

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux droits des femmes et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

- Audition de M. Alain Joyandet, secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie auprès du ministre des affaires étrangères et européennes, sur les dispositifs de coopération en faveur des femmes dans les pays en développement2

Mercredi
7 janvier 2009
Séance de 16 h15

Compte rendu n° 11

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence
de Mme Marie-Jo
Zimmermann,
*présidente***



La Délégation a procédé à l'audition de M. Alain Joyandet, secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie auprès du ministre des affaires étrangères et européennes, sur les dispositifs de coopération en faveur des femmes dans les pays en développement.

Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann. Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie vivement d'avoir accepté notre invitation. La Délégation aux droits des femmes attache une grande importance à la dimension internationale des problèmes qui sont de sa compétence. Elle s'efforce, à son niveau, de servir de lien et d'apporter une aide aux femmes dans le monde. Je remercie Mme Chantal Bourragué, qui s'est particulièrement investie sur ces sujets, d'avoir accepté d'être nommée par M. Joyandet parlementaire en mission dans le but d'améliorer la place du genre dans notre dispositif de coopération. La Délégation n'a pas seulement une vocation nationale. Bien souvent, l'action et les combats menés par les femmes d'autres pays constituent pour nous des leçons.

M. Alain Joyandet, secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie. C'est avec plaisir que je réponds à votre invitation, madame la présidente. Je sais que votre Délégation est très active et, comme vous le savez, j'ai pris l'engagement dès mon entrée en fonctions d'agir en faveur des femmes dans les pays en voie de développement, notamment en Afrique. Aujourd'hui, l'expérience de terrain que j'ai acquise en me rendant dans une quarantaine d'États me permet d'avoir une vision plus globale. Au-delà de la grande diversité des situations, on peut dégager quelques tendances fortes.

Il reste un nombre immense de femmes qui ne disposent tout simplement pas de la liberté – liberté d'aller et venir, de conduire son propre destin, liberté en matière civique, éducative et de santé, liberté de s'occuper comme elles le souhaiteraient du destin de leurs enfants... Pourtant, même dans les pays qui connaissent les plus grandes difficultés, on constate que là où les femmes jouissent d'une certaine liberté individuelle, elles deviennent très vite le facteur majeur de l'évolution de la société. Au Kenya, par exemple, dans le bidonville de Kibera (800 000 habitants), ce sont les femmes qui animent la vie sociale et économique, en pratiquant notamment l'agriculture vivrière urbaine. *A contrario*, en Afghanistan, les femmes doivent porter la *burka* et disparaissent dès qu'un homme entre dans la maison et on ne peut avoir que des hommes comme interlocuteurs.

Plusieurs chiffres attestent à la fois le rôle central joué par les femmes dans les sociétés en voie de développement et les injustices flagrantes dont elles sont victimes : les femmes reçoivent 10 % des aides alors qu'elles effectuent 90 % des heures travaillées. Ce sont elles qui sont le plus touchées par le sida. Par ailleurs, 90 % des microcrédits sont sollicités et obtenus par des femmes, qui remboursent les mensualités à 95 %. Lorsque l'aide publique au développement parvient entre leurs mains, 95 % profiteront immédiatement à la famille. L'effet de levier pour atteindre les objectifs du millénaire est évident : les enfants sont alors nourris, soignés et scolarisés.

Voilà pourquoi la liberté des femmes est un axe majeur du développement. Il est primordial d'aider les femmes qui sont aujourd'hui privées de cette liberté à trouver une forme d'existence socio-économique et éducative propre à faire progresser la société de façon exponentielle.

J'en viens au dispositif que nous avons mis en place pour contribuer, à notre mesure, à un effort aussi bien bilatéral que multilatéral. Parmi les huit chantiers que j'ai ouverts à mon arrivée un chantier spécifique est consacré aux femmes. Il tend tout d'abord à intégrer les femmes dans tous les projets et dans les stratégies du ministère des affaires étrangères, dans les ambassades, au sein de l'Agence française du développement (AFD) et au niveau des ONG. Nous mettons en place des sessions de formation destinées aux collaborateurs pour qu'ils prennent systématiquement en compte la notion transversale de genre. Nous avons constitué un réseau d'experts et au sein du ministère des affaires étrangères, une conseillère, Mme de Matha, est spécialisée sur ces questions. Enfin, nous avons confié à une mission parlementaire, présidée par Mme Chantal Bourragué, le soin d'analyser nos engagements en ce domaine et de formuler de nouvelles propositions.

Sur le plan budgétaire, nous consacrons 20 millions d'euros à ce sujet, dont 14 millions transiteront par l'AFD. Sur ces 20 millions, 10 sont consacrés à deux dossiers principaux : une maternité en Afghanistan et une importante opération hydraulique gérée par des femmes au Burkina Faso. J'ai en effet voulu éviter le saupoudrage pour privilégier des actions importantes qui pourront servir de référence par la suite. Nous réservons par ailleurs 4 millions d'euros à des projets spécifiquement tournés vers les femmes proposés par des ONG françaises. Un appel à projets est lancé dans cette perspective. Nous avons également délégué 3 millions d'euros aux ambassades, à qui nous demandons de faire émerger des projets en faveur des femmes.

C'est incroyable ce que les femmes aidées par les ONG peuvent réaliser avec seulement 10 000 euros ! Cela vaut mieux que tous les discours.

Enfin, nous avons consolidé 10 millions d'euros au microcrédit.

Même s'il est toujours possible de faire mieux, nous nous efforçons de mener une politique volontariste au plus près du terrain. Toutes les idées et suggestions des membres de la Délégation seront à cet égard bienvenues.

Mme Claude Greff. Merci, monsieur le secrétaire d'État, de nous avoir ainsi exposé votre action en faveur des femmes.

Qu'en est-il d'un sujet que vous n'avez pas abordé, celui de l'exploitation sexuelle ? La situation est très préoccupante aussi bien en Europe (Roumanie, Moldavie...) qu'en Afghanistan et en Afrique.

L'illettrisme est une autre entrave considérable au progrès. On sait que les femmes sont les meilleurs vecteurs pour lutter contre ce phénomène. Quels moyens votre département, qui est chargé de la francophonie, compte-t-il engager sur ce sujet ?

M. le secrétaire d'État. Nous consacrons 2 millions d'euros à la lutte contre la traite des êtres humains et le tourisme sexuel. Ces crédits peuvent être affectés à des opérations spéciales sollicitées par des ONG ou par les services du ministère à l'étranger.

Quant à la lutte contre l'illettrisme et en faveur de la scolarisation, ce sont des objectifs de fond de notre politique. Nous avons confié la mission à votre collègue Mme Henriette Martinez de réaliser un audit de l'emploi des crédits affectés aux organisations multilatérales – soit plus de 60 % du budget de l'aide publique au développement. Au niveau bilatéral, c'est-à-dire pour environ un tiers de l'aide publique au développement, tous les

projets touchant à la santé, à la scolarisation et à la gouvernance sont maintenus, notamment en ce qui concerne l’Afrique subsaharienne. J’encourage tout ce qui peut augmenter le taux de scolarisation des petites filles car c’est un élément essentiel. Comment amplifier encore notre action et passer à une autre échelle ? Les barrières à lever sont nombreuses. Bien souvent, ce n’est que lorsque les mères sont libres et actrices de la société que les enfants vont à l’école. On aimerait disposer de plus de moyens, et c’est pourquoi je travaille à la mise en place, en France, de moyens de financement innovants et hors budget que l’on pourrait mettre au service de la lutte contre l’illettrisme en Afrique.

Mme Françoise Hostalier. Beaucoup de pays se révèlent inaptes à assurer une bonne gouvernance. En Afghanistan ou au Tchad, par exemple, les instances ministérielles sont dans l’incapacité matérielle de mettre en place des politiques efficaces. Faute de cadres et de relais sur le terrain, le ministère afghan chargé du droit des femmes ne consomme pas même 30 % des crédits destinés à réaliser des actions concrètes. Comment développer, parallèlement au soutien aux ONG, une coopération plus institutionnelle ?

M. le secrétaire d’État. Je ne vois pas d’autre solution que les ONG et les organisations multilatérales. Nous travaillons avec elles car dans beaucoup de pays, nous ne pouvons trouver d’interlocuteurs gouvernementaux, ou du moins d’administrations capables de mettre en œuvre une politique.

Lors des inondations aux Gonaïves, par exemple, j’ai débloqué 4 millions d’euros pour apporter une aide fiduciaire – et non une aide gouvernementale dont j’aurais ignoré l’emploi – qui a permis d’embaucher à trois dollars par jour des personnes aptes à la reconstruction de la ville. Comme vous le soulignez très justement, la question est bien souvent de savoir comment on enclenche les choses sur le terrain. C’est pourquoi je travaille beaucoup avec les ONG. J’ai décidé d’augmenter de 50 % dans les quatre ans à venir le volume des aides qui passeront par ces organisations. C’est le seul moyen d’être sûr de l’aboutissement concret des actions. Même si, en Guinée, la junte finit par organiser des élections, les délais seront longs avant de trouver des interlocuteurs pour mettre en place une politique de scolarisation. En revanche, s’il nous est possible d’augmenter la présence des ONG sur le terrain dès la tenue d’élections libres, nous disposerons immédiatement de relais opérationnels.

Mme Danielle Bousquet. Le cinquième objectif du millénaire, qui vise à améliorer la santé maternelle, est celui où l’on constate le moins de progrès, notamment en Afrique. Ce n’est pas qu’une question d’argent car sur place on manque aussi de cadres de santé. Comment former des personnels à la santé maternelle et infantile en Afrique ? La France consacre-t-elle un budget suffisant à ces programmes ?

M. le secrétaire d’État. L’aide publique au développement est un des moyens financiers, ce n’est pas le seul. Même si l’on arrive à 0,7 % de revenu national brut en 2015, il n’est pas sûr que cela suffise pour atteindre les objectifs du millénaire.

Mme Danielle Bousquet. Cela dépend de la manière dont on utilise cet argent.

M. le secrétaire d’État. Pas seulement. Ce qui marche à tous les coups, c’est le développement économique. Tous les pays qui sont passés du statut de PMA (pays les moins avancés) à celui de pays émergents ont su accrocher leur propre croissance économique à la croissance mondiale. Lorsque la croissance est là, tous les problèmes dont on parle reculent, qu’il s’agisse de la discrimination envers les femmes, de la santé maternelle, de la

scolarisation des enfants, de l'accès au planning familial, etc. Voilà pourquoi nos financements ne doivent pas être focalisés sur la seule aide publique au développement traditionnelle : nous devons mettre l'accent sur le développement économique. Dès l'année prochaine, nous mettrons en œuvre, avec l'AFD, 1 milliard d'euros supplémentaire pour financer tous les projets allant en ce sens, tout particulièrement en Afrique. L'APD n'en régressera pas pour autant : elle augmentera de 2,64 % en 2009 et il faut y ajouter les 192 millions d'euros d'autorisations d'engagement que nous avons récupérés.

La France a consacré 77 millions d'euros depuis 2003 aux programmes de santé maternelle, 12 millions d'euros depuis 2006 aux préservatifs. Sa contribution permet la prise en charge de 900 000 femmes enceintes par an. Les problèmes restent toutefois considérables puisque 35 millions de femmes sont victimes de complications graves lors de leur accouchement et que 500 000 d'entre elles en meurent tous les ans. Les problèmes de l'accès aux soins sont considérables. De plus, de nombreux tabous pèsent encore sur ces questions. Dans beaucoup de pays, un homme marque sa réussite sociale par le nombre de ses épouses, lesquelles ont chacune six ou sept enfants.

Il ne s'agit donc pas que d'argent, mais aussi de présence sur le terrain. C'est pour cette raison que je veux multiplier par plus de trois le nombre de volontaires internationaux, en le faisant passer de 4 400 à 15 000 par an, en répartissant l'effectif selon des objectifs précis et en intégrant, aux côtés des 18-25 ans, de jeunes retraités. Une infirmière à la retraite pourra ainsi partir en Afrique moyennant une rémunération qui s'ajoutera à sa pension.

Mme Martine Aurillac. Dans ces pays, la question de l'enseignement me semble fondamentale, presque plus que celle de la santé. Lorsque les structures gouvernementales existent, les ministres sont tout à fait à même de mettre en exergue l'éducation des petites filles, qu'ils développent souvent sans aucune aide extérieure.

Il faut insister sur le pouvoir considérable dont les femmes disposent en Afrique – souvent lié au caractère matriarcal des sociétés. Au Sénégal, par exemple, il y avait jusqu'à une date récente beaucoup plus de femmes ministres qu'en France. Ce sont les femmes qui ont imposé la paix en Casamance.

Mais ma question est tout autre : quelles sont les procédures de contrôle des ONG ?

M. le secrétaire d'État. Lorsque c'est moi qui pose la question, on trouve cela suspect ! Pour l'instant, je cherche avant tout à renforcer notre action avec les ONG.

Les ONG se professionnalisent de plus en plus et la proportion des bénévoles régresse au profit de celle des salariés. Elles disposent de commissaires aux comptes qui tiennent les informations disponibles. Certes, il est difficile de tout contrôler. Tant au niveau français qu'au niveau international, l'aide publique au développement représente une machine considérable. Il est très compliqué de tenter de la simplifier. Entre la décision et le moment où les gens peuvent constater ce qui est fait sur le terrain, le temps est tel que la crédibilité des actions est en jeu.

Un exemple. Je suis le premier ministre étranger à m'être rendu en Haïti après les derniers cyclones. Aux Gonaïves, la destruction de six ponts interdit tout accès routier, si bien que l'aide du PAM (programme alimentaire mondial) ne pouvait plus être acheminée. Réunir des fonds pour reconstruire un pont suppose de passer des appels d'offres internationaux, et ce dans un pays où l'on ne peut s'appuyer sur l'administration. J'ai décidé que c'est nous qui

assurerons la reconstruction du pont principal et j'ai obtenu le financement. Aujourd'hui, ce pont est achevé mais il aura fallu se placer dans une quasi-illégalité ! Le code de bonne conduite européen et la division du travail qu'il propose, constituent néanmoins un essai de simplification. En Tanzanie, on a dénombré l'année dernière pas moins de 600 projets de coopération de moins de 1 million d'euros. Cela fait 600 délégations, 600 accueils à l'aéroport, 600 suivis à assurer ! Nous travaillons donc à constituer des groupes d'États européens et à désigner des chefs de file pour l'aide à tel ou tel pays afin de gagner en efficacité et en rapidité.

M. Guy Geoffroy. L'enclenchement d'une action d'aide est toujours délicat. Il faut trouver le bon moment et le bon levier. Cela dit, il faut aussi veiller à l'enracinement et à la durabilité de ces actions. Lors de la dernière législature, le Parlement a voté une loi importante destinée à faciliter la coopération directe entre les collectivités françaises et les collectivités étrangères. Pour renforcer l'efficacité des aides comment envisagez-vous le rôle de la coopération décentralisée ? Comment l'État peut-il contribuer à une meilleure articulation des actions menées au plan local ?

Mon agglomération mène depuis une vingtaine d'années des projets très concrets en Mauritanie dans le domaine de la santé, qu'il s'agisse de construction de centres ou d'actions de formation initiale et continue. Et cela marche ! Les collectivités sont capables de mobiliser de réelles compétences.

M. le secrétaire d'État. De telles actions apportent des solutions mais elles peuvent aussi être source de complexité. La multiplicité des intervenants fait qu'à un moment donné on ne sait plus qui fait quoi. À côté de cela, étant moi-même maire d'une ville jumelée avec deux villes de Côte-d'Ivoire, je sais combien les élus locaux sont soucieux d'efficacité et de résultats concrets. Le circuit de décision est généralement court et le volume global d'action est loin d'être négligeable.

J'ai donc décidé de faire l'inventaire de ces actions. Je commencerai le 23 janvier à Dijon un tour de France des régions. La renégociation des contrats triennaux qui nous lient avec les collectivités locales sera avancée. D'autre part, les budgets d'intervention sont souvent modestes et l'on a le sentiment que l'on pourrait faire plus : c'est pourquoi mon ministère étudie actuellement des mécanismes d'incitation.

Mme Chantal Bourragué. L'aide au développement dispensée par l'Europe pose des problèmes d'identification : il arrive que l'on dénonce l'absence de la France sur de grands projets alors que ce n'est pas la réalité.

Pour ce qui est des ONG, je crois qu'il faut encourager une action dans la durée. Les jeunes seniors sont prêts à accomplir beaucoup de choses. Il faudra mobiliser les dispositifs existants pour favoriser leur présence sur le terrain sachant que la francophonie et l'aide au développement ne se limitent pas à l'Afrique.

M. le secrétaire d'État. Certainement pas. Je me suis rendu récemment en Afghanistan pour tenter de relancer la production de coton. Mais je ne vous cache pas que les ONG présentes dans ce pays sont très découragées.

Le Président de la République a réaffirmé que l'Afrique subsaharienne est une priorité de la France en matière de politique de développement.

J'ai demandé à ce qu'on lève les verrous réglementaires et financiers qui limitent la participation financière de l'AFD à des opérations d'investissement dans d'autres pays. Il s'agit souvent de consentir des prêts à des pays émergents tout à fait solvables. Lorsque nous intervenons dans l'économie, nous portons aussi nos valeurs, notamment en ce qui concerne la place des femmes. Cela étant, l'Afrique mobilise cependant l'essentiel de mon attention. Il s'agit d'un enjeu de développement essentiel qui rejoint toutes les autres problématiques, celle de l'immigration en particulier. La réorientation voulue par le Président de la République ne saurait être contestée. Parmi les 53 États africains, ceux qui ont une croissance à deux chiffres ont aussi une émigration vers la France quasiment nulle. Au Sénégal, j'ai pu constater à quel point les problèmes de violence, de scolarisation, etc., se trouvaient ainsi réglés de façon naturelle.

Il y a bien entendu des urgences qui justifient la poursuite de notre action sociale par voie de subventions, mais nous ne devons surtout pas en rester là. Au Ghana, nous avons assisté à une alternance démocratique sans heurts. Le pays se développe. Le président sortant, John Kufuor, m'avait affirmé que son souci était que son pays soit considéré par le reste du monde comme un partenaire commercial normal.

La croissance économique ne surgit pas d'elle-même : il faut une bonne gouvernance et une exploitation transparente des produits du sol. Les richesses locales doivent servir le développement local. Lorsque ces conditions sont réunies, les problèmes sociaux se résolvent de manière exponentielle.

Mme Françoise Hostalier. Depuis le 1^{er} janvier, il n'est plus possible de réutiliser les médicaments collectés. Contrairement à ce qui avait été prévu, les laboratoires n'ont pas pris le relais. Que compte faire le Gouvernement à ce sujet ?

M. le secrétaire d'État. Je n'ai pas d'élément à vous fournir immédiatement mais nous vous apporterons une réponse.

Mme Odette Duriez. Par quels moyens comptez-vous multiplier les volontaires internationaux ?

Il me semble par ailleurs important de privilégier le donnant-donnant, et donc de faire venir en France les responsables africains d'ONG afin qu'ils découvrent nos modes de vie et les raisons de l'aide que nous apportons et les personnes qui agissent sur place ont beaucoup à nous apprendre.

M. le secrétaire d'État. Je rencontre régulièrement les responsables des ONG. L'idée de faire venir en France des ressortissants des pays dans lesquels nous intervenons est intéressante mais elle m'inspire aussi certaines réserves. Il existe déjà de nombreux échanges, notamment au niveau universitaire. L'essentiel reste toutefois ce que nous pouvons apporter dans les pays concernés. Votre question, madame la députée, renvoie très exactement à la réorientation de notre politique de coopération : ne nous limitons pas à une intervention sociale fondée sur des subventions, essayons au contraire de construire une relation partenariale et durable. Mieux vaut apporter des financements pour créer des richesses, de la valeur ajoutée et des emplois. C'est tout le sens du discours prononcé par le Président de la République au Cap. Si nous avons mis en place 2,5 milliards d'euros sur cinq ans pour financer les créations d'entreprises dans les pays en développement, c'est que nous voulons que le développement économique l'emporte sur l'intervention sociale.

M. Jean-Luc Pérat. Cet accompagnement est une bonne chose mais a-t-on défini des critères d'évaluation des résultats ?

M. le secrétaire d'État. Les instances internationales (comité d'aide au développement, ONU, etc.) nous fournissent tous les éléments d'évaluation dont nous avons besoin. Chaque année, leurs agences d'évaluation fournissent des chiffres. Les objectifs du millénaire, notamment, font l'objet d'un suivi très précis : nombre d'enfants scolarisés, nombre de maternités à problèmes, taux de mortalité infantile, prévalence du sida... Tout cela permet d'évaluer l'efficacité de l'aide publique.

Les résultats sont à la fois encourageants et inquiétants. Encourageants parce qu'il existe des réalisations concrètes ; inquiétants parce que, si la population de l'Afrique subsaharienne double d'ici à 2050, la croissance des besoins sera considérable. C'est pourquoi j'insiste autant sur le développement économique qui s'accompagne généralement de l'accès des femmes au planning familial. La démographie est encore un sujet tabou en Afrique, où le fait d'avoir beaucoup d'enfants reste un signe de richesse, de puissance et, en l'absence de régime de retraite, d'assurance pour l'avenir. Sur les grands enjeux que sont la démographie et le changement climatique, il faut à l'évidence beaucoup plus de moyens pour obtenir des résultats conformes aux objectifs du millénaire, étant entendu que ces résultats sont toujours bien meilleurs dans les pays qui connaissent un développement économique.

Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann. Merci beaucoup pour ces réponses, monsieur le secrétaire d'État. J'espère que la remise des conclusions de la mission de Mme Bourragué nous donnera l'occasion de vous entendre une nouvelle fois.