiné à compléter le premier dispositif. A l'image d'un plan épargne logement, les sommes placées sur ce livret seront bloquées pendant trois années et rémunérées par des intérêts bancaires. Ces intérêts seront augmentés d'une prime d'Etat dans le cas où le titulaire du livret contracte un prêt afin d'investir dans un pays signataire avec la France d'un accord prévoyant la distribution d'un tel livret.

b- Le Mali, laboratoire du codéveloppement

Dans le cadre de la préparation du présent avis budgétaire, votre Rapporteuse s'est rendue au Mali qui est un pays précurseur dans le domaine du codéveloppement.

- Une tradition migratoire à l'origine d'une démarche inédite

Les mouvements migratoires sont au cœur de l'histoire malienne. D'après M. Diko, ancien Ministre des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine, environ 4 millions de Maliens vivent à l'extérieur du pays, dont près de 3,5 millions en Afrique, principalement en Côte d'Ivoire (environ 2 millions). Le nombre de Maliens résidant en France est estimé entre 60.000 et 120.000, une grande majorité d'entre eux provenant de la région de Kayes, frontalière du Sénégal et de la Mauritanie.

(1) Le décret 2007-218 du 19 février 2007 fixe les modalités d'application de la loi du 24 juillet 2006 et l'arrêté du 23 mars 2007 la liste des pays dont les ressortissants peuvent ouvrir un compte épargne codéveloppement.

(2) L'épargnant bénéficie, en France, d'une exonération fiscale de 25 % des sommes épargnées, dans la limite de 20.000 euros.

LE MALI, PAYS PILOTE EN MATIÈRE DE CODÉVELOPPEMENT

1960	Les premiers migrants mettent en œuvre des projets pour améliorer le quotidien de leurs familles restées au pays
1970	Des ONG comme le GRDR travaillent sur le double espace
1980	Les migrants se structurent formellement et mobilisent d'autres acteurs de développement (collectivités françaises, ONG...)
1995	Lancement du Programme Développement Local Migration (Programme liant migration et développement dans le Bassin du fleuve Sénégal)
1997	Table ronde de Kayes
1998	Les pouvoirs publics créent des structures politiques spécifiques autour du codéveloppement (création du Ministère des Maliens de l'extérieur, de la mission interministérielle sur le codéveloppement..)
2000	Signature de la Convention Franco Malienne sur le Codéveloppement
2002	Signature de la première convention du codéveloppement au Mali
2006	Deuxième convention de financement du codéveloppement au Mali

Les autorités maliennes considèrent que les Maliens de l'extérieur constituent un riche potentiel tant en termes culturel qu'économique et financier. D'après une étude conjointe de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement, dont les résultats sont parus en septembre 2007 (*cf. supra*), le montant global des transferts reçus des migrants s'est en effet élevé, en 2006, à 456 millions d'euros, soit près de 80 % de l'aide publique au développement reçue par le Mali (575,8 millions d'euros) et 11 % de son PIB (plus de 4 milliard d'euros). Dans ce contexte, le pays a joué un rôle précurseur en matière de codéveloppement (*cf. encadré ci-dessus*). Depuis la table ronde de Kayes en 1997, ce thème associe, en effet, les migrants maliens à l'effort de coopération française et est appelé à devenir un axe fort de la coopération franco-malienne.

• Une coopération originale intégrant le lien entre migrations et développement

Le Mali a été un pays pilote pour la mise en place, en 2002, du projet « codéveloppement » financé par la France et placé sous la tutelle du ministère malien de l'Economie et des finances.

– *Le projet « Fonds de solidarité prioritaire » du codéveloppement*

Le FSP codéveloppement Mali a permis de donner un contenu concret à la politique franco-malienne de codéveloppement à travers les trois objectifs qui fondent cette politique : le développement des zones d'origine des migrants, l'investissement productif et la valorisation de l'épargne des migrants, l'identité et les jeunes issus de l'immigration.

Ce projet, d'un montant de 2,6 millions d'euros pour sa première phase (2002 – 2005), a constitué un véritable laboratoire du codéveloppement dans la mesure où il a regroupé l'ensemble des outils en matière d'apport des migrants au développement de leur pays d'origine (projets de développement local dans la région de Kayes par des associations de migrants, projets de création d'entreprises, appui à la diaspora qualifiée, projets socioculturels portés par la jeunesse de l'immigration malienne). Depuis son démarrage, il a permis de mobiliser plus de 1,3 million d'euros auprès de la diaspora malienne en France. Ce projet s'est avéré novateur à plus d'un titre dans la mesure où, d'une part, il s'est appuyé sur la diaspora malienne en France et, d'autre part, sa mise en œuvre a reposé sur l'implication de divers acteurs locaux (institutionnels, élus, associatifs...).

La deuxième phase du projet, d'un montant de 2,5 millions d'euros, a démarré en juin 2006. Elle vise à étendre le dispositif d'aide à l'ensemble du territoire malien et à renforcer le rôle joué par les jeunes issus de l'immigration et les migrants maliens hautement qualifiés dans le dispositif de codéveloppement et la mobilisation de l'épargne des migrants à travers des outils de crédits adaptés.

– *Le projet FSP de rénovation de l'état civil malien*

Ce projet d'appui à la modernisation et à la consolidation de l'état civil malien, d'un montant de 3 millions d'euros, vise à permettre à la population malienne de bénéficier de tous les avantages d'un système d'état civil fiable et moderne, tout en consolidant l'état de droit. Le principal avantage est la délivrance de documents d'état civil et de documents d'identité et de voyage sécurisés.

– *La préparation d'un projet FSP d'appui à la jeunesse malienne*

Préparé à la suite du Sommet Afrique – France, qui s'est tenu à Bamako en décembre 2005, ce nouveau projet FSP, d'un montant de 2 millions d'euros, devrait débiter d'ici à la fin de l'année et se concentrer sur les zones à fort exode rural et à fortes pressions migratoires. L'objectif est de contribuer à la création de perspectives d'avenir au Mali pour la jeunesse rurale et urbaine, en accompagnant son insertion économique, sociale et culturelle.

Ce projet comprend trois composantes :

- ✓ la composante principale « Jeunesse et Entrepreneuriat » a pour objectif d'aider de jeunes Maliens à monter leur propre entreprise, en assurant un accompagnement personnalisé, de la définition du projet d'entreprise à l'accès aux financements. A terme, plus de 300 entreprises pourraient être ainsi créées ;
- ✓ la composante « Culture et citoyenneté » est destinée à soutenir les projets culturels et citoyens menés par des associations de jeunes, en partenariat avec des collectivités territoriales maliennes ;
- ✓ la composante « Structuration associative » vise à renforcer les capacités des fédérations et groupements d'association de jeunes afin de faciliter le dialogue institutionnel et la prise en compte de leurs attentes au niveau des politiques publiques.

Votre Rapporteuse tient à souligner l'originalité de cette démarche qui repose sur une intégration croissante du lien entre migrations et développement, dans les actions mises en œuvre par la coopération française. A terme, cette approche devrait conduire à substituer le lien constructif du codéveloppement à la question quantitative des flux migratoires entre les deux pays.

• La création du Centre d'information et de gestion des migrations (CIGEM)

Faisant suite aux propositions d'actions de la Commission européenne sur l'approche globale de la migration de novembre 2006, au Plan d'action de Rabat, à la conférence Union africaine – Union européenne de Tripoli, et à la consultation Europe – Mali sur les migrations, une déclaration conjointe a été signée le 8 février 2007 par le Mali, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Commission européenne, la France et l'Espagne, visant à soutenir la création, par le Mali, d'un Centre d'information et de gestion des migrations (CIGEM).

Parmi les tâches principales de cette institution malienne figureront la collecte et la diffusion des informations sur les migrations (y compris sur les risques de la migration clandestine), l'accompagnement des migrants de retour pour leur réinsertion, l'appui à la valorisation de l'épargne et aux transferts financiers, l'encouragement au retour des compétences, l'appui aux projets locaux de codéveloppement en recherchant des liens avec la coopération décentralisée, la promotion des liens entre les jeunes de la seconde génération d'immigrés vivant en Europe et ceux du pays d'origine. L'objectif de ce centre est d'offrir au candidat migrant toute une panoplie de services (information sur les migrations, offres de contrats saisonniers, accès au micro-crédit, formation à des métiers, codéveloppement, etc.) pour l'aider à trouver un destin, soit à travers la migration, en Europe ou en Afrique, soit en restant au pays.

L'ouverture du CIGEM, prévue en mars 2008, constituera un symbole fort d'une politique migratoire concertée, bénéficiant d'une initiative euro-africaine pilote en faveur des migrations légales ainsi que de l'implication forte des autorités maliennes, des Etats membres et de la CEDEAO.

• Le programme TOKTEN

Le programme TOKTEN⁽¹⁾ repose sur le principe d'un transfert des connaissances par l'intermédiaire des expatriés. Financé en partie par la coopération française et géré par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), ce projet organise des missions de scientifiques et universitaires maliens de la diaspora afin que ceux-ci contribuent à l'enseignement supérieur au Mali. Pendant ces missions, les universitaires maliens qui travaillent dans des universités françaises donnent des cours et prennent contact avec les étudiants, dont ils accompagnent les thèses et les recherches. Ce programme valorise ainsi les compétences des universitaires maliens des diasporas, pour pallier le manque de personnel enseignant qualifié et améliorer la qualité de l'enseignement supérieur. Il est envisagé d'étendre ces activités de partenariats au secteur privé et de l'étendre aux autres pays européens (actuellement le projet est essentiellement orienté vers les Maliens de France).

Votre Rapporteur se félicite de la multiplication de ces initiatives qui témoignent du riche potentiel de la politique de codéveloppement ainsi que de l'intérêt de l'envisager dans d'autres régions, en fonction des particularités de chaque situation.

c- Des crédits consacrés au codéveloppement au sein du nouveau programme 301

Le PLF 2008 prévoit l'inscription de crédits spécifiquement destinés au codéveloppement, à hauteur de 60,25 millions d'euros en AE et 29,25 millions d'euros en CP. Ces crédits proviennent de redéploiements des programmes 110 (3 millions d'euros en CP et 10 millions d'euros en AE) et 209 (20 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP du Fonds de solidarité prioritaire) ainsi que de mesures nouvelles à hauteur de 16 millions en CP et 30 millions en AE.

Ces crédits sont regroupés dans un nouveau programme 301 « codéveloppement », mis en œuvre par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, autour de trois actions :

• L'action n°1 « *Aides multilatérales en faveur du codéveloppement* » adossée à **la création d'un fonds fiduciaire**, logé auprès d'une institution bancaire internationale (Banque mondiale ou Banque africaine de développement). Cette action portera sur un appui technique à projets et sur la réalisation d'un ensemble

(1) « *Transfer of knowledge through expatriate nationals* »

d'études sur les transferts de fonds des migrants, l'accès au système bancaire, etc. Ce financement permettra d'intégrer la problématique des transferts de fonds des migrants et du codéveloppement dans les projets de la banque de développement retenue. En 2008, ce nouveau fonds fiduciaire destiné au codéveloppement sera doté de 3 millions d'euros en CP et 10 millions d'euros en AE ;

- L'action n°2 « *Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine* » repose sur la mise en place d'**aides à projet visant à soutenir des initiatives de migrants**, de retour dans leur pays d'origine après un séjour en France, afin de constituer l'élément déterminant de la création d'une activité économique durable, génératrice de revenus. Cinq millions d'euros en CP et en AE sont inscrits dans le PLF 2008 pour promouvoir ces aides à la réinstallation, gérées par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), en lien avec les préfets et les ambassadeurs. Ces aides à la réinstallation se distinguent du dispositif d'aide au retour volontaire qui sera financé, en 2008, sur les ressources propres de l'ANAEM. Ces aides reposent, en effet, sur un projet d'activité qui sera soumis, après instruction par l'agence, à un comité de sélection dans le pays d'origine, composé de représentants de l'ambassade de France et d'acteurs locaux (institutionnels et économiques). L'objectif pour 2008 est de parvenir au financement de 700 projets de cette nature ;

- L'action n°3 « *Autres actions bilatérales de codéveloppement* » vise à accélérer la **conclusion d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement** engagée depuis 2006 et à soutenir des projets collectifs portés par des opérateurs, après appel d'offres, dans le cadre du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) ou hors FSP.

Un des objectifs de cette action est de parvenir à la signature, en 2010, de 20 accords de gestion concertée des flux migratoires, dont six en 2008 ⁽¹⁾ et sept en 2009 et 2010. Dans la mesure où ces accords seront accompagnés de financements, 2 millions d'euros par projet sont inscrits dans le PLF 2008, soit un total de 12 millions d'euros en CP. Parallèlement, un montant de 42 millions d'euros en AE est également prévu, qui fera l'objet d'une programmation pluriannuelle sur la période 2008-2010. Comme précisé dans le PAP, ces accords centrés sur le contrôle des flux migratoires, avec un volet de réadmission des migrants clandestins dans leur pays d'origine, comporteront, pour une partie d'entre eux, un volet de codéveloppement. Quatorze accords de codéveloppement sont ainsi prévus sur la période 2008 – 2010, dont quatre en 2008 et cinq en 2009 et 2010.

Par ailleurs, il s'agit de contribuer au développement de micro projets individuels ou à des projets plus substantiels, portés par les migrants dans

(1) Ces accords sont envisagés avec Haïti, Madagascar, le Mali, la République démocratique du Congo, le Cameroun et le Togo (en 2007, quatre accords de ce type ont été signés avec le Sénégal, le Gabon, le Congo et le Bénin).

leur pays d'origine ⁽¹⁾. L'objectif est de parvenir à soutenir 30 projets collectifs et 700 projets individuels en 2008 avec une cible de 100 projets collectifs et 1.000 projets individuels en 2010. Six millions d'euros en CP sont ainsi inscrits dans le PLF 2008 pour financer les projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) engagés dans 13 pays. Par ailleurs, 3 millions d'euros en CP et AE seront consacrés à l'élargissement du champ géographique de ces interventions ⁽²⁾.

Au total, cette action la plus importante du programme 301 bénéficiera, en 2008, de 21 millions d'euros en CP et 45 millions d'euros en AE.

3) Hiérarchiser les autres priorités de la coopération française

D'après le sondage évoqué précédemment, de nouvelles préoccupations apparaissent en matière de développement, en lien notamment avec la protection de l'environnement. Dans le même temps, d'autres défis importants doivent être relevés dont le secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie, M. Jean-Marie Bockel s'est fait l'écho lors des Journées de la coopération internationale et du développement, en juillet dernier : les problèmes démographiques, le développement rural, la gouvernance et la diversité culturelle et linguistique. Votre Rapporteur juge utile d'insister sur certains de ces domaines qui tendent, trop souvent, à être négligés alors même qu'ils représentent des aspects essentiels pour le développement.

a- S'engager résolument en faveur de la santé et l'éducation des populations, en particulier des femmes

Lors de son intervention précitée, M. Jean-Marie Bockel a évoqué les « *problèmes démographiques* » en rappelant que la moitié de la croissance du continent africain est absorbée mécaniquement par l'augmentation démographique. Il a notamment souligné qu'« *outre les politiques de contrôle des naissances, deux secteurs auront un impact direct sur la fécondité : la santé et l'éducation* ».

Votre Rapporteur est effectivement convaincue que la santé et l'éducation constituent des facteurs clés du développement. Nous devons, dans le cadre des discussions engagées avec les bénéficiaires de notre aide, les convaincre de s'engager dans une démarche qui part du droit de choisir le nombre de ses enfants pour arriver à la hausse du niveau de vie des populations, en passant par la baisse de la fécondité et le ralentissement de la croissance démographique.

(1) Pour 2008, le montant moyen de 7.000 euros d'aide au projet individuel de codéveloppement financé dans les pays d'origine est un montant maximum. Le montant moyen des projets collectifs devrait rester stable en 2008 avec 37.500 euros et avec un objectif en 2010 de ramener le montant moyen à 35.000 euros, après évaluation des projets financés en 2008 et 2009.

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

Mais pour cela, encore faut-il que nous-mêmes abordions clairement ces questions dans nos stratégies et nos programmes.

À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que l'ONU a progressé dans cette voie, dans le cadre révisé des objectifs du Millénaire pour le développement. La baisse de la mortalité maternelle est désormais clairement liée au taux de prévalence contraceptive, tandis qu'une nouvelle cible « *réaliser d'ici 2015 l'accès universel à la santé sexuelle et de la procréation* » s'intéresse autant aux besoins non satisfaits de planning familial qu'au taux de grossesses précoces et à la couverture prénatale.

En France, un document d'orientation stratégique sur le droit des femmes à la santé, y compris procréative, a été élaboré récemment et devrait prochainement être adopté en Comité d'orientation stratégique. Il confirme l'engagement de notre pays en faveur de ce que l'on nomme les politiques de population. Mais cet engagement ne sera effectif que si l'on réoriente réellement notre budget d'APD en faveur de cette priorité stratégique.

Votre Rapporteuse insiste sur l'importance de cette approche qui doit se traduire par un engagement résolu de notre politique de coopération en faveur de la santé et de l'éducation des populations, en particulier celles des femmes et des filles.

b- Intégrer véritablement la problématique du genre dans nos actions de coopération

Votre Rapporteuse rappelle que, dès 1979, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), adoptée dans le cadre de l'ONU, a établi un cadre juridique international d'égalité de droits complété, en ce qui concerne les petites filles, par la Convention des droits de l'enfant de 1980. Au fil des années, plusieurs conférences internationales ont concrétisé cette orientation politique et stratégique et élaboré des plans d'action. En 2000, la communauté internationale s'est engagée sur les objectifs du Millénaire pour le développement, dont plusieurs concernent l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

La même année, le Haut conseil de la coopération internationale (HCCI) publiait une étude intitulée « *L'intégration du genre dans la politique française de coopération : bilan et perspectives* ». Les comparaisons avec les politiques mises en œuvre par d'autres pays européens mettaient en évidence que « *la France demeurait en retrait par rapport à ses partenaires européens* ». Même si depuis, des initiatives ont été prises comme la création, en 2003, du réseau « Genre et action », la France doit encore rattraper son retard quant à la prise en compte effective du genre dans sa politique de coopération. Le genre est, en effet, une clé essentielle pour qui veut vraiment comprendre le fonctionnement des sociétés humaines afin de pouvoir agir à bon escient sur leur développement. Car les sociétés humaines ne sont pas composées d'êtres asexués mais d'hommes et de femmes dont les rôles et statuts sont

socialement déterminés, organisés dans des rapports dont la connaissance constitue le préalable à toute compréhension de ces sociétés.

Depuis le 8 mars 2006, le ministère chargé de la coopération s'est engagé dans une démarche dont l'objectif est d'intégrer systématiquement cette « approche du genre » dans toutes ses politiques et ses programmes, et d'abord dans tous ses services. Un document d'orientation stratégique consacré uniquement à cette question a été élaboré qui devrait être présenté au prochain CICID. Il s'agit d'une initiative essentielle mais elle n'est malheureusement pas suffisante : le travail réalisé l'est à moyens constants, c'est-à-dire nuls, ou à peu près nuls, comme les évaluateurs de l'OCDE n'ont pas manqué de le faire remarquer, lors de la dernière revue par les pairs, en 2004.

Il ne s'agit pas ici de s'inscrire dans une logique de « toujours plus ». Mais, sans un minimum de moyens, et d'abord de ressources humaines, le travail engagé a eu de chance d'aboutir à des résultats tangibles. C'est pourquoi, **votre Rapporteur appelle de ses vœux un renforcement des moyens en faveur du réseau « Genre et action » afin de garantir les compétences de cette structure et de parvenir à l'intégration effective de la question du genre dans toutes les composantes de la politique française de coopération.**

B. Un pilotage de la coopération française à améliorer

À la suite de la réforme de la coopération française engagée en 1998, différents mécanismes ont été mis en place afin de mieux identifier les principaux acteurs de l'APD et coordonner leurs interventions. Force est aujourd'hui de constater que notre politique de coopération doit encore gagner en lisibilité et en efficacité. À cet égard, la Revue générale des politiques publiques (RGPP), lancée le 10 juillet 2007, devrait conduire à une clarification des rôles et des moyens dans la mise en œuvre de notre politique de coopération.

1) Les perspectives ouvertes par la Revue générale des politiques publiques (RGPP)

À l'heure actuelle, les orientations de la politique française de coopération internationale et de l'aide publique au développement sont définies par le **comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)**. Présidé par le Premier ministre, il comprend l'ensemble des ministres directement concernés par les questions de développement. Le CICID détermine notamment les contours de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) regroupant les pays de concentration de la coopération française. Il fixe les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de coopération internationale et d'aide publique au développement dans toutes ses composantes (bilatérales, européennes et multilatérales) et veille à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles.

En ce qui concerne la mise en œuvre des orientations définies, le secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie coordonne, sous l'autorité du ministre des affaires étrangères et européennes, les différents acteurs de la coopération française et veille à la bonne réalisation des objectifs fixés. La **conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP)**, préparée par le co-secrétariat du CICID, réunit, sous la présidence du ministre chargé de la coopération, les acteurs publics de l'aide française. La COSP arrête les orientations de l'aide française en validant des documents cadres de partenariat (DCP) pour les pays de la ZSP et en adoptant des stratégies sectorielles. Elle établit une programmation indicative des ressources allouées par pays et par secteur et veille à la cohérence entre les aides bilatérales, européennes et multilatérales, sur la base d'une revue de la qualité des opérations réalisées et en prenant en compte les critères d'allocation de l'aide.

En termes opérationnels, la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Agence française de développement (AFD) jouent un rôle majeur. Depuis 2004, une réforme a été engagée visant à recentrer les activités de la DGCID sur la stratégie, la programmation et le pilotage de l'APD et à confier à l'AFD de nouvelles tâches opérationnelles. L'objectif est notamment de renforcer les capacités d'orientation stratégique et d'arbitrage du ministère afin de promouvoir l'influence de la France, qui reste insuffisante dans les instances multilatérales.

Sur le terrain, le réseau français de coopération dans les pays en développement est composé des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) qui relèvent du ministère des Affaires étrangères et européennes ; des missions économiques du ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi ; des 53 agences et bureaux de l'AFD ainsi que des centres ou représentations de l'institut de recherche pour le développement (IRD) et du centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD). La coordination de ces différents acteurs s'effectue sous l'autorité de l'Ambassadeur.

La Revue générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juillet dernier, vise à repenser en profondeur l'action publique, en passant systématiquement en revue les objectifs, les résultats et les moyens de nos politiques publiques. Cet exercice est articulé autour de quatre chantiers interministériels, six grandes politiques d'intervention et quinze équipes d'audit ministérielles, dont une sur l'aide publique au développement. Après une première phase d'audit, une première réunion du Conseil de modernisation des politiques publiques se tiendra mi-novembre pour examiner des scénarios de transformation des politiques publiques. Les équipes d'audit poursuivront ensuite leurs travaux en s'attachant à définir les conditions effectives de mise en œuvre des réformes. En mai 2008, une seconde réunion du Conseil de modernisation devra conduire à l'adoption des principales décisions de réorganisation à mettre en œuvre.

S'il est encore trop tôt pour connaître les orientations retenues pour la conduite de la politique française d'aide publique au développement et de coopération, la RGPP n'en devrait pas moins permettre de renforcer son efficacité.

2) Le positionnement de l'Agence française de développement (AFD)

La réforme de la coopération, définie par le CICID du 20 juillet 2004 et complétée par le CICID du 18 mai 2005, vise à recentrer le ministère des Affaires étrangères et européennes sur le pilotage stratégique de l'aide publique au développement et à confier à l'AFD de nouvelles tâches opérationnelles. Dans cette perspective, les compétences de l'agence dans les pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) ont été élargies aux secteurs suivants : agriculture et développement rural, santé et éducation de base, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain.

a- Opérateur central de la coopération française, l'AFD mène des actions diversifiées ...

Dans le cadre des orientations définies par le CICID, l'Agence française de développement (AFD) est aujourd'hui l'opérateur central de la coopération française pour laquelle elle intervient dans plus de 60 pays, en mobilisant ses 1.628 agents répartis dans 53 agences.

L'AFD conduit une action de plus en plus diversifiée, grâce aux différents instruments d'intervention dont elle dispose. Ainsi, elle concourt, par des prêts à long terme et des subventions, au développement économique et à la lutte contre la pauvreté en Afrique et dans différents pays de l'Océan indien, des Caraïbes, du Pacifique sud, de l'Asie et du Proche et Moyen-Orient, ainsi que dans l'Outre-mer français. Son activité couvre les infrastructures, les secteurs productifs, les systèmes financiers et les projets sociaux d'éducation et de santé. L'AFD octroie également des garanties pour des financements apportés à des entreprises ou pour des émissions obligataires sur le marché d'établissements financiers ou de certains États. En outre, elle est chargée de la mise en œuvre des concours aux États que le Gouvernement français décide de soutenir par des aides budgétaires globales.

Elle gère le volet bilatéral français de l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTTE) qui repose sur le refinancement par dons (contrats C2D) des échéances dues par les pays éligibles au mécanisme, afin de permettre à ces pays d'affecter les ressources ainsi générées aux domaines prioritaires identifiés par la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Elle gère également le Fonds de solidarité pour le développement (FSD), alimenté par les recettes de la taxe sur les billets d'avion qui sont affectées, pour l'essentiel, à la facilité UNITAID. Elle contribue, pour le compte de l'État, au financement de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la croissance (FRPC) du Fonds monétaire international (FMI). Elle assure, en outre, la gestion d'opérations pour lesquelles elle reçoit des ressources ou dotations publiques spécifiquement affectées, comme

la gestion des activités du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) par exemple. Elle exerce également les fonctions de payeur délégué pour le compte du Fonds européen de développement (FED).

Lors de sa réunion de décembre 2002, le CICID a décidé d'ouvrir le champ d'intervention de l'AFD à de nouvelles zones géographiques pour permettre, à coût budgétaire constant, d'augmenter le volume d'aide publique au développement. L'activité de l'agence a ainsi fortement augmenté au cours des dernières années. En 2006, l'AFD a ainsi enregistré une croissance significative de ses engagements. Dans les pays étrangers, les financements du groupe AFD (l'agence et sa filiale PROPARCO) ont augmenté de 33 % pour atteindre 2,3 milliards d'euros. Malgré l'arrêt des prêts post-Tsunami, les prêts concessionnels ont augmenté de 3 %. Les engagements au titre des contrats de « Désendettement et de Développement » (C2D) ont connu la plus forte croissance passant de 21 millions d'euros à 388 millions d'euros, en raison de la signature d'un contrat C2D avec le Cameroun. Par ailleurs, l'Afrique sub-saharienne a concentré l'essentiel des subventions-projets et des aides budgétaires globales (ABG) mises en œuvre par l'AFD tandis que le financement en faveur du secteur non-souverain du groupe s'est élevé à 813 millions d'euros.

Pour 2007 et 2008, les perspectives restent favorables pour l'activité de prêts dans les pays étrangers avec une hausse des concours concessionnels (1,4 milliard d'euros en 2007 et 1,5 milliard d'euros en 2008) dans le cadre d'une stabilisation de la répartition géographique des engagements prévisionnels en 2007 par rapport à 2006. L'Afrique subsaharienne devrait conserver une part estimée à 74 % des subventions et 41 % du coût Etat des prêts de l'AFD.

b- ... dont les logiques différentes se reflètent dans sa structure financière

Face à la diversité de ses tâches, l'AFD mobilise trois sources de financement : des ressources à conditions de marché (emprunts sous forme d'émissions obligataires ou de placements privés), des ressources propres (reprises sur provisions, réinvestissement de tout ou partie de son résultat) et des ressources budgétaires (bonifications d'intérêts, emprunts auprès du Trésor, subventions). En fonction des activités, les principes de gestion et de tarification de l'agence diffèrent. Dans le cadre de son second projet stratégique (POS 2) pour la période 2007 – 2011, l'agence distingue ainsi :

• Les activités relevant d'une logique d'octroi de financements concessionnels

– une activité de subventions (aide-projet) dans les pays étrangers dans le cadre du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » ;

– une activité de subvention (aide budgétaire) dans les pays étrangers dans le cadre du programme 110 « Aide économique et financière au développement » ;

– une activité de prêts concessionnels dans les pays étrangers, souverains et non souverains, financés par des ressources de marché et bonifiés par l’Etat, déclarés en APD ;

– une activité de prêts concessionnels dans les collectivités d’Outre mer, financés également par des ressources de marché et bonifiés par l’Etat.

• *Les activités relevant d’une logique de financements non-concessionnels*

– les produits financiers à condition de marché en faveur du secteur privé offerts par la filiale Proparco ;

– les prêts et les garanties non-concessionnels dans les pays étrangers et les collectivités d’Outre mer offerts par l’AFD sur la base de ses ressources de marché.

• *Les activités relevant d’une logique de services pour le compte de l’Etat ou de tiers et de production intellectuelle*

– des financements dans les pays étrangers effectués pour le compte de l’Etat et avec sa garantie pour ce qui concerne les prêts (facilité FMI, contrats C2D, etc.) ;

– un ensemble de prestations facturées dans les pays étrangers et dans l’Outre mer (mandat de représentation FFEM, etc.) donnant lieu à rémunération ;

– les activités de production intellectuelle qui relèvent de la production de connaissance, de la capitalisation, de la formation et du transfert de savoirs.

Le Plan d’affaires 2007 de l’AFD prévoit une poursuite de la croissance de l’activité de l’agence, différenciée selon les instruments financiers mobilisés. Il anticipe ainsi une stabilisation des engagements en subvention, liée à la stagnation de la ressource budgétaire. En revanche, il prévoit une progression forte de l’activité de prêts dont une augmentation de 36% des prêts souverains dans le cadre d’une reprise prudente des prêts à des pays dont la dette est redevenue soutenable à l’issue du processus PPTE (Sénégal, Burkina Faso) et une augmentation de 52% des prêts non souverains. Le total des engagements en subventions et en prêts souverains et non souverains devrait donc atteindre 1.934 millions d’euros, soit une croissance de 33% par rapport à l’an dernier (contre 21% en 2006). Le Plan d’affaires précise, en outre, que les engagements sur financement C2D seront en forte baisse, avec 151 millions d’euros contre 388 millions d’euros en 2006, un montant exceptionnellement élevé en raison du C2D Cameroun. Enfin, il indique que les montants engagés sous la forme d’aides budgétaires globales continueront de croître, pour atteindre 100 millions d’euros en 2007 contre 82 millions d’euros en 2006.

En termes de répartition géographique de ses interventions, l’AFD cherche à consolider la priorité donnée à l’Afrique sub-saharienne à laquelle près

de la moitié de ses engagements sont consacrés (46% en 2007 et 45% en 2006). 28% de l'activité porteront sur la zone Méditerranée et 13% des engagements seront réalisés dans les pays émergents.

c- Un positionnement à clarifier

La réforme de la coopération française repose sur l'affirmation d'un opérateur pivot, l'Agence française de développement (AFD), à laquelle un important transfert de compétences et de moyens a été consenti dans le but de renforcer les capacités d'orientation stratégique et d'arbitrage du ministère des Affaires étrangères. Parallèlement, l'agence a vu son champ d'intervention s'élargir tant aux plans géographique que sectoriel. À la suite du CICID du 19 juin 2006, l'AFD est, en effet, appelée à intervenir en faveur de la « préservation des biens publics mondiaux » (lutte contre les changements climatiques, protection de la biodiversité, lutte contre les maladies transmissibles et émergentes) dans les pays émergents.

Votre Rapporteuse s'inquiète de l'ampleur de ces évolutions qui ne se sont manifestées pas accompagnées d'une réflexion approfondie sur l'adaptation des métiers et des méthodes d'intervention de l'AFD. Il lui paraît notamment nécessaire de clarifier les questions suivantes :

- Les méthodes d'intervention

Au sein de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), l'AFD mène un grand nombre d'actions financées sur crédits inscrits au budget du ministère des Affaires étrangères, qui prennent la forme de « subvention projet ». En 2006, l'Agence s'est ainsi engagée à hauteur de 332 millions d'euros (200 millions d'euros versés) et prévoit un montant de 327 millions d'euros d'engagements en 2007 (222 millions d'euros versés). Or, d'après le Projet annuel de performances (PAP), les dons projets réalisés par l'AFD sur ces crédits sont rémunérés à hauteur de 10% de l'assiette. Il semblerait, en outre, que ce taux de rémunération soit susceptible d'évoluer en fonction de la taille du projet, au motif que les coûts de gestion de l'agence sont plus élevés lorsqu'elle met en œuvre des projets de faible montant.

Le principe d'une rémunération n'est pas en soi une difficulté dès lors que l'agence verse un dividende de 50% de son résultat net à l'Etat, qui l'affecte au financement de l'aide publique au développement. De plus, les ressources additionnelles de l'agence peuvent être mobilisées pour le financement d'actions comme ce sera le cas en 2008 pour les C2D. Toutefois, il ne doit pas conduire à abandonner la réalisation de projets de moindre ampleur qui peuvent s'avérer plus adaptés aux besoins dans certaines circonstances.

- Le périmètre géographique

L'AFD a, par ailleurs, été autorisée à intervenir dans des pays qui ne font pas partie de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP). Le CICID du 19 juin 2006 a, en effet, étendu le champ d'intervention de l'agence à l'ensemble des pays africains, mais uniquement pour y faire des prêts, afin de permettre à tous les pays du continent

de bénéficier de l'initiative de « soutien du secteur privé en Afrique sub-saharienne ». En théorie, cela signifie que l'AFD pourrait, outre les 40 pays d'Afrique sub-saharienne de la ZSP, intervenir également au Botswana, au Malawi, au Swaziland, en Somalie et en Zambie. En pratique, l'AFD n'a eu aucune opération dans ces pays, à l'exception d'une opération en fonds propres d'un million d'euros réalisée en Zambie par sa filiale Proparco, en 2006. L'agence intervient également dans les pays méditerranéens dans des actions de soutien à la croissance et de préservation des ressources naturelles. L'instrument privilégié est le prêt souverain et non-souverain. Ces prêts sont complétés par une assistance technique limitée et des volumes modestes de subventions, destinés principalement au renforcement des capacités et des institutions, en accompagnement des prêts (formation, expertise et appui technique). Enfin, l'AFD est de plus en plus présente dans les pays émergents, dans une optique de régulation de la mondialisation et de préservation des biens communs de l'humanité ainsi que pour favoriser les intérêts économiques français. Elle a notamment été autorisée à octroyer des financements à condition de marché ou très faiblement bonifiés à l'Inde, à l'Indonésie, au Pakistan et au Brésil, pour des projets contribuant à une meilleure gestion des biens communs de l'humanité et offrant un haut niveau d'influence et de visibilité à notre pays. Dans ces pays, ainsi qu'en Chine et en Thaïlande, l'agence se concentre sur les thèmes d'intérêt commun, que sont la lutte contre le réchauffement climatique (en particulier à travers l'efficacité énergétique), la préservation de la biodiversité et la lutte contre les pandémies.

Là encore, l'extension du périmètre géographique de l'agence n'est pas injustifiée dans la mesure notamment où elle contribue à son équilibre financier. Toutefois, elle vient brouiller l'image de l'AFD dont la finalité des interventions dans les pays émergents s'écarte de celle de l'aide au développement des pays les plus pauvres.

- L'assistance technique

Enfin, l'AFD est chargée d'intégrer l'assistance technique comme une véritable composante d'appui aux projets et programmes qu'elle finance à travers des crédits délégués par le ministère des Affaires étrangères et européennes. À cette fin, l'agence doit recourir au GIP France Coopération Internationale à qui le CICID a confié le maintien et la gestion d'un volume global de l'assistance technique française résidentielle de l'ordre de 320 postes. Le PLF 2008 prévoit une augmentation des crédits alloués à l'aide projet (195 millions d'euros en CP contre 163 millions d'euros en LFI 2007) qui inclut les crédits destinés au transfert de l'assistance technique. Il importe que ce transfert de postes s'accompagne des recrutements correspondants afin de ne pas affaiblir davantage le rôle pourtant essentiel des coopérants techniques français sur le terrain et garantir la qualité et la pertinence des projets réalisés.

CONCLUSION

La France reste un acteur majeur du développement mais les modalités de son aide doivent évoluer en profondeur. La structure de notre APD doit aujourd'hui faire l'objet d'une revue en détail de ses principales composantes afin de parvenir à un rééquilibrage en faveur de l'aide dite « programmable » ou « pilotable ». Un recentrage sur des priorités claires et des zones d'intervention précises, en particulier en Afrique sub-saharienne francophone, doit également être opéré afin de renforcer l'efficacité de nos actions de coopération. Mais, si les efforts de rationalisation et de modernisation sont nécessaires, ils ne doivent pas conduire à négliger, voire à « oublier », le fondement même de l'aide au développement, à savoir la satisfaction des besoins de base des populations les plus vulnérables, dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la nutrition.

A cet égard, votre Rapporteuse est favorable à un renforcement de notre aide bilatérale ainsi que de l'assistance technique afin d'assurer une présence au plus près des besoins. Si tous les leviers de l'aide doivent être mobilisés selon des modalités parfois très différentes, la dimension humaine de notre politique de coopération reste, en effet, essentielle.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères a entendu, en commission élargie à l'ensemble des députés, M. M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie et M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé des entreprises et du commerce extérieur, sur les crédits de la mission « Aide publique au développement » pour 2008, au cours de sa séance du mercredi 7 novembre 2007.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan – Avec le Président Poniatowski, nous accueillons M. Hortefeux, en tant que ministre du co-développement, M. Novelli, secrétaire d'État chargé des entreprises et du commerce extérieur, suppléant Mme Lagarde qui accompagne le Président de la République aux États-Unis, et M. Bockel, secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie.

M. Henri Emmanuelli, rapporteur spécial de la commission des finances et Mme Henriette Martinez, rapporteure pour avis de la commission des affaires étrangères, poseront les premières questions, les ministres leur répondront, puis un orateur par groupe politique prendra la parole avant que ne s'expriment tous les parlementaires qui le souhaiteront.

La commission des finances procédera à la fin de la discussion au vote sur les crédits de la mission d'aide publique au développement.

M. Axel Poniatowski, président de la commission des affaires étrangères – La formule de la commission élargie s'affirme vivante et enrichissante, ce dont je me réjouis. La commission des affaires étrangères est donc saisie pour avis des crédits de cette mission et Mme Henriette Martinez présentera son rapport. Le vote sur les crédits, pour nous également, aura lieu à la fin de cette réunion.

M. Henri Emmanuelli, rapporteur spécial de la commission des finances – Si, selon le Président de la République, 0,7% du RNB doit être consacré à l'aide publique au développement en 2015, je note que M. Chirac, lui, avait retenu la date de 2012. D'ailleurs, les crédits inscrits diminuent puisqu'ils représentaient l'an dernier 0,5% du RNB - la réalisation avait été de 0,42% - et qu'ils sont cette année de 0,45% - la réalisation devrait donc être de 0,40% environ. Comment, dès lors, parvenir à 0,7% en 2015 ? Sachant que le programme PPTE, qui concerne les pays très endettés, arrive à son terme et qu'une grande partie de l'aide publique est constituée par des annulations de dettes, que se passera-t-il lorsqu'il n'y aura plus aucune annulation ?

L'organisation de l'aide publique au développement comporte de nombreux intervenants alors qu'une rationalisation serait nécessaire, comme le préconise d'ailleurs le Conseil d'analyse économique : neuf ministres participent ainsi au comité interministériel de la coopération internationale et du développement – CICID – et vient de s'y ajouter le ministre du co-développement. D'autre part, l'AFD, Agence française du développement, est l'opérateur pivot, mais Bercy refuse d'en faire un opérateur de la LOLF. Pourquoi ? Comment gérer un dispositif aussi complexe ?

Les crédits du Fonds européen de développement s'élèvent en 2008 à 725 millions alors que 862 millions seraient nécessaires selon le ministère des affaires étrangères. D'ailleurs, chaque année, on recourt à des reports, les crédits inscrits n'étant jamais suffisants. Pourquoi les crédits nécessaires ne sont-ils pas inscrits ?

M. Hortefeux considère que la maîtrise des flux migratoires passe par l'aide aux pays en voie de développement et, donc, par le co-développement. Or, pour ce secteur, ce sont seulement 60 millions qui sont inscrits en autorisations d'engagement et 29 millions en crédits de paiement. Au vu de ces chiffres, le co-développement n'est-il pas plutôt un adjuvant à la politique répressive du Gouvernement ?

Enfin, j'élève la plus vive protestation sur l'utilisation de tests ADN. Ce sont-là des méthodes qui rappellent de fâcheux souvenirs.

M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement – Lesquels ?

M. le Rapporteur spécial – J'espère que vous répondrez à ma question.

M. le ministre – Je vous en ai posé une également : quels fâcheux souvenirs ?

M. le Rapporteur spécial - De nombreux députés UMP ont déjà fait le même constat.

M. le Président de la commission des finances – La parole est libre, en effet.

M. le Rapporteur spécial – Je ne suis pas sensible à l'intimidation.

Mme Henriette Martinez, rapporteure pour avis de la commission des affaires étrangères – S'agissant de l'architecture globale du système français d'aide publique au développement, pouvez-vous préciser, Monsieur le secrétaire d'État chargé de la coopération, les articulations entre les différents programmes ? Le Gouvernement s'est d'autre part engagé dans une revue générale des politiques publiques visant à remettre à plat l'ensemble des missions de l'État, y compris en matière d'aide publique au développement. Cet exercice pourrait-il concourir à la

mise en place d'une programmation pluriannuelle de l'aide publique au développement, comme nous sommes nombreux à le souhaiter ?

Quelles sont les priorités de programmation de la dixième tranche du FED ? Dans quelle mesure seront-elles articulées avec les objectifs du Millénaire pour le développement ?

Je souhaite par ailleurs savoir comment il serait possible de garantir la capacité de l'Agence française de développement à mettre en œuvre toute une gamme de projets de coopération, y compris de petite taille.

Je me suis rendue récemment au Mali, pays qui constitue depuis 2000 un véritable laboratoire du codéveloppement. En collaboration avec la CEDEAO, la Commission européenne, la France et l'Espagne, le Mali devrait ouvrir au printemps 2008 un centre d'information et de gestion des migrations, CIGEM, qui aura pour tâche de collecter et de diffuser des informations mais aussi d'accompagner la réinsertion des migrants de retour. Cette initiative euro-africaine est un symbole fort d'une politique concertée en faveur de l'immigration légale. Pouvez-vous m'indiquer, monsieur le Ministre de l'immigration, si des initiatives similaires sont envisagées dans d'autres pays avec lesquels la France a signé des accords de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement. Dans le cadre de la future présidence française de l'Union, de telles initiatives pourraient-elles prendre la forme d'une action ou d'une politique communes ?

Enfin, vous êtes, Monsieur Novelli, le gestionnaire du programme 110 consacré à l'aide économique et financière. Quelles sont d'après vous les perspectives d'amélioration de l'aide publique française et de renforcement de son efficacité ?

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie – M. Emmanuelli m'a posé une question importante sur les chances d'atteindre les 0,7 % du PNB consacrés à l'aide publique au développement. Si l'horizon 2015 a remplacé l'horizon 2012, c'est parce que cela a semblé beaucoup plus réaliste au vu de l'évolution de ce pourcentage depuis plusieurs années, c'est-à-dire hier mais aussi avant-hier. D'ailleurs, la plupart des autres pays européens se sont calés sur cet objectif. Je reconnais toutefois que certains, comme la Grande-Bretagne et l'Allemagne, ont augmenté de façon significative leur aide. Cela tient à une certaine prospérité économique recouvrée mais aussi à des choix politiques.

Je ne conteste pas les chiffres que vous avez avancés sur le niveau de l'effort actuel et vous avez vous-même souligné le rôle des annulations de dette. Comme l'évolution en cours ne va pas s'arrêter, il nous faut anticiper...

Le pourcentage de 0,7 % fait l'objet d'un consensus entre tous les pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE et il est important de s'y tenir car c'est un bon levier pour atteindre les objectifs du Millénaire. Nous devons

toutefois avoir un débat sur ce qu'il faut ou non prendre en compte dans ce pourcentage car la France, grande contributrice à l'aide au développement, en particulier en Afrique, a besoin de s'y retrouver.

Nous ne baissons pas les bras, loin s'en faut. Le conseil restreint a prévu une stabilisation pour 2008, ce qui n'était pas acquis d'avance dans un contexte budgétaire difficile, mais je me suis battu et j'ai eu gain de cause. J'ai même obtenu une augmentation des autorisations d'engagements qui marque une volonté de reprendre, à partir de 2009, une croissance déterminée de l'aide publique au développement.

Cinq mois après que j'ai pris mes responsabilités, je considère que l'Agence française de développement, même si elle n'est pas exempte de défauts, est un bon outil conforme aux critères retenus pour la modernisation des instruments comparables en Europe, un outil qui mérite d'être conforté. C'est le message que j'ai fait passer dans le cadre de la RGPP. En contrepartie de ce rôle croissant que je souhaite donner à l'Agence, il convient de renforcer le contrôle politique. A la suite de la réforme de la coopération, le ministère des affaires étrangères a vu son rôle accru dans la définition des stratégies de l'aide française et des orientations de l'AFD. Cela passe par une révision du statut, par une convention cadre État-AFD, par un contrat d'objectifs entre le ministère des affaires étrangères et l'Agence afin de créer un nouveau cadre d'exercice de la tutelle. Depuis janvier 2007, l'AFD est dotée d'un plan d'orientation stratégique à cinq ans. Mais il faut aller plus loin et réfléchir à une instance de pilotage. Les statuts actuels ne permettent pas que l'Agence soit présidée par un membre du gouvernement mais on peut imaginer d'aller vers un comité d'orientation stratégique, ce que l'Agence demande d'ailleurs elle-même.

Si l'AFD n'est pas un opérateur de la LOLF, ce n'est pas par volonté de l'escamoter mais parce que l'y intégrer conduirait à intégrer aussi ses emprunts et ainsi à accroître l'endettement de l'État.

S'agissant de l'insuffisance de la contribution française au FED, défendant hier au Sénat les accords de Cotonou, j'ai rappelé que, dans la négociation sur les accords à venir, nous avons obtenu que la part française soit un peu plus raisonnable. Cela étant, notre contribution est en augmentation rapide du fait de l'amélioration de la gestion du FED et de l'accélération des décaissements, qui est une bonne chose. La clef de répartition reste celle du 9^{ème} FED, soit pour nous une contribution de 24,3 % tant que l'enveloppe n'est pas épuisée, c'est-à-dire sans doute jusqu'à 2011, date à laquelle elle devrait passer à 19,55 %. La situation actuelle risque de se traduire par une envolée de notre contribution incompatible avec la discipline budgétaire et avec l'équilibre de nos finances publiques, d'autant que la Commission prévoit une augmentation de 28 % de l'appel à contribution pour 2008. Nous proposons donc, avec l'Allemagne, un cadrage budgétaire plus serré s'inspirant de celui de l'Union et prévoyant un lissage pluriannuel des appels à contribution, afin d'étaler dans le temps une montée en puissance qui est la conséquence de la plus grande efficacité du Fonds.

La France demeure fidèle à sa position en souhaitant une budgétisation du FED. Les inscriptions budgétaires ont toujours été suffisantes et elles le resteront.

Je crois beaucoup au dispositif Unitaid. J'évoque régulièrement, au sein des instances internationales, la part que prend la France dans la lutte contre le sida et contre les autres pandémies. Avec un total de 900 millions d'euros sur trois ans, notre pays est d'ailleurs le premier contributeur au Fonds mondial sida, les États-Unis se situant hors Fonds. Unitaid vient en plus. La contribution a été de 45 millions d'euros en 2006 qui n'était pas une année pleine. En 2007, elle devrait se situer entre 160 et 165 millions, soit en deçà de la prévision de 200 millions. Nous constatons également que cette mesure n'a aucun impact négatif sur les compagnies aériennes, bien que 27 pays seulement aient institué la taxe. En 2007 Unitaid disposera au total de 300 millions de dollars dont 90 % ont déjà été encaissés et 81 % déboursés. Cela montre que le dispositif fonctionne bien. Nous travaillons avec l'OMS, l'Unicef, le Fonds mondial et des grandes fondations comme la fondation Clinton. L'impact de cette mesure, qui viendra en plus de l'aide publique sera donc significatif.

S'agissant de la RGPP et de la programmation pluriannuelle, nous travaillons avec les équipes d'audit coordonnées par l'inspection générale des finances. L'aide française comporte une part importante de dépenses non programmables comme les annulations de dettes. L'aide programmable dont la gestion est plus directement sous ma responsabilité reste soumise à l'annualité budgétaire, ce qui réduit la prévisibilité pour les pays bénéficiaires, d'autant que l'essentiel de la mission d'aide publique au développement découle d'engagements internationaux. Il y a donc une forte inertie.

Un plan d'action pour l'efficacité de l'aide a été validé en 2006 par la conférence d'orientation stratégique et de programmation. Il propose de mieux piloter les engagements dans un cadre financier pluriannuel. Ce travail est en cours mais la question de l'annualité reste posée. Le ministère du budget envisage des expérimentations de budgets pluriannuels pour certaines politiques publiques, l'APD pourrait s'inscrire dans ce cadre.

Mme Martinez m'a également interrogé sur les priorités de programmation du FED en relation avec les objectifs du Millénaire. Le fonctionnement du Fonds a été réformé en vue d'une meilleure efficacité. La présidence française en 2000, sous la houlette de Charles Josselin, y avait contribué. Depuis 2002, la gestion du FED est déconcentrée au niveau des délégations de la Commission avec les pays ACP, ce qui a permis d'accélérer les décaissements. Les crédits sont concentrés sur un certain nombre de secteurs : gouvernance, infrastructures, opérations d'intégration économique. De meilleures modalités de programmation permettent d'adapter régulièrement la coopération donc de réagir en fonction de l'évolution des besoins et de la performance des pays ACP. Cela permet une meilleure prévisibilité des ressources pour ces pays ainsi que l'instauration entre les bailleurs et les bénéficiaires d'un dialogue sur la gouvernance des finances publiques et sur les objectifs de réduction de la

pauvreté. Dans le cadre du 10^{ème} FED, une tranche incitative soutiendra davantage les efforts dans ce domaine.

M. Brice Hortefeux, ministre du codéveloppement – Je rejoindrai M. Emmanuelli au moins sur le fait que le développement est la seule façon de maîtriser les flux migratoires car la pression migratoire sur le Nord se nourrit des déséquilibres du Sud. C'est pour cela qu'une politique ambitieuse d'aide au développement a été engagée, tout particulièrement en matière de codéveloppement. Pour répondre à M. Emmanuelli, mon ministère prendra part au CICID, présidé par le Premier ministre, au même titre que les services de Mme Lagarde ou de M. Kouchner. Par ailleurs, les sommes consacrées au codéveloppement sont loin d'être accessoires. Si vous faites des comparaisons, il faut aller jusqu'au bout : les 60 millions en autorisations d'engagement et les 29 millions en crédits de paiement représentent une hausse de 139 % dans le premier cas et de 85 % dans le second. On ne peut que se féliciter d'une telle augmentation : même si en volume, les crédits ne sont jamais suffisants, cela permettra toujours de faire mieux que par le passé ! Enfin, avant d'organiser un débat en France sur les tests ADN, Monsieur Emmanuelli, il serait bon que vous en teniez un au sein de votre propre famille. Je vous rappelle en effet que le ministre travailliste britannique chargé de ces questions, qui fait partie de l'Internationale socialiste, pratique 12 000 tests par an.

M. le rapporteur spécial – Préoccupez-vous plutôt de l'opinion française !

M. Brice Hortefeux, ministre du codéveloppement – Quant au gouvernement le plus à gauche d'Europe, celui de l'Espagne, il pratique les tests pour trois pays et cela marche si bien qu'il veut les élargir à huit pays supplémentaires.

Mme Martinez s'est demandé si l'initiative du centre d'information et de gestion des migrants du Mali pouvait être élargie. J'y suis tout à fait favorable. De tels dispositifs pourraient être inclus dans la politique d'accords que nous menons avec les pays de l'Afrique subsaharienne et du Maghreb. La France a été à l'origine du centre d'information et de gestion des migrations de Bamako et poursuivra en ce sens dans le cadre de sa présidence de l'Union ainsi que de la deuxième conférence euro-africaine sur les migrations et le développement, qu'elle organisera en octobre.

M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé des entreprises et du commerce extérieur – Pour répondre d'abord à Mme Martinez, le programme 110 représente un tiers des crédits de la mission « Aide publique au développement ». Certes, on peut toujours discuter sur les chiffres, d'autant que les annulations de dettes font peser de telles incertitudes qu'il est difficile de conclure à l'augmentation ou au désengagement. Je rappelle simplement que les annulations de dettes programmées pour 2008 ont plus de chances d'être réalisées qu'en 2007. Mais au-delà des montants, c'est l'efficacité des aides qui est importante. Il y a

plusieurs pistes d'amélioration en la matière. D'abord, il faut concentrer les aides, tant au niveau des secteurs que des pays. Pour notre part, nos priorités sont la santé, l'environnement et le co-développement, le tout en Afrique. Ensuite, il faut limiter le coût de nos procédures pour les pays bénéficiaires. La déclaration internationale signée à Paris en 2005 vise pour cela à une harmonisation entre les bailleurs.

Enfin, rien ne sert de discuter des moyens si l'on ne se préoccupe pas de l'évaluation des résultats. Nous y sommes très attachés. Les organismes multilatéraux ont eu cette culture bien avant nous, nous pouvons prendre des leçons auprès d'eux. J'ai par ailleurs demandé à la direction générale du Trésor de faire des propositions sur la mesure de l'efficacité des aides.

M. le Président de la commission des affaires étrangères- En octobre, le Fonds international de développement agricole et la Banque interaméricaine ont évalué les transferts de fonds effectués par les travailleurs migrants des pays industrialisés vers leurs pays d'origine à près de 300 milliards de dollars. Il y a un an, nous avons instauré des conditions favorables pour les fonds employés à des projets d'investissement dans les pays d'origine et créé les comptes épargne codéveloppement et le livret d'épargne codéveloppement. Avons-nous une idée des montants transférés à partir de la France, et où en est la mise en œuvre du compte et du livret d'épargne ?

M. Brice Hortefeux, ministre du codéveloppement- Il y a une incertitude sur les chiffres : celui de la Banque mondiale, par exemple, est de 250 milliards de dollars plutôt que de 300. Il est difficile d'être plus précis car on estime que jusqu'à la moitié des transferts se font de manière informelle. Ce qu'on sait, c'est qu'ils se font de 125 millions de travailleurs à 500 millions de proches dans les pays d'origine. Pour ce qui concerne la France, le montant des transferts est de 8 milliards d'euros, soit à peu de choses près le montant de notre aide publique au développement lui-même. Cette concordance est très intéressante. Nous avons signé des accords avec le Sénégal, le Gabon, le Congo-Brazzaville et bientôt le Bénin, pour lesquels nous ne disposons pas encore d'estimation. En revanche, les transferts sont évalués à 1 507 millions pour le Maroc, 449 millions pour le Sénégal, 295 millions pour le Mali et 70 millions pour les Comores. Ce qu'il faut surtout noter est qu'ils représentent de 9 % de leur PIB, pour le Maroc, à 24 % pour les Comores.

Quant au compte épargne et au livret, ils sont trop récents pour qu'on puisse en tirer le moindre bilan. Le compte épargne codéveloppement, issu de la loi de 2006 et d'un décret de février 2007, est réservé à 53 pays en développement. L'épargne, plafonnée à 50 000 euros, est bloquée de un à six ans et doit servir à des investissements productifs dans les pays de départ des bénéficiaires, en contrepartie d'une défiscalisation des revenus en France, dans la limite de 25 % et d'un plafond de 20 000 euros. J'ai signé un accord avec le ministère de l'économie et la Caisse d'épargne, qui entend proposer ce produit dès le début de l'année prochaine. Si nous avons voulu développer ce dispositif, c'est

que, pour l'instant, 80 % des fonds transférés sont utilisés à des fins de consommation courante alors que ces pays ont cruellement besoin d'investissements. Quant au livret d'épargne, qui avait été voté à l'unanimité à l'Assemblée et au Sénat, nous allons engager les discussions avec les associations concernées et les banques intéressées. Un décret fixera le taux de la prime d'épargne et son plafond, ainsi que le montant maximum des sommes épargnées, qui devrait être de 10 000 euros. Ces dispositifs vont être inclus dans les accords de gestion concertée des flux migratoires, et les pays d'origine en sont très demandeurs.

M. le Rapporteur spécial – Ces 8 milliards sont une somme énorme, puisqu'elle équivaut à notre budget de l'aide publique. Or, le monopole des transferts est entre les mains de Western Union, qui pratique des taux prohibitifs. Le Gouvernement serait bien inspiré de vérifier si des opérateurs français ne sont pas intéressés.

M. Brice Hortefeux, ministre du codéveloppement – Les chiffres sont hallucinants : sur dix euros transférés, la Western Union en prélève deux ! La justification est qu'elle est présente partout, jusque dans la plus petite boutique du village le plus reculé quand elle n'envoie pas une camionnette sur les routes. C'est à prendre en considération, mais les chiffres actuels restent inacceptables. Que peut-on faire ? J'ai évoqué le sujet avec le gouvernement espagnol, car la banque de Catalogne a déjà commencé des négociations en la matière. Pour la France, le président de la Caisse d'épargne, qui préside en ce moment l'Association française des banques, est très décidé à agir et pense pouvoir faire quelque chose d'ici à la fin du premier trimestre 2008. Le président de la Société générale, qui est très active dans le Maghreb et l'Afrique subsaharienne, est sur la même ligne. Nous sommes déterminés à nous opposer à ce monopole de la Western Union.

M. Jean-Louis Christ – Monsieur Hortefeux, vous avez rappelé que le codéveloppement concourait à la maîtrise des flux migratoires et qu'un fonds fiduciaire serait prochainement installé. Pouvez-vous nous donner des précisions à ce sujet ? Quelles sont les banques qui ont vocation à le porter ? Quels avantages et inconvénients voyez-vous à solliciter la Banque africaine de développement à cet effet ?

Monsieur Bockel, l'adhésion des Français à l'aide publique demeure forte, mais force est d'admettre que nos compatriotes doutent parfois de son efficacité. Le temps n'est-il pas venu d'imaginer une nouvelle politique du développement ? Quelles priorités la France défendra-t-elle à ce sujet lorsqu'elle exercera la présidence de l'Union européenne, au deuxième trimestre 2008 ?

A quel rang – et pour quels montants - notre pays contribue-t-il au fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose ? Quels sont les autres principaux contributeurs ?

Enfin, la part de l'aide publique dévolue aux pays émergents, dont la Chine, ne risque-t-elle pas de nuire aux intérêts des pays de la zone de solidarité prioritaire ?

M. Jean-Paul Lecoq – Le marasme financier dans lequel sont plongés les pays surendettés est souvent la conséquence de la volonté des organisations internationales d'imposer des programmes d'ajustement structurel inspirés par l'idéologie ultra-libérale et faisant fi des choix locaux. La commission des droits de l'Homme de l'ONU a du reste souvent dénoncé cet état de fait. Composé de dix-neuf États créanciers, le Club de Paris – dont la France est membre – est chargé de renégocier la dette des pays africains. Géré par Bercy plutôt que par le quai d'Orsay ou le ministère de la coopération, ce club ne prend pas suffisamment en compte les conditions de vie des plus démunis et tend à enfoncer les pays endettés dans une situation inextricable. Ses thérapies de choc sont manifestement inadaptées. Peut-on remédier à cette anomalie ?

Messieurs les ministres, peut-on espérer un changement d'attitude de la France dans les instances internationales en charge du développement ? L'annulation des dettes odieuses et illicites contractées par des dictatures corrompues va-t-elle enfin intervenir ? L'objectif de consacrer au moins 0,7 % du PIB à l'aide publique au développement ne peut-il être atteint dès 2012, et non en 2015 comme l'a annoncé M. Hortefeux ? Il est à mes yeux impératif d'avancer l'échéance, afin d'adresser un signal fort aux pays sources de l'immigration. Il n'est que temps d'abandonner la politique qui consiste à imposer la dérégulation à marche forcée et l'ouverture aveugle de tous les marchés.

Quelle politique extérieure la France va-t-elle enfin se décider à soutenir au sein du G8, de l'OSCE et du Club de Paris, en vue d'éradiquer la pauvreté et d'abandonner les politiques d'ajustement structurel ?

M. Dominique Baert – Bien connu depuis qu'une année internationale lui a été consacré, en 2005, et que son promoteur, M. Younous, a obtenu le prix Nobel de la paix, le micro-crédit constitue désormais un levier essentiel de stimulation de l'activité et de l'emploi dans les pays en voie de développement. Malheureusement, depuis l'initiative du Président Chirac, en février 2006, de réunir une table ronde avec l'ensemble des banques à ce sujet, les projecteurs semblent s'être détournés, et, depuis six mois je n'ai pas vu ressurgir cette préoccupation. Messieurs Novelli et Bockel, quelles initiatives le Gouvernement entend-il prendre pour développer le micro-crédit ? De quelle manière peut-on envisager de mieux coordonner l'action des différents acteurs ? J'avoue que mon sentiment général est qu'il manque un pilote dans l'avion ! Jusqu'à présent, nous avons laissé les associations prendre la plus grande part des initiatives : l'État va-t-il prendre le relais ? Il faut savoir que les petites « tontines » et les échoppes qui distribuent du micro-crédit ont une action de terrain déterminante. On arrive, avec quelques dollars, à financer des initiatives qui concourent notamment à l'émancipation des femmes.

M. Brice Hortefeux, ministre du codéveloppement – Monsieur Christ, le fonds fiduciaire pour le codéveloppement pourra vraisemblablement être « logé » à la Banque mondiale, car si nous retenons la Banque africaine de développement, il y aurait un risque que son action se cantonne au continent africain et au Maghreb. Choisir, en lien avec la direction générale du Trésor, la Banque mondiale, c'est se ménager la possibilité de traiter aussi des pays prioritaires comme le Vietnam ou le Surinam.

M. Hervé Novelli, secrétaire d'État – Plusieurs d'entre vous ont déploré le coût excessif des transferts financiers. Pour compléter la réponse de Brice Hortefeux, je puis vous indiquer que nous nous apprêtons à lancer un site internet de comparaison des coûts de transfert, qui sera géré par l'Agence française de développement. Un tel système existe déjà au Royaume-Uni et sera prochainement installé en Espagne et en Allemagne. La plupart des banques ont confirmé leur participation à ce projet, notamment MoneyGram et Western Union.

Vous ne serez pas surpris, Monsieur Lecocq, que je ne partage pas votre vision d'ensemble (*Sourires*). Je ne peux pas vous suivre lorsque vous soupçonnez *a priori* les principaux organismes internationaux d'imposer aux pays endettés des programmes d'ajustement structurel qui portent préjudice à leur population. La France participe très activement au conseil d'administration de ces institutions et elle tend en permanence, dans le respect des personnes, à faire adopter des dispositifs orientés vers plus d'efficacité. Quant au Club de Paris, il s'agit d'un organe très utile pour annuler la dette insoutenable que subissent nombre d'États. J'ai été personnellement très heureux de l'annulation, intervenue à l'automne 2006, de la dette du Malawi et de la Sierra Leone. S'agissant de la Côte d'Ivoire et de la RDC, l'annulation de leur dette est programmée...

M. le rapporteur spécial – Quand ? Au cours du prochain siècle ? On l'annonce dans 4 ans !

M. Hervé Novelli, secrétaire d'État – Bien entendu, je souscris à l'analyse de M. Baert sur l'utilité du micro-crédit. A ce sujet, M. Attali - très occupé en ce moment (*Sourires*) -, a lancé des initiatives intéressantes et couronnées de succès. En outre, l'Agence française de développement dispose d'ores et déjà d'un outil de micro-financement et nous allons nous employer à le développer.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État – Monsieur Christ, vous semblez appeler de vos vœux une redéfinition de la politique française d'aide publique au développement. Pour l'heure, je puis vous confirmer que l'Afrique reste au cœur de nos préoccupations puisque nous lui consacrons 70 % de l'effort. Il est à nos yeux impératif de rattraper rapidement le retard accumulé par rapport aux objectifs du Millénaire.

Sur ce continent, nous allons accompagner la montée en puissance des dispositifs de lutte contre le réchauffement climatique, la désertification et

l'urbanisme sauvage. Les prochaines sommets de la francophonie seront du reste consacrés aux enjeux climatiques.

Nous nous attachons à diffuser une nouvelle philosophie de l'aide, qui consiste à coaliser l'aide publique, les initiatives des entreprises privées et l'action des différentes fondations, lesquelles jouent un rôle croissant. Nous souhaitons aussi enrichir la coopération décentralisée, mobiliser les diasporas et rendre plus cohérente encore l'action des ONG.

Une réponse technique à votre rapporteur spécial : Monsieur Emmanuelli, si les crédits de paiement du programme 209 sont effectivement reconduits à l'identique pour le prochain exercice, les autorisations d'engagement progressent, elles, de 3,2 %...

M. le rapporteur spécial – Allons ! Dites à vos conseillers que nous ne sommes plus à la maternelle : il y a une baisse des crédits et vous devez l'assumer.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État – Monsieur Christ, vous m'avez interrogé sur les priorités de la présidence française de l'Union en 2008. En septembre 2008, un forum sera organisé à Accra pour nous concerter sur l'efficacité de l'aide, et, en contrepoint, une réunion internationale aura lieu à Doha pour envisager les moyens d'améliorer les modes de financement de l'aide au développement. Bien entendu, la France prépare activement ces rendez-vous stratégiques dans lesquels elle entend jouer un rôle important. Sans attendre, nous avons proposé à la Commission européenne d'approfondir la réflexion sur la gouvernance locale et, en accord avec le Commissaire européen Louis Michel, il a été décidé que les prochaines journées européennes du développement, dont le thème principal sera précisément la gouvernance locale, auront lieu en France.

Les enjeux de santé sont pour moi essentiels et je considère qu'il est de première urgence de couvrir le risque maladie dans les pays en voie de développement. Comme je l'ai déjà indiqué, Monsieur Christ, la France contribuera à hauteur de 900 millions pour trois ans au fonds mondial contre le sida, le paludisme et la tuberculose. Elle est donc le deuxième pays contributeur après les États-Unis. Le Gouvernement français a en outre sensibilisé Gordon Brown et Angela Merkel et leurs pays vont faire de gros efforts pour se rapprocher de notre niveau de contribution. Parallèlement, j'entends enrichir la synergie avec les initiatives locales, au sein notamment du GIP Esther. Il convient notamment de renforcer les ONG françaises, dont la plupart sont très sérieuses.

La Chine, on le sait, monte en puissance en Afrique, car les matières premières dont le continent est si riche l'intéressent au plus haut point. Son aide au développement ne cesse de croître et l'on peut s'attendre à ce qu'elle double dans les années à venir.

M. le rapporteur spécial – Et nous comptabilisons les activités de l'AFD en Chine au titre de l'aide publique ! Voilà qui ne manque pas de sel !

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État – Nous souhaitons accompagner les pays africains dans la mise au point de bonnes pratiques, nécessité qu'ils acceptent peu à peu. Si l'AFD est présente en Chine, c'est que nous souhaitons pousser à la prise en considération des enjeux climatiques. Du reste, cette présence va dans le sens de nos intérêts et contribue à la réalisation de nos objectifs.

A la Banque mondiale, le changement de présidence a eu pour conséquence un nouvel état d'esprit, reconnu par tous.

Chacun s'accorde à reconnaître que le micro-crédit ne peut, à lui seul, régler tous les problèmes. Une réflexion est en cours sur la micro-assurance.

M. Renaud Muselier – Le budget qui nous a été présenté affirme une volonté politique claire, mais la réalité, c'est qu'une fraction de l'argent des Français est mise à la disposition de pays étrangers avec un double objectif : aider la population et maintenir notre influence. On peut discuter sans fin sur le niveau souhaitable de cette aide, mais la question de fond est de savoir si le dispositif est suffisamment efficace pour nous permettre d'atteindre ce double objectif. La notion de codéveloppement est très satisfaisante et je rends hommage au travail des ministres - en particulier à M. Hortefeux, qui aborde la régulation des migrations de manière juste, cohérente et saine (*Mouvements divers*).

Pour ma part, je considère que nous n'avons pas à aider la Chine, mais c'est une opinion toute personnelle.

Le Président de la République a dit souhaiter la création d'une Union euroméditerranéenne. Le gouvernement peut-il préciser les contours de cette initiative et nous dire, en particulier, si elle suppose la création d'un établissement financier spécifique ?

Mme Martine Aurillac – M. Bockel et M. Hortefeux pilotent le programme de codéveloppement, concept prometteur mais assez difficile à mettre en œuvre. Les 29 millions qui lui sont alloués – un montant bien faible, a-t-il été souligné, mais en progression traduisent la volonté du Président de la République d'aider les migrants à contribuer directement au développement de leurs pays d'origine. Les dispositifs pertinents sont au nombre de trois : les aides multilatérales, les aides à la réinstallation par le biais des micro-crédits, les actions bilatérales. S'agissant de ces dernières, comment les crédits seront-ils répartis pour garantir la meilleure efficacité possible ?

M. le rapporteur spécial – J'aimerais comprendre, monsieur Novelli, en quoi les crédits de la réserve des pays émergents constituent une aide publique au développement. La Chine est-elle dans le besoin ? Ces crédits seraient bien mieux utilisés dans votre ministère que comptabilisés en APD, où ils n'ont rien à faire !

À M. Bockel, je me dois de rappeler que, l'an dernier déjà, l'annulation de la dette de la Côte d'Ivoire et de la RDC nous avait été annoncée, et que je

l'avais jugée impossible. Le Gouvernement nous en parle à nouveau cette année, mais quelle est la probabilité de cette annulation ?

Je maintiens que le montant global de l'aide publique au développement est tombé de 0,5% à 0,45% du RNB et que l'on en est revenu au niveau de 2004. Il s'agit donc bel et bien d'un recul.

Enfin, M. Hortefeux m'a conseillé d'étudier ce que font l'Espagne et la Grande-Bretagne et d'en prendre de la graine. Conseil pour conseil, je lui recommande de lire la liste que je lui adresserai des membres de sa majorité, Mme Veil en tête, qui paraissent partager mon avis sur les tests ADN, dont je redis que c'est une sinistre initiative.

Mme la rapporteure pour avis – Dans l'aide au développement, le contenu est plus important que le montant. L'aide française au développement est consacrée pour un tiers aux aides directes, pour un tiers à l'annulation de la dette et pour un tiers à d'autres opérations. Il convient donc d'anticiper dès à présent la diminution de la part des annulations de dettes dans l'APD. Remettra-t-on de l'argent frais pour maintenir l'APD globale au même niveau ?

Par ailleurs, le contenu même des programmes est parfois surprenant. C'est pourquoi je souhaite la réalisation d'un audit qui permettra de clarifier la structure des dépenses. On saurait ainsi, par exemple, quel est le mode précis de comptabilisation des dépenses d'écolage des étudiants étrangers en France et de l'aide aux réfugiés. Un audit permettrait aussi de mesurer ce qui ne figure pas dans le budget de l'aide publique au développement, mais qui concourt bel et bien au développement – par exemple, les transferts opérés par les migrants et la coopération décentralisée, qui doit elle-même être coordonnée avec la politique nationale.

J'aimerais également savoir quelles sont les versements respectifs de la France et des autres pays contributeurs à UNITAID.

Je partage l'opinion de M. Novelli sur la nécessité de concentrer, d'harmoniser et d'évaluer l'aide publique au développement. Je déplore que le Fonds européen de développement ne prenne pas en compte les programmes de politique de santé et d'éducation ; la France ne pourrait-elle, monsieur Bockel, insister sur ce point ?

Je constate que notre contribution globale aux Nations Unies est stable, mais que nos versements au FNUAP augmentent, ce dont je me réjouis.

J'aimerais être certaine que l'insistance est mise sur les programmes relatifs à la santé maternelle et infantile.

Enfin, je voudrais quelques précisions sur le fonds français des systèmes de santé, créé le 6 décembre 2006.

M. Jean-Marc Roubaud – Le consensus prévalant sur l'aide au développement et le codéveloppement, il n'y a pas lieu de pinailler sur les taux...

M. le Rapporteur spécial – Je ne pinaille pas, monsieur, je rapporte.

M. Jean-Marc Roubaud – C'est mon opinion, respectez-la.

Je considère, comme M. Novelli, que l'important est le contenu de l'aide. Le Forum d'Accra aura donc une grande importance, si ses conclusions ne sont pas diluées dans un rapport. Toutefois, étant donné l'importance des besoins en matière d'aide au développement, le niveau d'intervention pertinent n'est-il pas le niveau européen ?

M. Michel Terrot – Depuis une dizaine d'année, l'aide multilatérale s'accroît. A quel niveau se situe-t-elle aujourd'hui ? Quel est le bon équilibre avec l'aide bilatérale ? Quels sont les critères de gouvernance auxquels notre aide publique au développement est conditionnée ?

M. Jean Launay – Avec 5 millions d'euros de crédits inscrits pour 2008, les accès à l'eau et à l'assainissement seront certes améliorés, mais comment ces crédits seront-ils précisément distribués ? S'agira-t-il d'investissements directs ? Transiteront-ils pas des associations ou des collectivités territoriales ? Quel est par ailleurs le mode de gestion du fonds pour l'environnement mondial, doté de 139 millions ? Comment la France est-elle représentée dans les instances mondiales ? De quels modes de contrôle disposons-nous pour l'utilisation des fonds ?

M. Brice Hortefeux, ministre du codéveloppement – Madame Aurillac, les actions bilatérales de développement visent à soutenir des initiatives économiques : PME et PMI créées par les migrants dans leur pays d'origine, projets de développement local tels que des bâtiments d'école ou des centres de santé soutenus par des associations de migrants en France, mobilisation des élites de la diaspora tels que les universitaires ou les médecins. Je vous communiquerai les chiffres précis.

Monsieur Roubaud, je suis tout à fait favorable à ce que l'Europe relaie notre effort pour le codéveloppement. La présidence française de l'Union européenne sera l'occasion de faire avancer cette idée, de même que nous oeuvrerons à l'élaboration d'un pacte européen sur l'immigration ; nous y parviendrons à condition de convaincre les cinq pays qui reçoivent 80% des migrants – France, Espagne, Italie, Grande-Bretagne, Allemagne. La conférence euro-africaine sera également un moment fort de notre présidence afin de réfléchir aux liens entre flux migratoires et codéveloppement.

Je remercie M. Muselier pour son soutien. Les pays pouvant bénéficier de l'aide au codéveloppement sont ceux d'où provient l'immigration. La première sélection en a établi 28 ; en 2008, six accords de gestion des flux migratoires seront signés. Les montants de l'aide s'élèvent en moyenne à 2 millions.

Mme Marie-Anne Montchamp – L'effort budgétaire en faveur de l'aide médicale d'État est tout à fait significatif, et c'est heureux, mais celle-ci constitue également un motif de migrations, l'AME étant parfois la « médecine du travail clandestin ». Cette intrication de logiques différentes n'est-elle pas problématique ?

M. Brice Hortefeux, ministre du codéveloppement – Vous avez raison. L'AME s'élève à environ 400 millions et peut certes participer à l'évaluation du nombre de clandestins présents sur notre territoire. Je transmettrai vos remarques sur l'aide au ministre de la santé, cette question ne relevant pas directement de mon périmètre d'action.

M. Hervé Novelli, secrétaire d'État – C'est le comité d'aide au développement de l'OCDE qui fixe la liste des pays émergents éligibles aux aides publiques et la Chine y figure. La part de notre aide à destination de ce pays est d'ailleurs très limitée.

Les crédits du FASEP financent des études liées à des projets et le CAD admet que cette aide fait partie de l'aide publique au développement.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État – Je suis d'accord avec Mme Aurillac : les programmes de codéveloppement seront efficaces en s'appuyant sur les outils dont nous disposons aujourd'hui. Cela permettra d'ailleurs d'établir une meilleure cohérence entre les programmes de codéveloppement et notre aide publique au développement.

Je répète le pourcentage des crédits, monsieur Emmanuelli : 0,47% en 2006, vraisemblablement 0,42% en 2007 et un objectif de 0,45% en 2008, même s'il faut être prudent compte tenu de l'évolution de la situation.

Madame Martinez, je suis favorable à la réalisation d'un audit sur la structure de l'aide au développement. Nous dialoguons à ce propos de manière constructive avec Coordination Sud en particulier. Les pays contributeurs d'Unitaid sont au nombre de vingt-sept ; les autres contributeurs principaux pour 2008 sont le Brésil - 10 millions -, le Chili - 5 millions -, la Norvège - 22 millions -, le Royaume-Uni - 30 millions -, la Fondation Bill Gates - 10 millions -, la Corée du Sud - 15 millions -, l'Espagne - 15 millions. La taxe sur les billets d'avion ou assimilés représente 80% des 300 millions.

Notre contribution de base au FNUAP progresse fortement : 1,22 million en 2005, 1,8 million en 2006 et 2,5 million en 2007.

Nous soutenons tous les combats sanitaires en faveur des femmes de même que nous luttons contre les mutilations, les mariages précoces et forcés ou les viols. L'AFD est particulièrement engagée.

Monsieur Terrot, l'aide multilatérale représente un tiers de l'aide au développement et les contributions sont en forte croissance, notamment en faveur des

fonds verticaux ou multilatéraux thématiques dans le secteur de la santé. Nous accompagnons également la croissance des ressources des banques de développement pour compenser les annulations de dette PPTE et IADM. Notre aide bilatérale demeure néanmoins importante : n'allons pas trop loin dans l'aide multilatérale !

J'indique à M. Muselier que nos politiques d'influence sont fortement déterminées par l'efficacité de nos aides. Nous devons donc en permanence balayer devant notre porte. Le sondage de l'AFD montre que si les Français sont favorables à l'aide au développement, ils sont également exigeants et conscients de ce qui ne va pas. Sans doute conviendrait-il aussi que nous écoutions la société civile des pays concernés.

M. Novelli a déjà répondu à propos de la Chine : il s'agit non pas d'assurer une présence caritative, mais de défendre nos intérêts et d'accompagner la présence des entreprises françaises sur des projets de transports et d'infrastructures, grâce à des prêts dont le remboursement viendra d'ailleurs conforter les recettes de l'AFD. Cette politique nous permet également de discuter avec les Chinois d'un certain nombre de sujets, comme leur présence en Afrique, et de renforcer les bonnes pratiques.

S'agissant d'Euromed, tout le monde partage l'idée qu'un dialogue entre les deux rives de la *mare nostrum* vaut mieux qu'un choc des civilisations. L'un des enjeux de la présidence française sera d'associer nos partenaires européens, en particulier l'Espagne, car il convient non pas de tout changer, mais de s'inscrire dans la continuité du processus de Barcelone.

M. Roubaud s'est demandé s'il ne serait pas plus pertinent de renforcer les interventions au niveau européen. C'est une idée que nous défendons, même si ce système présente des défauts et des lourdeurs et s'il ne prend pas suffisamment en compte les intérêts français. On a donc besoin de mesures bilatérales pour exercer une influence sur l'aide multilatérale. C'est ce que la France a l'intention de mettre en avant lors du forum d'Accra sur l'efficacité de l'aide. Cela reflète l'indication de l'accord de Paris qui met l'accent sur le renforcement des capacités, sur les rapports de travail entre les bailleurs, sur la prévisibilité de l'aide et sur l'amélioration de notre propre dispositif. Je pense en particulier au renforcement institutionnel, à l'application d'un code de conduite européen, à la mise en œuvre de mécanismes de coordination, à la formation des agents de développement et à l'étude d'approches programmes.

Je confirme à M. Launay que nous sommes fortement engagés en faveur du Fonds pour l'environnement mondial. J'ai déjà souligné que son nouveau président faisait souffler un nouvel esprit sur cette institution. J'ai d'ailleurs plaidé à Washington contre l'idée d'une multiplication de fonds concurrents. Nous pensons donc que le nouveau fonds de lutte contre le réchauffement climatique que la Grande-Bretagne souhaite voir doté de 800 millions d'euros doit s'inscrire dans le cadre du Fonds mondial.

En ce qui concerne l'accès à l'eau, j'ai assisté à la conférence de Mexico et je considère que ces grands rendez-vous sont importants, en particulier parce qu'ils permettent la montée en puissances des autorités locales. La loi Houdin-Santini permet à la France d'être présente dans ce domaine. L'augmentation de 330 à 350 millions d'euros des autorisations d'engagement de l'Agence française de développement aura un effet significatif.

M. François Loncle – Je souhaite savoir pourquoi, pour la troisième année consécutive, l'engagement solennel qu'avait pris le Président Chirac en faveur du PNUD n'est pas tenu. En effet, nous ne sommes aujourd'hui qu'au onzième rang mondial pour la contribution à ce programme.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État – J'ai indiqué tout à l'heure que le contexte budgétaire nous obligeait à marquer une pause. Entre 2004 et 2007, les crédits sont passés de 16 à 27,5 millions d'euros, mais il est vrai qu'ils stagnent désormais. Nous considérons qu'il est prioritaire de nous remettre en situation de tenir l'ensemble de nos engagements et nous nous battons en particulier en faveur d'une contribution suffisante au PNUD, qui doit retrouver toute sa place au sein des instances onusiennes.

M. le président de la commission des finances – Messieurs les ministres, je vous remercie.

*

À l'issue de la commission élargie du 7 novembre 2007, la commission a examiné pour avis les crédits de la mission « Aide publique au développement » pour 2008.

Suivant les conclusions de la rapporteure, *la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement » pour 2008.*

*

* *

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

A l'Assemblée nationale :

Ministère des Affaires étrangères et européennes

- M. Jean-Marc CHATAIGNIER, Directeur du cabinet de M. Jean-Marie BOCKEL
- M. Jean-Baptiste CORTEEL, Conseiller parlementaire au cabinet de M. Jean-Marie BOCKEL
- Mme Anne GAZEAU-SECRET, Directrice générale de la coopération internationale et du développement (DGCID)
- M. Jérôme PASQUIER, Directeur adjoint de la coopération internationale et du développement (DGCID)
- M. Stéphane ROMATET, Conseiller au cabinet de M. Bernard KOUCHNER

Ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi

- M. François MARION, Chef du bureau « Aide au développement et institutions multilatérales de développement », Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGPE)
- M. Julien RENCKI, Sous-Directeur des affaires financières et de développement, DGPE

Ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement

- Mme Elsa HERVY, Conseiller parlementaire au cabinet de M. Brice HORTEFEUX
- M. Yves BENTOLILA, Conseiller budgétaire au cabinet de M. Brice HORTEFEUX

Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

- Mme Cécile MOLINIER, Directrice de Bureau de liaison du PNUD à Genève

Agence française de développement (AFD)

- M. Jean-Michel SEVERINO, Directeur général
- M. Jean-Marc PRADELLE, Chargé des relations institutionnelles

Haut conseil de la coopération internationale (HCCI)

- M. Jean-François BERNARDIN, Président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie
- M. Yves BERTHELOT, Président du Comité français pour la solidarité internationale
- M. Gilles CARASSO, Secrétaire général
- M. Thierry CHAMBOLLE, Président du comité « changement climatique » du MEDEF
- M. Charles JOSSELIN, Vice-président du Conseil général des Côtes-d'Armor
- M. Michel VERNIÈRES, Membre du Groupe d'intérêt scientifique, économie mondiale, tiers monde, développement (GEMDEV)

Organisations non gouvernementales

- Mme Julie ANCIAN, Responsable plaidoyer santé globale de Médecins du Monde, commission « Aide publique au développement » de Coordination SUD
- Mme Dominique AUDOUZE, Fédération internationale du Planning familial
- M. Michel BRUGIÈRE, Directeur général de Médecins du Monde, administrateur de Coordination SUD
- M. Sébastien FOURMY, Chargé de campagnes, OXFAM France, Agir ici

- M. Régis MABILAIS, Chargé de mission, secrétaire de la commission « Aide publique au développement » de Coordination SUD
- M. Simon MARTIN, Directeur de Santé Sud
- Mme Clémence PAJOT, Chargée de mission, secrétaire de la commission « genre » de Coordination SUD
- Mme Marie-Dominique de SUREMAIN, Enda Europe
- M. Robert TOUBON, Directeur de la stratégie de Equilibres & Populations
- M. Emmanuel TRENADO, directeur des programmes internationaux d'Aides

A Bruxelles :

Commission européenne

- M. Bernard PETIT, Directeur général adjoint chargé du développement et des relations avec les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
- M. Domenico ROSA, Conseiller au cabinet du Commissaire Louis Michel chargé du développement et de l'aide humanitaire

Représentation permanente de la France auprès des institutions européennes

- M. Jean-Paul SEYTRE, Conseiller pour la coopération et le développement
- M. Xavier STICKER, Conseiller pour les relations entre l'Union européenne les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

Au Mali :

- M. Amadou Toumani TOURÉ, Président de la République du Mali

Gouvernement, autorités locales et administration

- M. Ibrahim Oumar TOURÉ, Ministre de la santé
- Mme Sidibé Aminata DIALLO, Ministre de l'éducation de base, de l'alphabétisation et des langues nationales
- M. Oumar Hamadou DIKO, ancien Ministre des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine
- M. Souleymane DAGNON, Maire de la Commune VI de Bamako
- M. Gengley TRAORE, Maire de la Commune rurale de Dogodouman
- M. Sambou WAGUE, Secrétaire général du ministère des finances
- M. Abdoulaye TOURÉ, Directeur général du Budget du ministère des l'économie et des finances
- M. Hamidou BATHILY, Responsables de la cellule technique du codéveloppement, ministère de l'économie et des finances
- Mme Togola Diama SISSOUMA, Directrice de l'Académie d'enseignement Rive Droite

Ambassade de France, Agence française de développement et autres établissements français de coopération au Mali

- M. Michel REVEYRAND-DE MENTHON, Ambassadeur de France au Mali
- M. Thierry VIELLE, Conseiller de coopération et d'action culturelle, chef du service de coopération et d'action culturelle (SCAC)
- M. Patrick DEVAUTOUR, Conseiller adjoint de coopération et d'action culturelle, adjoint au chef du SCAC
- M. François-Marie LAHAYE, Conseiller régional Santé, SCAC
- Mme Cécile DAKOUO-COULIBALY, Responsable du Fonds social de développement au SCAC

- Mme Leïla OULMI, Chargée de mission au SCAC
- M. Jean-Louis MIRAS, Assistant technique, Conseiller technique du Ministre de l'Economie et des finances, SCAC
- M. Idrissa DIABIRA, Assistant technique au Projet de codéveloppement à Kayes, SCAC
- M. Hervé BOUGAULT, Directeur de l'Agence française de développement (AFD) au Mali
- M. Daniel LUBETH, Chargé de mission à l'AFD au Mali
- M. Vincent DOUILLET, Chargé de mission à l'AFD au Mali
- Mlle Emilie GARET, Chargée d'études à l'AFD au Mali
- M. Mari Le HOUX, Directeur de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)
- M. Gilles FEDIERE, Directeur de l'Institut de recherche pour le développement (IRD)

Coopérations multilatérales, communautaires et partenaires

- M. Joseph BYLL-CATARIA, représentant du PNUD au Mali
- M. Gabin HAMANN, Chef de la coopération à la délégation de la Commission européenne au Mali
- Mme Emilie LEROUX, Chargée de mission à la délégation de la Commission européenne au Mali
- M. Abdoulaye KONATE, Banque mondiale
- Mme Kerstin JOHNSSON, remplaçante du Conseiller au bureau de coopération au développement international de la Suède
- M. Patrick ETIENNE, Directeur adjoint du bureau de coordination de la coopération suisse
- M. Yves PETILLON, Directeur de la coopération du Canada
- M. Ronny DYNOODT, Directeur du bureau de la coopération au développement de Belgique

Société civile

- M. Dimitri BRELIERE, Consultant à la Présidence de la République du Mali
- Professeur Kalilou OUATTARA, urologue, expert en fistules obstétricales
- Mme Mariam CISSOKO, Chargée de programme FNUAP/Mali
- Dr Aliou KAYO, Chef du Programme concerté Santé Mali II
- M. Djigui KEITA, Coordinateur de l'ONG «Alliance de meilleures pratiques de développement» (AMPD)
- M. Amidou DIARRA, Secrétaire général de la Fédération locale des associations de santé communautaire (FLASCOM) de la Commune VI
- Le Groupe pivot Santé & Population (PG/SP) sur le site d'un projet cofinancé sur le Programme concerté Santé Mali (PCSM) à l'AFD
- Les femmes du village de Baguinéda-croni et les responsables (coordinateur, formatrice, mairie) du projet « AKADI SO DJI » de l'ONG Tanima 2000

Entreprises

- M. Mohamed KEITA, Entrepreneur
- M. Cyril ACHCAR, Groupe AMI
- M. Modibo TOURE, Fiscaliste
- M. Daouda FALL, DFA Communication
- M. Bakary CAMARA, Assurances GASPAR Consult
- M Charles N'DOYE, SG Graphique Industrie / DG ECOBANK