

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Par MM. Jean-Claude PEYRONNET et Christian CAMBON,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Didier Boulaud, Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leïla Aïchi, Hélène Conway Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Raymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Yves Rome, Richard Tuheiava.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 4) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	11
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION	13
PREMIÈRE PARTIE	
QUELLE POLITIQUE POUR QUEL BUDGET, OU POURQUOI INVESTIR DANS LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN PÉRIODE DE CRISE DES FINANCES PUBLIQUES ?	
I. DES CRÉDITS QUI CONTRIBUENT À UN VOLET CROISSANT DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA FRANCE	18
A. DES DÉSÉQUILIBRES MONDIAUX GRANDISSANTS QUI APPELLENT DES SOLUTIONS GLOBALES ET UNE MOBILISATION COLLECTIVE DES PAYS DÉVELOPPÉS	18
1. <i>Malgré des progrès importants en partie liés à l'effort d'aide au développement...</i>	19
2. <i>..., le maintien de très fortes inégalités de développement, comme l'illustre la famine récente dans la corne de l'Afrique.....</i>	22
3. <i>... dont les conséquences sont accrues par la mondialisation</i>	24
4. <i>...et par les effets prévisibles du réchauffement climatique</i>	24
B. LA FRANCE VEUT Y JOUER UN RÔLE DE PREMIER PLAN	25
1. <i>L'aide au développement constitue un des éléments du statut international de la France par lequel elle manifeste une vision du monde au-delà de ses intérêts propres</i>	26
2. <i>La coopération internationale est un des volets de politique étrangère d'influence dans des pays du Sud qui font l'objet d'une concurrence accrue entre les grandes nations</i>	27
3. <i>La France souhaite participer à la mise en place de politique de gestion des biens publics mondiaux de plus en plus incontournable</i>	28
4. <i>Une politique qui constitue un volet important de la sécurisation de l'environnement international de la France</i>	29
II. DU FORAGE DES PUIITS DANS LE SAHEL À LA PRÉSERVATION DES BIENS PUBLICS MONDIAUX : UNE POLITIQUE QUI A RENOUVELÉ SES STRUCTURES, SES PROCÉDURES ET SA STRATÉGIE	30
A. UNE POLITIQUE QUI A RENOUVELÉ SES STRUCTURES, SES PROCÉDURES ET SA STRATÉGIE	30
B. DES OBJECTIFS DE PLUS EN PLUS AMBITIEUX	33
1. <i>La lutte contre les inégalités</i>	33
2. <i>La promotion d'une croissance durable et responsable</i>	33
3. <i>La prévention et la gestion des situations de crise</i>	34
4. <i>La préservation des biens publics mondiaux et la lutte contre le réchauffement climatique élargissent le champ d'application de la coopération et accroissent les besoins de financement.</i>	34
5. <i>Y a-t-il des objectifs cachés derrière l'aide au développement ?</i>	36
(a) <i>Le commerce extérieur fait-il partie des objectifs de l'aide au développement ?</i>	37

(b) <i>La maîtrise de l'immigration peut-elle être également un objectif secondaire de la politique de coopération ?</i>	40
C. UNE APPLICATION DIFFÉRENCIÉE SELON LES ZONES	42
1. <i>L'Afrique, enjeu majeur du 21^e siècle, reste la destination principale des dons et prêts issus des programmes 110 et 209</i>	42
2. <i>La Méditerranée fait l'objet d'un soutien croissant pour accompagner le printemps arabe</i>	45
3. <i>Le développement de la coopération dans les pays émergents à travers des prêts peu ou pas bonifiés offre des opportunités aux intérêts français mais soulève des interrogations sur sa finalité</i>	47
D. DES MODALITÉS D'INTERVENTION DE PLUS EN PLUS COMPLEXES QUI RENDENT LE CONTRÔLE ET L'ÉVALUATION DE CETTE POLITIQUE À TRAVERS LE BUDGET DE PLUS EN PLUS DIFFICILES	49
1. <i>La France comme l'ensemble de ses partenaires intervient de plus en plus rarement seule et de plus en plus fréquemment au sein de coalitions de bailleurs de fonds nationaux ou multilatéraux</i>	49
2. <i>Une politique de coopération qui se joue de façon croissante au niveau multilatéral comme l'illustre la montée en puissance des crédits multilatéraux ainsi que l'inscription de la coopération pour le développement dans l'agenda du G20 et du G8</i>	51
3. <i>Des modalités d'intervention de plus en plus complexes</i>	53
4. <i>Des évolutions qui rendent l'évaluation de notre politique de coopération plus difficile</i>	54
E. UNE POLITIQUE AU MILIEU DU GUÉ	55

DEUXIÈME PARTIE

L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE RESTE CONSIDÉRÉE COMME L'UNE DES PLUS IMPORTANTES AU MONDE MALGRÉ LE DÉCALAGE ENTRE LES AMBITIONS ET LES MOYENS MIS EN OEUVRE

I. UNE AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE QUI DEMEURE OFFICIELLEMENT L'UNE DES PLUS IMPORTANTES AU MONDE GRÂCE À UN THERMOMÈTRE LARGEMENT FAUSSÉ	57
A. SELON LA MESURE DÉFINIE PAR L'OCDE, L'APD FRANÇAISE, AVEC PLUS DE 10 MILLIARDS ET 8 % DE L'APD MONDIALE, EST L'UNE DES PLUS IMPORTANTES AU MONDE	57
B. LES CRITÈRES RETENUS POUR LA DÉCLARATION DE L'APD NE PERMETTENT CEPENDANT PAS DE MESURER L'ARGENT EFFECTIVEMENT DISPONIBLE POUR FINANCER DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT	59
1. <i>Même si elle en a une lecture assez large, la France respecte les critères de déclaration définis par l'OCDE</i>	59
2. <i>L'APD déclarée constitue cependant un mauvais thermomètre de l'effort français en faveur du développement</i>	61
a) <i>Figurent au sein des dépenses déclarées au titre de l'APD française plus de 1,6 milliard d'euros de crédits qui ont un rapport très lointain avec une aide de terrain effective</i>	61
(1) <i>Les coûts d'accueil des étudiants issus de pays en développement dans les universités françaises sont comptabilisés à hauteur de plus de 600 millions d'euros</i>	61

(2) Les coûts d'accueil des réfugiés issus des pays en développement sont comptabilisés à hauteur de plus de 300 millions d'euros	63
(3) Les dépenses d'intervention en faveur de Mayotte et de Wallis & Futuna ont été comptabilisées en 2010 à hauteur de plus de 470 millions d'euros.....	64
(4) Les dépenses liées à la diffusion de la francophonie dans les pays en voie de développement sont comptabilisées à hauteur de 100 millions d'euros.....	65
(5) Les dépenses liées à la zone franc sont comptabilisées à hauteur de 70 millions d'euros.....	65
b) Le poids des annulations de dettes qui représentent, selon les années, 8 à 40 % de l'aide déclarée explique l'essentiel des variations annuelles de l'APD française.	66
c) Les flux net de prêts, parfois à des taux proches du marché, représentent plus d'un milliard d'euros d'APD	67
(1) La question du degré de concessionnalité des prêts ou jusqu'où peut-on considérer des prêts à des taux de marché comme de l'APD	68
(2) La question de la dynamique de la croissance des prêts et son incidence sur l'évolution future de l'APD française.....	69
(3) La question du bon équilibre entre les dons et les prêts au regard des objectifs géographiques de la coopération française.....	70
C. UNE INTERPRÉTATION LARGE DES CRITÈRES DE L'OCDE QUI FAUSSE LES COMPARAISONS INTERNATIONALES	71
D. AU REGARD DE L'AIDE PROGRAMMABLE, L'AIDE FRANÇAISE REPRÉSENTE 5 À 8 % DE L'AIDE MONDIALE	72
II. DE NOMBREUX ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DIFFICILES À TENIR DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE TENDU	75
A. LA POSITION DE LA FRANCE SE CARACTÉRISE PAR UNE MULTIPLICATION DES PROMESSES	75
B. BEAUCOUP DE PROMESSES, QUELQUES ENGAGEMENTS TENUS.....	76
<i>1. Faute d'une programmation budgétaire adaptée, la France n'atteindra pas son objectif de 0,7 %.....</i>	<i>76</i>
<i>2. De nombreux autres engagements en matière d'aide au développement sont partiellement tenus</i>	<i>81</i>
a) Des engagements en faveur de l'Afrique ou des PMA très partiellement tenus.....	81
b) De nombreux engagements dans le domaine de la santé qui sont pour une large part respectés.....	84
c) Dans le domaine de l'éducation : des objectifs ambitieux et difficiles à atteindre	88
d) Un engagement en faveur de l'agriculture qui restent à concrétiser	89
<i>3. La lutte contre le réchauffement climatique fait l'objet d'engagements croissants sans que de nouveaux financements soient dégagés</i>	<i>91</i>
C. UN AGENDA INTERNATIONAL PORTEUR DE NOUVELLES PROMESSES.....	94
<i>1. L'intégration de la coopération au développement dans l'agenda du G8 et du G20 offre des pistes prometteuses pour une régulation mondiale malgré le peu de succès immédiats</i>	<i>94</i>
a) le « Partenariat de Deauville »	94
b) Les acquis du G20	96
<i>2. Les enjeux de la prochaine conférence de Durban</i>	<i>99</i>

D. LE PROCESSUS INTERNATIONAL DE REDEVABILITÉ DES ENGAGEMENTS AUQUEL LA FRANCE PARTICIPE DANS LE CADRE DU G8 DEVRAIT PERMETTRE UN PLUS GRAND SUIVI DES PROMESSES	101
E. DE LA QUANTITÉ À LA QUALITÉ : L'ENJEU DU DÉBAT SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE.....	101
III. UN DÉCALAGE CROISSANT ENTRE LES AMBITIONS AFFICHÉES ET LES MOYENS MIS EN ŒUVRE.....	104
A. SUR LE TERRAIN : UN SENTIMENT DE DÉCLIN DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE	104
B. LA PLACE DE LA FRANCE EN AFRIQUE EST AUJOURD'HUI FORTEMENT CONCURRENCÉE.....	108
1. <i>La coopération française doit faire face en Afrique à des pays qui ont des liens historiques forts avec l'Afrique, comme la Chine ou l'Inde ainsi qu'avec des nouveaux acteurs de la coopération internationale que sont le Brésil, les pays du Golfe ou la Turquie.</i>	109
2. <i>Des opportunités pour des coopérations triangulaires ?</i>	110
C. UN SENTIMENT DE DÉCALAGE QUI S'EXPLIQUE EN PARTIE PAR LA FAIBLE VISIBILITÉ DES CONTRIBUTIONS FRANÇAISES AUX INSTITUTIONS MULTILATÉRALES ET UNE FORTE DISPERSION DE L'AIDE BILATÉRALE	112
1. <i>Le choix du multilatéral suppose de renoncer à une forme de visibilité de l'aide française</i>	112
2. <i>La France pèse-t-elle sur la programmation des institutions multilatérales ?</i>	115
3. <i>La coopération européenne est-elle encore l'avenir de la coopération française ?</i>	117
4. <i>La France peut-elle se payer une coopération internationale couvrant l'ensemble des continents ?</i>	119

TROISIÈME PARTIE

PLF 2012 : LE NIVEAU D'AIDE MULTILATÉRALE STRUCTURELLEMENT ÉLEVÉ EST MAINTENU EN 2012

I. DES CONTRIBUTIONS ÉLEVÉES AUX INSTITUTIONS MULTILATÉRALES ET EUROPÉENNES CONSIDÉRÉES COMME LA CONTREPARTIE NÉCESSAIRE DE NOTRE INFLUENCE SUR LA PROGRAMMATION DE CES INSTITUTIONS.....	122
A. DES CONTRIBUTIONS À LA BANQUE MONDIALE ET AUX BANQUES RÉGIONALES GLOBALEMENT MAINTENUES MÊME SI LEUR NIVEAU EST INSUFFISANT POUR MAINTENIR LE STATUT DE LA FRANCE DANS CES ENCEINTES.....	124
B. DES CONTRIBUTIONS AUX POLITIQUES EUROPÉENNES DE DÉVELOPPEMENT ÉLEVÉES QUI SUSCITENT AUTANT D'ESPOIRS QUE D'INTERROGATIONS.....	128
C. L'ARTICULATION ENTRE LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE COOPÉRATION INTERNATIONALE EST UN ENJEU MAJEUR DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	131
II. UN POIDS CROISSANT DES FONDS VERTICAUX DONT LES CONTREPARTIES SONT PEU LISIBLES	132
A. LE POIDS CROISSANT DES FONDS VERTICAUX	133
B. LE SUCCÈS DU FONDS SIDA DEVRAIT LUI PERMETTRE D'ÉTENDRE SES MISSIONS À D'AUTRES ÉPIDÉMIES.....	136

a) Un succès financier et opérationnel	136
b) Des cas de fraude qui illustrent une crise d'adaptation	136
c) Une augmentation de la contribution du fonds sida sera prélevée sur les financements de Unitaid	137
d) La mise en œuvre de la procédure par laquelle 5 % de la contribution française devrait transiter par des ONG françaises.....	139
III. UN DÉCLIN DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES AUX ORGANISATIONS DES NATIONS UNIES PROBLÉMATIQUE.....	140
A. LES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE AUX ORGANISMES DE L'ONU EN NET RECU DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES	140
B. UNE SITUATION QUI MET LA FRANCE EN POSITION DÉLICATE À UN MOMENT OÙ SON STATUT DE MEMBRE PERMANENT DU CONSEIL DE SÉCURITÉ POURRAIT ÊTRE MIS EN CAUSE	144
IV. LA FRANCE DOIT CONTRIBUER À UNE RATIONALISATION DE LA JUNGLE INSTITUTIONNELLE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE	148
A. LE NOMBRE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES OPÉRANT DANS LE CHAMPS DE LA COOPÉRATION NE CESSE DE CROÎTRE.....	148
B. CETTE DÉMULTIPLICATION ACCROÎT LES COÛTS DE GESTION ET LES PROBLÈMES DE COORDINATION.....	150
C. PEUT-ON « METTRE DE L'ORDRE DANS LA PAGAILLE » ?	151

QUATRIÈME PARTIE

PLF 2012 : LES MARGES DE MANOEUVRE DE L'AIDE BILATÉRALE SONT DE PLUS EN PLUS RÉDUITES

I. DES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES BILATÉRALES ENTAMÉES PAR LA DIMINUTION DES AIDES SOUS FORME DE DONNS.....	154
A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'AIDE MULTILATÉRALE CES DIX DERNIÈRES ANNÉES CONTINUE DE PESER SUR LE NIVEAU DE L'AIDE BILATÉRALE	154
1. <i>Alors que les contributions multilatérales ont connu une progression constante sous l'effet des contributions à la Banque mondiale, au Fonds sida et au FED.....</i>	154
2. <i>L'aide bilatérale a connu des évolutions contrastées avec une évolution dynamique des bonifications du programme 110 et un décrochage des subventions du programme 209.....</i>	157
B. LA DIMINUTION DES SUBVENTIONS SE TRADUIT PAR UNE AIDE AU DÉVELOPPEMENT COMPOSÉE ESSENTIELLEMENT DE PRÊTS ET ACCESSOIREMENT DE DONNS.....	159
1. <i>L'évolution de l'aide française se caractérise par l'augmentation importante des prêts et une diminution des capacités d'intervention sous forme de dons</i>	159
2. <i>Cette situation contraste avec celle de la moyenne des pays du CAD.</i>	161
C. LA PRÉFÉRENCE FRANÇAISE POUR LES PRÊTS LIMITE SA CAPACITÉ À INTERVENIR DANS LES PAYS LES PLUS PAUVRES ET LES SECTEURS LES MOINS RENTABLES	162
1. <i>Si l'opposition entre les dons et les prêts doit être relativisée</i>	162

2. La capacité d'intervenir sous forme de prêts dépend de la capacité d'endettement des pays ou des secteurs concernés, de ce fait la diminution des dons n'est pas cohérente avec les objectifs géographiques et sectoriels de la France.	164
3. La montée en puissance des prêts aura, à terme, des conséquences paradoxales sur le montant de l'aide au développement déclarée de la France	167
D. L'ASSISTANCE TECHNIQUE : UN INSTRUMENT SACRIFIÉ.....	167
1. La réforme de l'assistance technique s'est traduite par une diminution excessive des assistants techniques.....	169
2. La France ne s'est pas dotée d'instruments suffisants pour faire face à la concurrence en matière d'expertise	171
II. L'AFD : UN OPÉRATEUR BILATÉRAL À LA CROISÉE DES CHEMINS	172
A. ETABLISSEMENT BANCAIRE ET AGENCE DE DÉVELOPPEMENT, L'AFD, OPÉRATEUR AUX MULTIPLES FACETTES MET EN OEUVRE L'ESSENTIEL DES CRÉDITS DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE BILATÉRALE	175
1. L'essentiel des crédits bilatéraux des programmes 110 et 209 transite par l'AFD.....	175
2. La France a choisi de confier la mise en œuvre de sa coopération à un établissement bancaire.....	176
a) Une banque de développement.....	176
b) Une agence de coopération	177
c) Un outil d'influence.....	178
d) Une source de dépenses et de recettes pour l'Etat.....	178
3. Un modèle politique et économique singulier fondé sur une péréquation entre les différentes activités	179
B. UN NOUVEAU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS QUI CONFIRME LA STRATÉGIE MONDIALE DE L'AFD.....	181
1. Un contrat d'objectif qui vient à un moment d'incertitude entre la poursuite de la croissance et la consolidation des acquis.....	181
2. Un contrat d'objectif et de moyens qui ne répond pas à toutes les interrogations suscitées par la diversification géographique et sectorielle de l'AFD.....	183
a) L'agence ne dispose pas des moyens budgétaires nécessaires pour intervenir de façon significative dans les pays prioritaires de la coopération française.	185
b) La conjonction des restrictions des frais de fonctionnement et de la diversification géographique risque-t-il de conduire à une diminution des moyens des agences en Afrique subsaharienne ?	187
c) La légitimité de la diversification géographique de l'AFD suscite encore des interrogations.....	189
3. Un modèle économique et des relations financières avec l'Etat à clarifier	194
a) L'accord sur la répartition du dividende n'est pas satisfaisant	195
b) Le COM n'a pas permis d'effectuer un choix entre une stabilisation ou une poursuite de la croissance des engagements de l'AFD	196
c) Un modèle économique qui suscite des interrogations ?	198
(1) L'AFD est-il un établissement non lucratif ?.....	198
(2) La rémunération de l'AFD par l'Etat pour les opérations gérées pour son compte a-t-elle encore vocation à couvrir les frais réels ?.....	201
III. UN SOUTIEN ENCORE TROP TIMIDE AUX AUTRES OPÉRATEURS DE LA COOPÉRATION QUE SONT LES ONG ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	202

1. Il faut renforcer les opérateurs associatifs français qui mènent sur le terrain des actions remarquables.....	202
2. Soutenir la coopération décentralisée	207

CINQUIÈME PARTIE

COMMENT RETROUVER DES MARGES DE MANOEUVRE DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE TENDU ?

I. UNE CONTRADICTION ENTRE LES MOYENS DISPONIBLES ET LES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES ET SECTORIELLES ?	210
A. 200 À 500 MILLIONS D'EUROS SONT NÉCESSAIRES POUR RÉTABLIR LES MARGES DE MANŒUVRE DE LA POLITIQUE BILATÉRALE ET RÉPONDRE AUX NOUVEAUX BESOINS LIÉS AUX ÉVOLUTIONS EN MÉDITERRANÉE ET AU SAHEL.....	210
1. La coopération française ne bénéficie pas de moyens suffisants pour intervenir dans les pays prioritaires et les pays sahéliens.	210
2. Les moyens réellement dégagés pour accompagner le printemps arabe ne sont pas la hauteur de l'enjeu historique.....	212
B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE PEUT-ELLE ÊTRE FINANCÉE PAR LE BUDGET DE LA COOPÉRATION ?	214
1. La montée en puissance des financements destinés à la lutte contre le réchauffement climatique est déjà significative.....	215
2. Compte tenu des engagements de la France, ils ne pourront que croître.....	217
II. À BUDGET CONSTANT, LES MARGES DE MANOEUVRE SUCEPTIBLES DÊTRE DÉGAGÉES PAR REDÉPLOIEMENT SONT TRÈS LIMITÉES	219
A. COMPTE TENU DU RYTHME DES RECONSTITUTIONS DES FONDOS MULTILATÉRAUX, LES MARGES DE MANŒUVRE SUR L'AIDE MULTILATÉRALE SONT À COURT TERME ÉTROITES	220
B. UN NOUVEL ARBITRAGE ENTRE BONIFICATION ET SUBVENTION AURAIT DES CONSÉQUENCES DISCUTABLES	221
1. Une façon de réorienter l'aide vers les pays prioritaires ?	221
2. Des conséquences discutables	222
III. RÉDUIRE NOS AMBITIONS PAR UNE PLUS GRANDE SÉLECTIVITÉ DES ZONES D'INTERVENTION ?	223
A. LA POLITIQUE FRANÇAISE SE CARACTÉRISE PAR UNE DISPERSION DES INTERVENTIONS SOUS FORME DE PRÊTS ET UNE FORTE CONCENTRATION DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE	225
B. DES CHOIX DÉLICATS À OPÉRER	226
IV. SEULS LES FINANCEMENTS INNOVANTS CONSTITUENT UNE SOLUTION DE LONG TERME A LA HAUTEUR DES ENJEUX	227
A. DES SOLUTIONS TECHNIQUES ONT FAIT L'OBJET DE TRAVAUX POUSSÉS.....	228
B. UN ACCORD POLITIQUE RESTE À TROUVER POUR SA MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU INTERNATIONAL	230
C. VOTRE COMMISSION SOUHAITE QUE LA FRANCE MONTRE L'EXEMPLE EN ADOPTANT DÉS À PRÉSENT UNE TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES.....	230

SIXIÈME PARTIE

UNE POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT AU PILOTAGE ET À L'ÉVALUATION ENCORE INCERTAINE

I. UN ÉCLATEMENT INSTITUTIONNEL QUI REND LE PILOTAGE DE CETTE POLITIQUE INCERTAIN	232
A. L'ÉCLATEMENT DU DISPOSITIF DE COOPÉRATION ENTRE LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, LES FINANCES ET L'AFD SE TRADUIT PAR DES ARBITRAGES FRÉQUENTS DE MATIGNON ET DE L'ÉLYSÉE, LAISSANT PEU DE MARGES DE MANOEUVRE AU MINISTRE DE LA COOPÉRATION	233
B. À STRUCTURE MINISTÉRIELLE INCHANGÉE, LES SOLUTIONS POUR ASSURER LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE MENÉE CONNAISSENT DES SUCCÈS INÉGAUX.....	236
C. LE PILOTAGE ADMINISTRATIF DU BUDGET DE LA COOPÉRATION SE HEURTE AUJOURD'HUI À LA DIMINUTION DES EFFECTIFS POUR SUIVRE ET ÉVALUER CETTE POLITIQUE.....	239
D. IL FAUT RESTITUER L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DANS UN CADRE PLUS GLOBAL DES POLITIQUES ET INITIATIVES QUI ONT UN IMPACT SUR LE DÉVELOPPEMENT	240
E. METTRE LE PARLEMENT AU COEUR DU DISPOSITIF AFIN D'ASSURER UNE COHÉRENCE D'ENSEMBLE	243
II. UNE POLITIQUE QUI DOIT PROCÉDER À UN EFFORT PLUS SOUTENU D'ÉVALUATION	244
A. UNE POLITIQUE QUI FAIT L'OBJET DE PEU D'ÉVALUATION D'IMPACTS.....	244
B.MALGRÉ DES PROGRÈS RÉCENTS	247
C. LA FRANCE DOIT INVESTIR DANS L'ÉVALUATION DES IMPACTS DE SON AIDE ET LES METTRE EN VALEUR.....	251
III. UN EFFORT DE TRANSPARENCE ET DE REDEVABILITÉ À L'ÉGARD DU PARLEMENT, DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DE L'OPINION PUBLIQUE DOIT ÊTRE ENTREPRIS	252
A. UN EFFORT DE TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE ET STATISTIQUE À POURSUIVRE	252
1. <i>Le renforcement du dialogue sur la coopération au niveau national passe par une plus grande lisibilité du budget.....</i>	252
2. <i>La France doit adhérer à l'initiative internationale sur la transparence de l'aide.....</i>	255
B. LES EFFORTS INTERNATIONAUX DE TRANSPARENCE SUR LES FLUX FINANCIERS SUD/NORD DOIVENT ÊTRE SOUTENUS.....	256
EXAMEN EN COMMISSION	259
ANNEXE I - AMENDEMENT DE LA COMMISSION	270
ANNEXE II - PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS DE L'AFD	271
ANNEXE III - SYNTHÈSE DES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION SUR LE DOCUMENT-CADRE DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT	275
ANNEXE IV - LISTE OFFICIELLE DES INDICATEURS ASSOCIÉS AUX OMD	279
ANNEXE V - LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	283

Mesdames, Messieurs,

2011 aura été une année particulièrement riche en événements.

Dans les pays en développement, cette année aura été marquée par la croissance élevée dans de nombreux pays d'Afrique malgré la crise, mais également par la famine dans la Corne de l'Afrique et la poursuite des inquiétudes suscitées par l'évolution de la situation au Sahel.

Au Maghreb, cette année marquera un tournant historique avec les printemps arabes. Plus au Sud, 2011 aura également été l'année où s'est manifesté de la façon la plus flagrante le nouveau rôle des pays émergents au sein de la communauté internationale aussi bien au conseil de sécurité de l'ONU où siégeaient cette année, outre les membres permanents, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud.

Face à ces bouleversements, la politique de coopération française a fait preuve cette année d'une remarquable capacité d'adaptation. Elle en a tiré les conséquences sur le plan de la stratégie comme des orientations opérationnelles adoptant coup sur coup un document-cadre de coopération au développement et un nouveau contrat d'objectifs et de moyen de l'AFD ; des documents stratégiques qui intègrent très largement ces modifications de l'environnement international et fixe les grandes orientations de notre coopération pour les années à venir.

La politique d'aide au développement recouvre aujourd'hui plusieurs enjeux majeurs pour la politique étrangère de la France :

- ceux de la lutte contre la pauvreté et de la légitimité de la globalisation elle-même qui ne peut pas réussir sans inclure la majeure partie de la population de la planète ;

- ceux des biens communs de l'humanité qui supposent de pouvoir entreprendre des actions de long terme permettant de lutter contre le changement climatique, la perte de la biodiversité ou encore les grandes endémies ;

- ceux de notre influence culturelle et politique fortement mise en cause par la multiplication des acteurs présents sur ce terrain comme l'illustre notamment le rôle croissant de la chine en Afrique.

- les enjeux de la paix et de la stabilité internationale : ils passent par la réduction des zones de conflit qui représentent à la fois des coûts substantiels de gestion militaire et des dangers relatifs à la prolifération de grands trafics comme l'illustre la situation au Sahel ;

Force est de reconnaître que les nouvelles ambitions de la politique d'aide au développement telles qu'on peut les lire dans ces documents sont contrariées par le contexte dégradé de nos finances publiques.

Plus que jamais l'augmentation des déficits publics et la diminution des marges de manœuvre budgétaire de la France imposent à la politique de coopération de faire preuve d'efficacité.

C'est à l'aune de ce critère qui demande de rechercher à chaque fois des réponses adaptées, avec des modalités d'intervention variables selon les secteurs et selon les pays, que vos rapporteurs ont souhaité examiner ce budget.

C'est également au regard de la cohérence entre les objectifs fixés notamment par le document cadre de coopération au développement adopté cette année et les moyens alloués que vos rapporteurs ont abordé ce budget. Le montant et la répartition des moyens prévus par la loi de finances 2012 pour la politique d'aide au développement sont-ils cohérents avec les objectifs fixés par les documents stratégiques de la coopération adoptés cette année ? voilà la question qui a guidé l'examen de ces crédits.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

1° En ce qui concerne les crédits de la mission « Aide publique au développement », la commission :

➤ Se félicite de la **préservation des crédits** de la mission dans le contexte budgétaire de réduction des dépenses d'intervention de l'Etat ;

➤ Constate que, malgré ses efforts, **la France ne sera pas en mesure de tenir l'engagement pris en 2005 au sommet de Gleneagles d'atteindre un taux d'effort d'aide publique au développement de 0,7 %** du revenu national brut en 2015 ;

➤ Regrette qu'une stratégie budgétaire n'ait pas été plus tôt établie pour permettre d'atteindre cet objectif ;

➤ Approuve la tentative de redressement de l'aide bilatérale opérée depuis le projet de loi de finances pour 2011 ;

➤ **Regrette les diminutions ces dernières années des crédits d'intervention sous forme de dons** et constate que cette évolution est en contradiction avec les priorités géographiques et sectorielles de la coopération française.

2° En ce qui concerne l'effort global de la France en faveur du développement déclaré à l'OCDE, la commission :

➤ **Constate qu'environ 20 % de l'APD déclarée** par la France concernent des dépenses relatives aux écolages, à l'accueil des réfugiés ou aux territoires d'outre-mer, qui **n'ont qu'un rapport indirect avec l'aide au développement** ;

➤ Observe que le poids **des annulations de dettes** dans l'évolution de l'APD explique une grande partie des variations annuelles de l'effort français en faveur du développement ;

➤ Constate qu'aujourd'hui **la proportion de prêts bruts dans l'APD nette totale est deux fois supérieure en France à la moyenne des pays du Comité d'aide au développement (CAD)**, la proportion de prêts nets étant, quant à elle, six fois supérieure en France à la moyenne des pays du CAD ;

➤ Constate que la montée en puissance des prêts dans l'APD se traduit d'ores et déjà par une augmentation des remboursements qui viennent en soustraction des dépenses d'APD déclarée ;

➤ Attire l'attention sur le fait que **la tentation d'augmenter les prêts dans le dessein de produire l'APD ne constituerait ni une stratégie de développement pertinente, ni une stratégie financière soutenable sur le long terme** ;

‣ Observe que si les **engagements de la France en matière de lutte contre le réchauffement climatique** sont réellement **additionnels** par rapport à ceux relatifs aux Objectifs du Millénaire pour le Développement, ils **devraient conduire à terme à doubler le niveau de l'aide au développement française** ;

‣ Soutient les initiatives du Gouvernement en faveur de l'instauration de financements innovants.

3° En ce qui concerne les contributions françaises aux fonds multilatéraux, la commission :

‣ Constate que les contributions à la Banque mondiale et aux banques régionales sont insuffisantes pour **maintenir le statut de la France dans ces enceintes** ;

‣ Observe que les 60 millions d'euros d'augmentation de la contribution française au Fonds mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme seront prélevés sur les financements à destination de la facilité d'achat de médicaments (UNITAID) et de la facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFIm) ;

‣ Souhaite engager un dialogue avec le Gouvernement sur **les nouvelles orientations de la politique européenne** et les orientations budgétaires de cette politique ;

‣ Juge qu'une politique européenne de développement renouée doit **assurer la complémentarité et la synergie des politiques de coopération des Etats de l'Union** ;

‣ Souhaite que les **programmations conjointes** entre les Etats membres et la commission soient encouragées ;

‣ Juge préoccupante la diminution de nos contributions aux principales agences des Nations unies ;

‣ Estime que la France doit contribuer à **lutter contre la fragmentation de l'aide au niveau international.**

4° En ce qui concerne les crédits de l'aide bilatérale, la commission :

‣ Estime que la priorité à l'Afrique ne s'est pas jusqu'à présent traduite par une concentration suffisante des interventions budgétaires sur l'Afrique subsaharienne ;

‣ **Constate que les 14 pays prioritaires de la coopération française ne représente que 8 % de l'activité de l'AFD et 24 % de son activité en Afrique** ;

‣ Observe que **les dons programmables consacrés aux 14 pays prioritaires de la coopération française ont diminué de 30 % depuis 2006** ;

‣ Considère que **le Sahel et l'accompagnement des printemps arabes** doivent être les deux priorités géographiques de notre coopération.

› Souhaite que le redressement des crédits de l'aide bilatérale contribue au financement de projets de coopération dans ces zones ;

› Regrette que le nombre des **assistants techniques** ait été réduit dans de telle proportion et souhaite un renforcement des moyens et de la coordination des différents acteurs de ce secteur stratégique.

› Souhaite que **les conséquences financières de la diversification géographiques des activités de l'AFD** soient clarifiées ;

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

› Regrette que **la France consacre proportionnellement deux fois moins de crédits à l'évaluation que la moyenne des pays du CAD** ;

› Souhaite qu'un effort **d'évaluation des résultats** de notre coopération soit effectivement entrepris et que les moyens des unités d'évaluation soient renforcés ;

› Souhaite la mise en place des comités de pilotage des évaluations biannuelles et décennales promis par le Gouvernement et souhaite-y être associée ;

› Juge nécessaire que ces évaluations comportent **une analyse de l'impact de nos politiques** sur le développement des pays partenaires.

5° Au-delà des crédits budgétaires, la commission :

› **Souligne l'effort du ministère de la coopération pour redéfinir la stratégie française** dans ce domaine, moderniser ces modes d'interventions et fédérer les acteurs autour d'une stratégie commune.

› Constate que le Gouvernement à l'initiative de l'actuel ministre de la coopération a adopté **un nouveau document-cadre de coopération au développement** ainsi **qu'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD** ;

› Se félicite d'avoir été associé à l'établissement de ces documents qui modernisent la stratégie française d'aide au développement et en approuve les principales orientations ;

› Considère que l'éclatement du dispositif institutionnel de la coopération française doit être compensé par **un renforcement du pilotage politique et administratif de cette action** ;

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

› Souhaite qu'une réflexion sur la poursuite des **transferts de compétences entre les ministères et l'AFD** soit engagée ;

➤ Juge essentiel de mettre en place **un dispositif institutionnel de suivi de la cohérence des politiques nationales et des politiques européennes avec les objectifs de notre coopération** afin de restituer l'aide publique au développement dans un cadre plus global des politiques et initiatives qui ont un impact sur le développement ;

➤ Rappelle la nécessité de faire progresser **la transparence des flux financiers et de lutter contre la corruption** ;

➤ Souhaite l'adhésion de la France à **l'initiative internationale sur la transparence de l'aide** ;

➤ Soutient la contribution de la France à **l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE)**

➤ Souhaite l'adoption par l'Union européenne d'une législation imposant aux **entreprises du secteur extractif** de publier ce qu'elles paient aux pays où elles sont installées.

PREMIÈRE PARTIE

QUELLE POLITIQUE POUR QUEL BUDGET, OU POURQUOI INVESTIR DANS LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN PÉRIODE DE CRISE DES FINANCES PUBLIQUES ?

Dans le projet de loi de finances pour 2012, les crédits de la mission « aide publique au développement » s'élèvent à 2,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,3 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces crédits demeurent stables à leur niveau de 2011.

La mission aide publique au développement représente environ 35 % de l'ensemble des crédits que la France déclare à l'OCDE au titre de l'aide publique au développement. Les 65 % restants sont partagés entre des dépenses relevant d'autres missions et des dépenses non budgétaires, comme les prêts, les recettes issues de la taxe sur les billets d'avions ou les dépenses des collectivités territoriales au titre de la coopération décentralisée.

Ces 35 % sont cependant au cœur de l'évaluation des moyens de notre coopération. Car ils recouvrent l'essentiel des crédits sur lesquels le gouvernement a une emprise directe et peut effectuer des arbitrages sectoriels ou géographiques. L'ensemble des sommes déclarées à l'OCDE représentait en 2010 près de 10 milliards d'euros de dons et de prêts et un effort budgétaire de l'ordre de 7 milliards d'euros.

Dans un contexte budgétaire marqué par la nécessité de redresser les finances publiques, quel est le sens, la raison d'être des millions d'euros inscrits au budget de l'aide au développement dans le projet de loi de finances pour 2012 ?

Les rapporteurs de la commission des affaires étrangères du Sénat ont souhaité, avant d'examiner l'évolution de ces crédits, se poser cette question de fond.

Ils estiment en effet que les contribuables français sont en droit de se demander pourquoi investir dans la coopération internationale en période de restrictions budgétaires ? Nombre d'entre eux s'interrogent sur les raisons qui conduisent les pouvoirs publics, à un moment où l'ensemble des budgets font l'objet de coupes sévères qui touchent parfois très concrètement la vie quotidienne des Français, à consacrer autant d'argent en faveur de populations aussi éloignées de la France. Le niveau des déficits publics donne ainsi une actualité à un débat ancien qu'en son temps Raymond Cartier avait résumé dans la formule connue : « la Corrèze avant le Zambèze ? »

Des nombreuses auditions auxquelles ils ont procédé seuls ou avec la commission, les rapporteurs ont retiré la conviction que cette politique répondait aux intérêts conjoints des Français et des populations avec lesquelles nous engageons une coopération. La France a un intérêt moral, politique et

géopolitique à mener une politique de coopération internationale active. La Grande-Bretagne, confrontée aux mêmes difficultés budgétaires, est d'ailleurs parvenue aux mêmes conclusions, puisque le gouvernement britannique a décidé de sanctuariser la coopération dans un contexte où les dépenses budgétaires font l'objet de réductions drastiques.

Ils sont cependant conscients que cette conviction ne va pas de soi. C'est pourquoi ils ont estimé nécessaire de bien cerner les objectifs des crédits qui vous sont soumis.

I. DES CRÉDITS QUI CONTRIBUENT À UN VOLET CROISSANT DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA FRANCE

Après la décennie qui a suivi la chute du mur de Berlin, pendant laquelle l'APD de la France comme celle des principaux pays a diminué de près de moitié, la première décennie du XXI^e siècle a été caractérisée par une augmentation continue des crédits consacrés à la coopération internationale.

Après les années 90, la disparition du bloc communiste a fait perdre à l'aide au développement un de ses moteurs principaux : la volonté de contenir la propagation des idées communistes dans les pays en développement.

La remontée du budget de la coopération depuis les années 2000 correspond à une logique qui s'est voulue plus généreuse, plus compassionnelle, dont les OMD sont l'illustration la plus aboutie.

Depuis quelques années, sous l'effet de la mondialisation, de nouvelles considérations géopolitiques sont de nouveau venues conforter des motivations d'ordre éthique. La menace terroriste et le développement d'épidémies à l'échelle planétaire ont notamment mis en évidence l'interdépendance croissante entre les nations développées et les pays en développement. La décennie qui vient de s'achever a montré combien il était dangereux de laisser se creuser une fracture sociale mondiale. Et de ce point de vue, on ne peut que constater un accroissement des déséquilibres mondiaux dont les conséquences sont préoccupantes aussi bien pour les pays du Sud que pour les pays du Nord.

C'est pourquoi la lutte contre les déséquilibres mondiaux et les conséquences de la mondialisation constituent aujourd'hui les principales raisons d'être de ce budget.

A. DES DÉSÉQUILIBRES MONDIAUX GRANDISSANTS QUI APPELLENT DES SOLUTIONS GLOBALES ET UNE MOBILISATION COLLECTIVE DES PAYS DÉVELOPPÉS

La famine qui sévit dans la Corne de l'Afrique, l'instabilité des pays du Maghreb à l'issue des révolutions arabes, le développement de zones de non-droit dans l'arc de crise qui va du Sahel à l'Afghanistan, les conséquences

du réchauffement climatique, voilà autant d'exemples des déséquilibres croissants que connaissent les pays en développement.

1. Malgré des progrès importants en partie liés à l'effort d'aide au développement...

En 2000, lors du Sommet du Millénaire, les 189 chefs d'Etat et de gouvernements des pays membres de l'ONU se fixaient huit objectifs pour réduire la pauvreté d'ici 2015 et faire du « droit au développement une réalité pour tous » (Déclaration du Millénaire, Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 8 septembre 2000, à New York).

Dix ans après la définition des OMD, le Sommet sur les OMD aux Nations unies (20-22 septembre 2010) a permis de mesurer le chemin parcouru et les progrès accomplis.

Le creusement des inégalités est le fait le plus saillant de cette première décennie. Si de nombreux pays en Asie et en Amérique Latine devraient atteindre les objectifs fixés, voire dans certains cas les dépasser, ces réussites ne doivent pas masquer l'ampleur des besoins de l'Afrique et en particulier de l'Afrique sub-saharienne.

Les résultats obtenus par certains pays démontrent cependant que la réussite est possible et témoignent du degré d'engagement de chacun des acteurs.

Au-delà d'une approche résignée qui consisterait à constater avec pessimisme les retards par rapport aux objectifs fixés, il convient de regarder les résultats positifs obtenus sur les trente dernières années et plus particulièrement depuis 2000.

Sur les trente dernières années, on assiste à travers la planète à une diminution spectaculaire de la pauvreté.

Cette tendance s'accélère depuis les années 1980, tirée par la croissance de la Chine et de l'Inde ; entre 1981 et 2005, la part de la population mondiale vivant avec moins de 1,25 dollar par jour a diminué de 20 %. Alors que l'explosion démographique battait son plein, le nombre de pauvres reculait également en valeur absolue, de 1,9 à 1,4 milliard d'habitants.

Le rapport 2011 des Nations unies sur les OMD fait référence aux nouvelles projections de la Banque Mondiale concernant l'évolution de la pauvreté d'ici 2015. En 1990, le taux de pauvreté était de 46 %. L'objectif de réduire de moitié la proportion de personnes qui vivent avec moins d'1,25 dollar par jour devrait être dépassé en 2015 au niveau global si les tendances observées se poursuivent.

Les projections de la Banque Mondiale estiment que ce taux pourrait atteindre 15 % d'ici 2015 (soit 900 millions de personnes). L'atteinte de cette cible serait principalement due à la diminution de la pauvreté en Inde et en

Chine. En 2015, il est ainsi prévu que le taux de pauvreté de la Chine se situe autour de 5 %. En Inde, où la pauvreté est davantage répandue qu'en Chine, ce taux devrait tout de même chuter de 51 % en 1990 à 22 % en 2015.

Dans de nombreux secteurs, les progrès ont été considérables. Ces cinquante dernières années, on estime par exemple qu'un milliard de personnes ont échappé à la famine grâce aux progrès agricoles. La santé a, elle aussi, progressé de façon spectaculaire avec l'apparition d'innovations comme les vaccins. En 1960, 20 millions d'enfants de moins de 5 ans ont trouvé la mort. En 2010, moins de 8 millions d'enfants de moins de 5 ans sont décédés. La population mondiale a plus que doublé pendant cette période, ce qui signifie que le taux de mortalité a diminué de plus de 80 %. La générosité des aides a joué un rôle important dans ces résultats.



Source « Mettre à profit l'impact de l'innovation pour financer le développement du 21^e siècle »: A report by Bill Gates to G20 leaders, Cannes Summit, November 2011

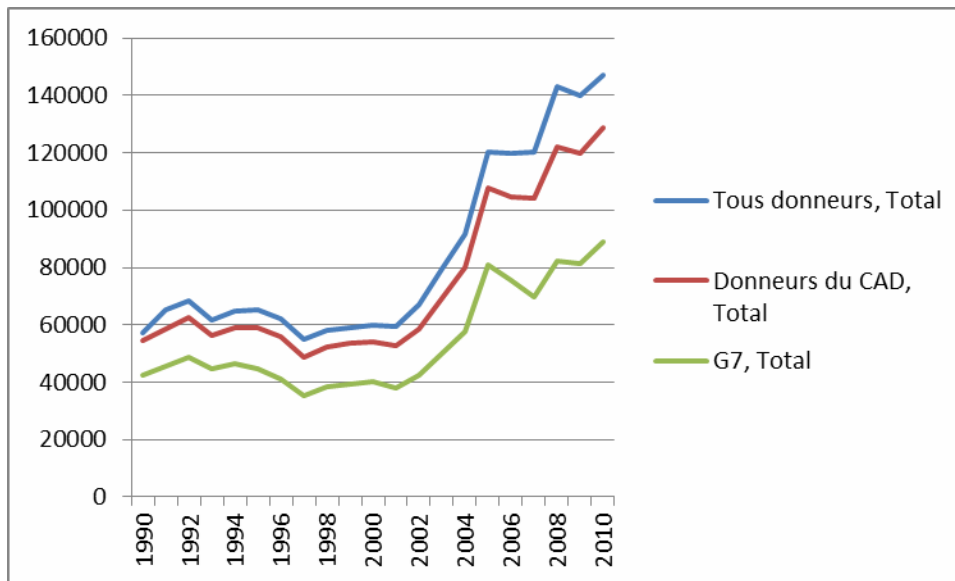
Plus récemment, les résultats relatifs à chaque OMD sont également très positifs. Entre 1999 et 2008, le nombre d'enfants non-scolarisés est passé de 106 millions à 69 millions ce qui représente une augmentation du taux de scolarisation de 81 % à 89 %. La mortalité infantile a diminué de près d'un tiers. Depuis 1988, environ 2,5 milliards d'enfants dans le monde ont été vaccinés contre la polio. Dans la même période, le nombre de cas de poliomyélite a été réduit de plus de 99 % au plan mondial. Les décès dus à la rougeole ont diminué de 78 % dans le monde entre 2000 et 2008. Un milliard de personnes supplémentaire a désormais accès à une source d'eau améliorée. Les grandes pandémies ont pu être endiguées. Le ver de Guinée a été éliminé dans tous les pays sauf quatre, et le nombre de cas est passé de 547 575 en 1991 à 3 109 en 2009. Quatre cents millions de personnes sont sorties de l'extrême pauvreté. Le nombre de personnes qui souffrent de la faim est passé de plus d'un milliard en 2009 à 925 millions en 2010.

Une partie de ces résultats est liée aux politiques de coopération mises en place dans les années 2000 grâce à la mobilisation autour des OMD.

Ainsi, la poursuite de l'objectif des 0,7 % a conduit l'aide totale en provenance des donateurs du CAD de 80 milliards de dollars en 2004 à près de 220 milliards de dollars en 2009, ce qui a permis, notamment, de financer des politiques volontaristes de vaccinations ou de scolarisation.

Comme le souligne Bill Gates dans son rapport remis aux membres du G20 au sommet de Cannes : « *Au fil du temps, l'Aide Publique au Développement (APD) a eu un immense impact et elle continuera à jouer un rôle majeur dans le développement* »¹

Aide Publique au Développement en M€



Source: OCDE

Il serait cependant présomptueux d'imputer les résultats obtenus à ces seuls financements. L'aide au développement n'est en effet qu'une partie résiduelle du financement du développement des pays concernées. Les politiques de coopération ne viennent en outre qu'en appui des politiques menées par les pouvoirs publics partenaires et des initiatives des sociétés civiles.

Une grande partie des résultats obtenus en matière d'emploi, d'accès à l'eau ou d'éducation est liée à la croissance des économies concernées et semble avoir un rapport lointain avec les politiques de coopération mises en place.

La meilleure illustration de ce processus est évidemment l'Inde et la Chine dont la croissance de plus de 10 % sur la dernière décennie a permis à des millions de personnes de sortir de la pauvreté.

¹ Mettre à profit l'impact de l'innovation pour financer le développement du 21^e siècle: A report by Bill Gates to G20 leaders, Cannes Summit, November 2011

C'est également vrai dans une moindre mesure et selon un processus économique plus incertain dans un grand nombre de pays africains qui connaissent une croissance bien supérieure aux pays occidentaux depuis une décennie.

2., le maintien de très fortes inégalités de développement, comme l'illustre la famine récente dans la corne de l'Afrique

Les progrès enregistrés en matière de développement ne doivent cependant pas nous faire oublier le très fort développement des inégalités entre pays durant ces dernières années.

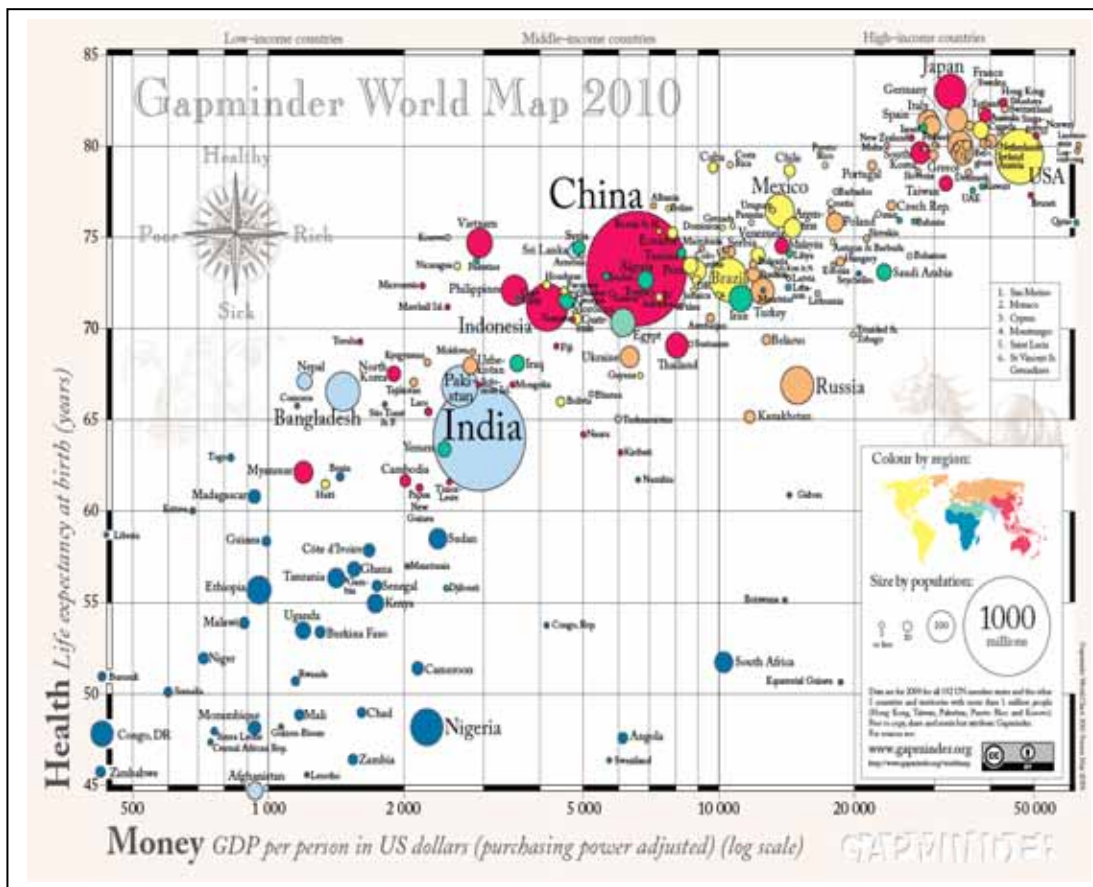
Comme l'a souligné la conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, ainsi que la dernière conférence sur les PMA¹ qui s'est tenue à Istanbul en mai dernier, malgré une croissance moyenne de plus de 7 % par an de 2002 à 2007, un peu plus d'un quart des PMA, soit 14 pays, ont vu leur PIB par habitant baisser ou stagner.

Cette période d'expansion n'a, en outre, entraîné qu'une modeste diminution du déficit chronique d'investissement des PMA qui sont devenus, à l'issue de cette décennie, plus vulnérables aux chocs extérieurs comme l'illustre leur dépendance à l'égard de ressources extérieures.

En 2007, 53 % de la population des PMA vivaient dans l'extrême pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 1,25 dollar par jour et 78 % avec moins de 12 dollars par jour, ce qui concerne pour l'ensemble des PMA plus de 400 millions de personnes.

Or le revenu par habitant est un élément essentiel du développement comme l'illustre le lien statistique très étroit entre le niveau de vie et l'espérance de vie au niveau mondial dans le graphique ci-après.

¹ *Au nombre de 48 et abritant une population totale de 880 millions d'habitants, les pays les moins avancés constituent le groupe de pays le plus pauvre et le plus faible au sein de la communauté internationale. Ils se caractérisent par des difficultés telles qu'un faible revenu par habitant, un faible niveau de développement humain et des obstacles économiques et structurels à la croissance qui limitent leur capacité à résister aux facteurs de vulnérabilité*



Source : Gapminder

Cet accroissement des inégalités s'est accompagné dans un nombre croissant de régions par un délitement de l'État. C'est le cas dans le Sahel où les Etats contrôlent de moins en moins des proportions, sans cesse croissantes, de leur territoire où prospèrent des trafics illicites en direction de l'Europe et des groupes armés plus au moins liés à Al-Qaïda. Cet effacement de l'État, que vos rapporteurs ont pu constater lors de leur mission au Mali en 2009, se développe dans un contexte économique et social préoccupant.

Les trois pays sahéliens que sont le Niger, le Burkina et le Mali sont en effet dans une impasse démographique : Le Niger, qui avait 3 millions d'habitants à l'indépendance, en aura plus de 55 millions en 2050. La population de ces trois pays passera d'ici 2050 de 44 à 125 millions d'habitants. Or, à moins que localement apparaissent des changements radicaux des politiques économiques et des politiques d'aide, les ressources en terres arables et en eau ne permettront pas de les nourrir ni de leur offrir des emplois¹. On pourrait ici multiplier les exemples avec la Somalie ou le Yémen dont les territoires sont aujourd'hui morcelés aux mains de chefs locaux et sur les côtes desquels prospère notamment la piraterie.

¹ Serge Michailof, Alexis Bonnel, « Notre maison brûle au sud, que peut faire l'aide au développement ? », Paris, Fayard, collection Commentaires, 2010.

Cet été la famine dans la Corne de l'Afrique est venue nous rappeler combien le sous-développement pouvait entraîner des drames humains. Près de 12,4 millions de personnes dans la Corne de l'Afrique – dont la Somalie, le Kenya, l'Éthiopie et Djibouti – sont en effet affectées par la pire sécheresse que le pays ait connue depuis des décennies. Des dizaines de milliers de personnes sont déjà mortes de la famine dans la région. Le prix du maïs et du blé était significativement plus élevé en Afrique de l'est que dans le reste du monde. Cette situation résulte de la conjonction de plusieurs facteurs tels que le sous-développement agricole de la région, la dépendance alimentaire qui en résulte, la volatilité des cours mondiaux des denrées alimentaires, la situation sécuritaire particulièrement dégradée de cette région.

3. ... dont les conséquences sont accrues par la mondialisation

Les inégalités entre les pays du Sud et du Nord sont devenues d'autant plus inacceptables que la mondialisation des médias leur fait partager le même monde. La mondialisation nourrit des inégalités économiques et sociales flagrantes dans un monde qui est devenu un espace social unifié.

Des régions entières demeurent à l'écart des bénéfices de la croissance mondiale et, au lieu de diminuer, les écarts se sont creusés entre les plus riches et les plus pauvres. Une grande partie du continent africain, de l'Asie et même de l'Amérique latine est restée en marge des effets positifs de la mondialisation. Une telle situation, au moment où la diffusion de l'information rend ces inégalités plus visibles, est lourde de menaces pour la stabilité internationale. Elle peut engendrer révoltes et extrémismes.

Au fond du Sahel tout comme au fin fond de l'Afghanistan, nous voyons des postes de télévision branchés sur des batteries de camion qui passent en boucle des feuilletons occidentaux mettant à nu notre mode de consommation.

Ces inégalités sont le produit classique du processus de développement. Mais l'explosion des inégalités au plan mondial entre pays fragiles et le reste du monde devient insupportable sur une planète que la télévision a transformée en village global.

Aujourd'hui les pays du Nord ne sont plus préservés des maux qui touchent les pays du Sud. Les épidémies nées dans les maillons faibles des systèmes de santé mondiaux, le terrorisme né dans les zones désertées par le développement concernent aussi bien les pays du Sud que les pays du Nord.

4. ...et par les effets prévisibles du réchauffement climatique

A ces inégalités et ces facteurs de risque viennent s'ajouter les conséquences des modifications du climat liées au mode de développement industriel jusqu'aujourd'hui pratiqué.

Ces conséquences ne sont pas seulement à venir mais peuvent déjà être constatées. Sous la pression des villes, des champs et de l'exploitation sylvicole, les forêts du globe ont diminué d'environ 40 % au cours des trois cents dernières années, et complètement disparu du territoire de vingt-cinq pays. Une trentaine d'autres Etats ont perdu plus de 90 % de leur couverture forestière. Un déclin, bien que globalement ralenti, qui se poursuit aujourd'hui. A Madagascar, cette déforestation affecte les écosystèmes de l'île, provoquant des glissements de terrain meurtriers et perturbant les régimes de précipitations.

Ces conséquences touchent au premier chef les pays en voie de développement. Ainsi constate-t-on des pertes de rendements agricoles, particulièrement importantes dans les régions sahéliennes. Elles sont dues à la chute de fertilité des sols, mais aussi à une pluviométrie de plus en plus irrégulière, et en baisse globale en Afrique du Nord et dans certaines parties du Sahel. On en mesure déjà les impacts sur le taux de malnutrition dans un pays comme le Niger.

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur le changement climatique (GIEC) estime que d'ici 2080, six cents millions de personnes supplémentaires pourraient être exposées à des risques de famine, dans leur plus grande part en Afrique subsaharienne.

Au Maghreb, la température devrait croître de deux degrés d'ici la moitié du siècle, et de quatre d'ici 2100, réduisant considérablement la quantité d'eau disponible.

En Afrique, 250 millions d'Africains vivent le long de côtes exposées à l'élévation du niveau des mers. Ainsi, la conurbation quasi continue entre Abidjan et Lagos compte plus de 25 millions d'habitants vivant à un mètre en dessous du niveau de la mer derrière une dune qui vraisemblablement ne résistera pas à une élévation du niveau de la mer. Au-delà de l'Afrique, des pays particulièrement pauvres comme le Bangladesh avec 200 millions d'habitants sont également très concernés par le réchauffement climatique.

B. LA FRANCE VEUT Y JOUER UN RÔLE DE PREMIER PLAN

Dans ce contexte, le budget de la mission aide au développement à vocation à rassembler les moyens budgétaires d'une politique française de coopération qui se veut résolument ambitieuse. En effet, quelle que soit la majorité au pouvoir, la France a toujours souhaité jouer un rôle de premier plan dans la lutte pour le développement. De ce point de vue, on ne saurait comprendre l'évolution de ces crédits sans saisir le rôle croissant de la politique de coopération pour le développement au sein de la politique étrangère de la France.

1. L'aide au développement constitue un des éléments du statut international de la France par lequel elle manifeste une vision du monde au-delà de ses intérêts propres

La France, qui revendique au niveau international une vocation universelle héritée de la révolution, trouve dans l'aide au développement un terrain où elle peut démontrer qu'elle a une vision du monde au-delà de ses intérêts propres.

Ainsi, la participation de la France au financement des politiques relatives aux biens publics mondiaux a vocation à renforcer, aux yeux des partenaires du Sud, la légitimité de la France, puissance moyenne, à participer à la gestion des grands enjeux internationaux.

De ce point de vue, le niveau de l'aide française et la capacité des pouvoirs publics français à proposer des solutions novatrices pour faire face aux enjeux du développement durable sont des éléments importants de crédibilité.

Dans un contexte où le statut de la France au sein des instances internationales, et notamment la place de la France au sein du conseil de sécurité, pourrait être remis en cause, au regard de critères qui mesureraient exclusivement son poids économique, l'aide publique au développement, comme notre effort de défense, contribue à maintenir le rang de la France sur la scène internationale.

Au-delà de l'investissement concret des pouvoirs publics dans telle ou telle politique à l'échelle mondiale, il faut comprendre l'insistance française à accroître son aide multilatérale dans des proportions supérieures à celles de ses principaux partenaires et le souhait d'être parmi les premiers donateurs de certains fonds comme une volonté délibérée d'afficher la place et le rôle de la France dans la gestion des affaires internationales.

La recherche ces dernières années dans ce domaine d'une forte visibilité, parfois au détriment de la cohérence et de l'équilibre de notre aide, a pu susciter des critiques souvent justifiées. Il faut toutefois avoir à l'esprit que cette attitude même lorsqu'elle n'est que « gesticulatoire » correspond aussi à une stratégie de défense : la notoriété de la France en tant que puissance d'influence mondiale. Un des enjeux est ici d'associer une forte visibilité à une véritable crédibilité sur le long terme. De ce point de vue, il importe que le Gouvernement tienne ses engagements et ne fasse que des promesses qu'il sait pouvoir tenir.

2. La coopération internationale est un des volets de politique étrangère d'influence dans des pays du Sud qui font l'objet d'une concurrence accrue entre les grandes nations

Dans le monde issu de la décolonisation et de l'après guerre froide, la concurrence entre les grandes nations pour favoriser leur influence dans les pays du Sud passe par des politiques de coopération.

La situation en Afrique, où les anciens colonisateurs sont aujourd'hui concurrencés par les Etats-Unis, mais aussi la Chine et l'Inde, est symptomatique.

Dans ce contexte, les pays récipiendaires de l'aide sont à la fois très demandeurs de soutien financier et, dans le même temps, très courtisés par un nombre de bailleurs de fond sans cesse croissant. De ce point de vue, le monde de l'aide au développement ressemble, à bien des égards, à un marché dans lequel se confrontent une offre et une demande de coopération.

Cette confrontation met en concurrence les puissances occidentales entre elles, qui partagent les mêmes types de valeurs et les mêmes modalités d'intervention, mais aussi les pays occidentaux membres de l'OCDE avec les pays émergents qui ont parfois une longue tradition de coopération.

La politique de coopération fait depuis toujours partie d'une diplomatie qui vise à changer la situation socio-économique et politique des pays bénéficiaires pour les conduire vers des valeurs partagées par les pays occidentaux et notamment par les membres du comité d'aide au développement de l'OCDE, c'est-à-dire les droits de l'homme, la démocratie et le libéralisme économique et politique. De ce point de vue, l'alignement des politiques de coopération sur les priorités du bénéficiaire se fait au sein d'un champ des possibles largement prédéterminé.

La montée en puissance de la Chine, qui a multiplié son aide par deux depuis 2006, et de l'Inde, notamment dans le domaine des infrastructures, doit être interprétée comme l'arrivée d'une concurrence non seulement économique mais également politique.

L'effort budgétaire consenti dans le domaine de la coopération doit donc être considéré dans ce contexte de concurrence sur un continent africain qui n'est plus seulement perçu comme une zone de risque économique, politique, sanitaire et militaire, mais également comme un espace d'opportunité économique et politique convoité. En effet, comme nombre d'observateurs l'ont souligné depuis deux ans¹, le regard sur l'Afrique a changé. On observe, d'une part, un décollage économique dans certains pays et la naissance d'un marché intérieur soutenu par une très forte croissance démographique et, d'autre part, que la pression croissante exercée sur les marchés internationaux des matières premières accroît l'intérêt de l'ensemble des acteurs économiques pour un continent qui dispose d'immenses ressources.

¹ Cf Voir JM. Severino, O. Ray, *Le Temps de l'Afrique*, éditions Odile Jacob, mars 2010.

Cette concurrence est économique bien sûr, technique également et il y a de ce point de vue des enjeux considérables pour l'expertise française, mais aussi politique.

Sur le long terme, l'enjeu dépasse très largement une vision mercantiliste de la coopération. Il s'agit plus fondamentalement de promouvoir à travers des actions de coopération un modèle de développement qui soit conforme aux intérêts partagés de la France et de ses partenaires.

L'enjeu n'est en effet pas de savoir si le Sud va se développer, mais comment il se développe, avec quel impact sur les équilibres régionaux et mondiaux, et avec quels partenaires ? Est-ce d'une manière qui favorise la paix et la sécurité, ou en cristallisant les sources de tensions qui menacent la sécurité régionale et mondiale ? En favorisant une élévation des conditions de vie et de travail des populations ou en laissant s'approfondir les risques de dumping social et environnemental ? En favorisant des chemins de croissance compatibles avec la survie de la planète ou en cédant à la tentation du « rattrapage économique à tout prix », sans considération des dangers sociaux et environnementaux afférents ?

La politique de coopération française ne peut se fixer comme objectif de faire pencher à elle seule la balance d'un côté ou de l'autre, mais elle tend à travers une action collective au sein de la communauté des bailleurs de fonds à participer à la définition d'une mondialisation maîtrisée et d'un mode de régulation des équilibres mondiaux partagé.

3. La France souhaite participer à la mise en place de politique de gestion des biens publics mondiaux de plus en plus incontournable

Quand on prend la mesure du poids des contributions au profit des organismes internationaux dans le budget de la coopération, c'est-à-dire plus de 45 % des crédits, on perçoit à quel point les pouvoirs publics misent sur la coopération multilatérale.

Une des raisons de ce choix, qui est commun aux autres pays occidentaux mais dans des proportions moindres, est la volonté de participer à la définition de ce qui sera demain des politiques publiques globales, menées sur l'ensemble de la planète.

A travers des questions comme la lutte contre les épidémies ou celle contre le réchauffement climatique, la communauté internationale a bien perçu la nécessité d'apporter des réponses globales à des phénomènes qui ne connaissent ni les frontières ni les nationalités.

Comme l'a souligné le Président de la République lors du sommet du G20 « nous sommes en train de construire les prémises de ce qui sera une gouvernance mondiale. ». Et la France entend jouer un rôle moteur dans la définition de ces politiques qui structureront les années à venir. C'est pour

cela que la France a été à l'initiative, hier de la création du Fonds Sida, et aujourd'hui, du Fonds vert pour l'environnement. Il s'agit tout à la fois de préserver les intérêts économiques de l'expertise française et d'assurer à la France un rôle politique qui soit supérieur à son poids économique.

4. Une politique qui constitue un volet important de la sécurisation de l'environnement international de la France

Pour la France qui borde la Méditerranée et se situe à quelques dizaines de kilomètres du continent africain, la stabilisation de ces zones par le développement est à court terme une question de sécurité et à long terme un enjeu pour la prospérité.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale souligne que le cœur des préoccupations stratégique de la France doit être un arc de crise, qui s'étend de l'Atlantique à l'océan Indien, de la Mauritanie au Pakistan en recouvrant notamment toute la zone sahélienne, de la Mauritanie jusqu'à la Somalie.

L'Afrique subsaharienne y occupe une position particulière. Les événements récents au Niger, en Mauritanie et au Mali justifient la pertinence de cette définition. La zone sahélienne est évidemment une zone où le terrorisme islamique et les trafics illicites cherchent à se développer et où la France en particulier est menacée dans ses ressortissants et dans ses intérêts.

Le Livre blanc souligne que la France et l'Europe ne peuvent se désintéresser du continent qui leur est le plus proche. L'Afrique concentre une très grande partie des conflits et zones de tensions de notre monde. La majeure partie de la bande sahélienne, la République centrafricaine et la République démocratique du Congo constituent un ensemble que le Livre blanc désigne comme des « territoires où l'autorité régaliennne est remise en cause », euphémisme pour parler de zones de non droit.

Qu'il s'agisse de l'immigration clandestine, de la radicalisation religieuse, de l'implantation des groupes terroristes, des réseaux criminels, les trafics divers (drogues, armes etc.), des réseaux de prolifération, ou du blanchiment, « *La bande sahélienne, de l'Atlantique à la Somalie, apparaît comme le lieu géométrique de ces menaces imbriquées et, à ce titre, appelle une vigilance et un investissement spécifique de la durée.* »

Ces fragilités comme ces atouts nécessitent une action résolue pour faire progresser la paix et la sécurité en Afrique, condition évidemment essentielle du développement et de la croissance économiques.

Si pour atteindre cet objectif, il était nécessaire de procéder à une reconfiguration de nos moyens militaires et de renouveler les bases juridiques de notre présence en renégociant les accords de défense français, chacun est

conscient que la stabilisation la zone du Sahel ne pourra se faire avec des moyens exclusivement militaires¹.

L'origine des difficultés actuelles de la zone est en effet le sous-développement économique de ces régions et la faiblesse des politiques publiques menées par les états concernés. La révision du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale en 2012 le confirmera. La politique française dans cette zone relève d'une approche globale dans laquelle la coopération pour le développement joue un rôle central.

Le même raisonnement peut être tenu pour la zone méditerranéenne. L'accompagnement de la transition démocratique dans ces pays est un enjeu majeur de la sécurisation de l'environnement proche de la France.

II. DU FORAGE DES Puits DANS LE SAHEL À LA PRÉSERVATION DES BIENS PUBLICS MONDIAUX : UNE POLITIQUE QUI A RENOUVELÉ SES STRUCTURES, SES PROCÉDURES ET SA STRATÉGIE

A. UNE POLITIQUE QUI A RENOUVELÉ SES STRUCTURES, SES PROCÉDURES ET SA STRATÉGIE

À la lecture comparée des budgets de la mission aide au développement pour 2002 et pour 2012, on mesure le chemin parcouru par la coopération française.

Les crédits qui sont soumis à notre examen englobent aujourd'hui le réchauffement climatique, la prévention des conflits et la reconstruction des pays en crise. Ils témoignent d'une diversification sectorielle et géographique de nos interventions. Depuis dix ans, les modalités de l'aide ont de plus considérablement changé. La nature des projets, les modalités d'intervention, le nombre et la nature des partenaires se sont diversifiés. De la lutte contre la pauvreté à la préservation des biens publics mondiaux, l'aide au développement a tendance aujourd'hui à englober tous les aspects des relations avec les pays du Sud.

La structure actuelle du budget et la répartition des crédits d'intervention comme des emplois résultent d'abord d'une profonde modification des structures entreprise depuis 2004 avec la suppression du ministère de la coopération, la création de la DIGICID puis de la Direction Générale de la Mondialisation (DGM) au ministère des affaires étrangères, le transfert croissant de certains secteurs d'activités du quai d'Orsay à l'AFD puis la création de structure de coordination entre la direction du trésor, le quai d'Orsay et l'AFD avec le Comité interministériel de la coopération

¹ *Révolution verte et équilibres géopolitiques au Sahel, Revue internationale et stratégique, n° 80 (4/2010) Le monde dans 20 ans (numéro spécial anniversaire) Décembre 2010*

internationale et du développement (CICID) et le Conseil d'orientation stratégique (COS).

Le partage au sein des programmes 110 et 209 entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale témoigne du poids croissant des organisations internationales de développement et des fonds verticaux que ce soit dans le même domaine, dans le domaine de la santé ou celui de la protection de l'environnement. L'évolution divergente des bonifications de prêts qui connaissent une croissance forte et des subventions dont le montant diminue illustre également une mutation des modalités d'intervention de la coopération française dans le sens d'un recours accru aux prêts et d'une diminution sensible des dons.

Après la réforme des structures, parallèlement à la réforme des modalités, les administrations en charge de la politique de coopération ont également renouvelé la stratégie de coopération au développement de la France. En effet, à travers la définition d'un document cadre de coopération au développement¹ à laquelle la commission des affaires étrangères du Sénat avait participé, les pouvoirs publics se sont dotés pour la première fois d'une véritable stratégie dans un domaine où le pragmatisme et le traitement au cas par cas avait souvent prévalu. Cette stratégie a été récemment déclinée dans le nouveau contrat d'objectifs et de moyen de l'AFD qui a fait l'objet d'un avis de la commission en mars dernier².

L'ensemble de ces réformes ont pour origine des processus internes à la France telle que la réforme de l'État, la volonté de banaliser la relation avec l'Afrique et de l'intégrer dans une politique de coopération à l'échelle mondiale ainsi que les impératifs d'économies budgétaires et de rationalisation des politiques publiques. Elles tiennent également à l'évolution du contexte international comme notamment le parcours de plus en plus contrasté des pays du sud, les échecs des politiques d'aide au développement dans de nombreux pays d'Afrique et l'émergence des enjeux environnementaux.

Tous ces facteurs ont contribué à déstabiliser les politiques traditionnelles d'aide au développement. Force est de constater que les pouvoirs publics se sont adaptés aux modifications de l'environnement international avec une grande rapidité.

En quelques années, la politique de coopération française a investi des zones géographiques bien au-delà des anciennes colonies françaises. Elle a diversifié ses moyens d'intervention sous l'impulsion de l'Agence Française de Développement, a adapté l'assistance technique, a inventé de nouveaux modes d'intervention.

¹ "Pour une mondialisation maîtrisée - Contribution au projet de document-cadre de coopération au développement" Rapport d'information n° 566 (2009-2010) du 17 juin 2010 de MM. Christian CAMBON et André VANTOMME

² L'AFD, fer de lance de la coopération française Rapport d'information n° 497 (2010-2011) de MM. Christian CAMBON et André VANTOMME

La rapidité de ces transformations ont accru la complexité d'une politique déjà en mal de repères. Si on ne prend que l'extension géographique de l'aide française, elle est telle qu'elle affecte sa lisibilité. Hier concentrée sur les pays du Champ, la France intervient aujourd'hui auprès d'une centaine de pays et territoires, des pays les moins avancés jusqu'aux grandes économies émergentes telles que la Chine, l'Inde et le Brésil, sans parler des décisions récentes d'extension des activités de l'AFD en Asie centrale dans le Caucase.

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

S'ajoute à cela l'incompréhension croissante des citoyens. Comment expliquer au grand public que l'on trouve parmi les quatre premiers pays d'intervention de l'aide française en 2010, la Chine, alors que ce pays est considéré aujourd'hui comme le géant de demain, capable dès aujourd'hui de racheter le Portugal ou de voler au secours de l'euro ?

De ce point de vue le document-cadre de coopération développement, à la rédaction duquel votre commission a participé, a permis de donner un sens et une perspective à cette politique dont la présentation budgétaire ne permet pas d'en comprendre clairement les enjeux.

Ce document-cadre a également pour mérite de fédérer l'action des administrations qui concourent à l'aide au développement. En effet, une des particularités du dispositif français de coopération est bien la dichotomie entre l'action de la direction du trésor et celle de la direction générale de la mondialisation dont la séparation des programmes 110 et 209 est l'illustration.

Dans cette nouvelle stratégie qui imprègne l'ensemble des documents budgétaires relatifs au budget de la coopération, le changement le plus marquant par rapport aux analyses traditionnelles de l'aide au développement est la fin d'une vision dichotomique du monde.

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

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

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

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

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

B. DES OBJECTIFS DE PLUS EN PLUS AMBITIEUX

Les objectifs de la coopération française tels qu'ils figurent dans le projet de loi de finances pour 2012 résultent de ce processus de mutation de la coopération française.

1. La lutte contre les inégalités

La lutte contre la pauvreté et les inégalités demeure au premier chef la raison d'être de l'aide au développement. Elle est au cœur des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Ces 8 objectifs définis dans le cadre de l'ONU au début du 21^e siècle, traduits en 18 cibles et 47 indicateurs constituent, comme l'a rappelé la conférence des Nations unies sur les objectifs du millénaire pour le développement le 20 septembre dernier 2010, le point de ralliement de l'ensemble des politiques de coopération des pays occidentaux.

L'influence de cet objectif et des OMD sur la politique de coopération française est perceptible quant à l'importance donnée au secteur de la santé dans les contributions multilatérales ou dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence Française de Développement.

2. La promotion d'une croissance durable et responsable

L'exemple des pays émergents montre que la croissance économique reste le moyen le plus efficace de tirer les populations hors de la pauvreté. Cet objectif est poursuivi à travers le financement d'infrastructures, le soutien au développement du secteur privé par le biais de mécanismes de marchés comme les garanties bancaires ou encore par des moyens non budgétaires comme le soutien, lors des négociations commerciales internationales, à l'insertion de ces pays dans le commerce mondial.

Cet objectif est évidemment au cœur de l'activité de l'AFD qui a développé une expertise et des instruments en faveur du secteur privé, et en particulier des PME, en Afrique. Il fait partie des priorités de la politique de coopération française comme en témoignent les engagements pris par le Président de la République en Afrique du Sud en février 2008 en faveur de la

croissance en Afrique dont il est fait explicitement référence dans le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD.

Le développement visé par cet objectif est une croissance dite partagée et durable. Durable parce que le respect de l'environnement est aujourd'hui devenu un impératif planétaire et que les pays en développement risquent d'être les premières victimes du réchauffement climatique. Partagée parce que, comme vos rapporteurs l'ont constaté en Inde, une croissance soutenue peut être enregistrée tout en laissant de côté une grande partie de la population faute de mécanismes de redistribution et de protection sociale suffisants.

3. La prévention et la gestion des situations de crise

La pauvreté et la fragilité de certains Etats, notamment africains, favorisent l'émergence de crises, de conflits et tensions migratoires, le développement du terrorisme et des trafics illicites, ainsi que la dissémination des pandémies. Dans ce contexte, une politique de coopération tend à contribuer à la stabilisation des zones de tensions, à la prévention des conflits et peut faciliter l'accompagnement des Etats fragiles ou en transition.

C'est par exemple à ce titre que l'AFD finance au Tchad des projets d'accompagnement de la transhumance afin de prévenir les conflits, dans les zones frontalières avec le Darfour, entre les nomades et les sédentaires. C'est également au titre de la reconstruction et de l'accompagnement des Etats fragiles que la coopération française intervient en Afghanistan, dans les Territoires palestiniens ou en Haïti.

Cette politique de prévention des crises qui est consubstantielle aux actions menées dans de nombreux pays notamment dans la zone sahélienne fait l'objet d'un ciblage particulier qui ne concerne cependant que les pays dits « en crise ou sortie de crise », c'est-à-dire : Afghanistan, Irak, Territoires palestiniens, Soudan, Yémen, Haïti. Mais, d'une certaine façon, l'action dans les 14 pays prioritaires est également une démarche en faveur des Etats fragiles, qui donne la priorité à la prévention via le renforcement de l'Etat et le développement des services de base.

4. La préservation des biens publics mondiaux et la lutte contre le réchauffement climatique élargissent le champ d'application de la coopération et accroissent les besoins de financement.

Dans le cadre de la poursuite des engagements liés aux Objectifs du Millénaire pour le Développement, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement a fait de la protection de l'environnement l'une des priorités de l'action française dans le domaine du développement, avec un accent singulier mis sur la lutte contre le changement climatique.

En effet, le CICID du 5 juin 2009 précise que « l'action française s'efforcera de répondre aux vulnérabilités des pays du Sud aux facteurs environnementaux (désertification, biodiversité, eau, déforestation, etc.). L'accent particulier mis sur la protection du climat s'intensifiera avec des actions concrètes ». Cette priorité pour l'environnement à laquelle s'ajoute la lutte contre les maladies transmissibles s'est traduite de manière concrète par des engagements financiers en croissance forte depuis dix ans.

Dans cette perspective, la France cherche à mettre en place des mécanismes de régulations et à pousser à l'adoption de politiques globales à l'échelle planétaire comme la généralisation, des campagnes de vaccination ou des plans d'appui à la préservation de la biodiversité.

Si les trois premiers objectifs ont été présents dès la mise en place des premières politiques d'aide au développement de manière affichée ou « induite », les biens publics mondiaux constituent un objectif nouveau lié à la prise de conscience des risques, en particulier sanitaires ou environnementaux, qui menacent la planète dans son ensemble et ne peuvent être traités que par une action collective. Ils constituent à la fois une dimension d'arrière-plan de l'ensemble des politiques de coopération et un nouveau champ spécifique de la coopération, notamment dans les relations de la France avec les pays émergents.

Le concept même de biens publics mondiaux peut susciter des interrogations sur ses limites et sur les conséquences de ce nouvel objectif sur l'étendue du champ intervention de la coopération française.

Ainsi, le projet annuel de performance de la mission budgétaire « Aide au développement » pour 2012 souligne « *la préservation des biens publics mondiaux (le climat, la lutte contre les maladies transmissibles et émergentes et la biodiversité) est désormais clairement inscrite dans le mandat de la coopération française.* ».

En conséquence, il a été introduit deux indicateurs qui visent à « *mesurer la contribution de l'Agence Française de Développement à la lutte contre le changement climatique et à la préservation de trois biens publics mondiaux (biodiversité, lutte contre les maladies transmissibles et émergentes et climat)* ».

	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision pap 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
2. Part des engagements de l'AFD concourant directement à la préservation des biens publics mondiaux	%	57	55	> 40		> 40	> 40

La préservation des biens publics concerne ainsi plus de 50 % des engagements financiers de l'AFD : une obligation que confirme le nouveau plan d'orientation stratégique de l'AFD qui prévoit comme objectif de : *« Positionner l'AFD comme acteur pivot des engagements financiers bilatéraux en matière de changement climatique, ainsi que comme acteur à part entière de l'architecture financière internationale sur le climat. »*¹

Il s'agit donc d'une dimension considérable dont on n'a peut-être pas mesuré l'impact en matière de financement et d'organisation.

En termes d'impact financier, le budget de la coopération a intégré les actions contre le réchauffement climatique le maintien de la biodiversité sans que les changements de périmètres n'aient été pris en compte par les évolutions budgétaires.

Autrement dit, le budget de la coopération a intégré les actions qui résultaient des accords de Copenhague et bientôt des accords de Durban avec une enveloppe quasi constante à l'exception peut-être des deux fonds d'affectation spéciale liée à la vente de crédits carbone. L'absence de frontière très nette entre les actions de développement et les actions de lutte contre le réchauffement climatique ont introduit des ambiguïtés sur la façon de comptabiliser les actions au titre du développement et celles en faveur du réchauffement climatique.

Nécessité faisant loi, on a le sentiment que les mêmes sommes peuvent être comptées deux fois, ce qui semble contraire au principe d'additionnels auquel fait référence la France dans les négociations internationales.

En termes d'organisation, l'indicateur du projet annuel de performance illustre bien le rôle de l'AFD en matière de développement durable à l'international. De ce point de vue, il apparaît paradoxal que le ministère de l'environnement et du développement durable qui représente la France dans les négociations climatiques ne soit pas présent au sein du conseil d'administration de l'AFD.

5. Y a-t-il des objectifs cachés derrière l'aide au développement ?

On a souvent soupçonné l'aide au développement de cacher derrière des objectifs louables des intentions qui étaient moins désintéressées qu'il n'y paraissait. De fait, si l'aide publique au développement est une composante parmi bien d'autres de la politique extérieure d'un État, on ne peut aucunement attendre d'une politique extérieure qu'elle soit tout à fait désintéressée ; chaque État remplissant la mission qui est la sienne pour le compte de ses citoyens.

¹ POS III conseil d'administration de l'agence française de développement du 16 novembre 2011

Vos rapporteurs l'ont soulignée cette coopération vise également une sécurisation de son environnement géopolitique tout comme une légitimation de son statut international.

Par le passé, cette coopération a, par exemple, souvent servi très directement les intérêts des entreprises françaises à travers la politique dite de grands contrats dont les bienfaits en matière de développement ont été très inégaux ? Aujourd'hui à travers la politique du co-développement, une des visées de ce type de coopération semble être avant tout la volonté de maîtriser l'immigration ?

D'où cette interrogation sur les finalités des crédits qui nous sont soumis : Y a-t-il des objectifs cachés derrière l'aide au développement ? Une question qui peut aussi être formulée autrement : Quel retour peut-on attendre des crédits consacrés à la politique de coopération ? Voilà une interrogation que nombre de nos concitoyens se posent et à laquelle il conviendrait de répondre ? Il n'est en effet pas illégitime qu'on attende d'une politique publique financée par le contribuable français un retour. Un don ne serait-il plus un don du seul fait que le donateur en retire certains bénéfices ? La véritable question se situe moins dans les intérêts poursuivis que dans les bénéfices retirés *in fine* par le pays aidé.

(a) Le commerce extérieur fait-il partie des objectifs de l'aide au développement ?

Les intérêts du Nord et du Sud peuvent être communs comme dans la gestion des biens publics mondiaux, ou bien se recouper lorsque le donateur a intérêt au décollage économique du pays aidé. La proximité entre l'Europe et ses voisins du Sud (Méditerranée et Afrique) en fournit un exemple.

Sur le long terme les objectifs ultimes poursuivis par la politique de coopération correspondent aux intérêts mutuels des pays du Nord et du Sud. Il s'agit d'un développement plus harmonieux de la planète assis sur un modèle de développement durable et moins inégalitaire. Il s'agit en outre pour nos concitoyens de contribuer à un environnement international plus sûr, à la mise en place de politiques publiques globales plus efficaces et de préserver la place et le rôle de la France afin qu'elle garde la capacité de défendre de façon autonome les intérêts des Français. Certes, ce retour sur le long terme n'est guère quantifiable, mais il est sans nul doute fondamental.

Reste la question du court terme, peut-on attendre de l'aide publique au développement un retour immédiat en matière de commerce extérieur ?

C'est une question que se posent les entreprises françaises qui ont longtemps bénéficié d'une aide notamment à travers les protocoles financiers gérés par l'ancienne Direction des Relations Économiques Extérieures (DREE). C'est une problématique qui se pose aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité que les entreprises françaises font l'objet d'une concurrence accrue de la part de celles des pays émergents en Afrique. Force est de constater la croissance de la part de marché des entreprises des pays émergents et, singulièrement des

entreprises chinoises, dans les appels d'offres de projets financés par la France.

**Parts de marché selon le pays d'origine des attributaires
(contrats financés par l'AFD dans les États étrangers au titre de l'aide-projet)**

	2006	2007	2008	2009	2010	Total 2006-2010
Entreprises françaises	38%	24%	51%	26%	33%	36%
Entreprises pays émergents	5%	22%	10%	16%	22%	16%
<i>dont marchés domestiques</i>	0%	11%	7%	1%	14%	8%
<i>dont marchés internationaux</i>	5%	10%	3%	16%	7%	8%
CHINE	5%	15%	10%	13%	19%	13%
<i>dont marchés domestiques</i>	0%	11%	7%	1%	12%	8%
<i>dont marchés internationaux</i>	5%	4%	3%	12%	7%	6%
INDE	0%	7%	0%	4%	1%	2%
<i>dont marchés domestiques</i>	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<i>dont marchés internationaux</i>	0%	7%	0%	4%	1%	2%
BRESIL	0%	0%	0%	0%	2%	1%
<i>dont marchés domestiques</i>	0%	0%	0%	0%	2%	1%
<i>dont marchés internationaux</i>	0%	0%	0%	0%	0%	0%
RUSSIE	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Autres entreprises	57%	54%	39%	58%	45%	48%
<i>dont marchés domestiques</i>	42%	37%	28%	44%	40%	36%
<i>dont marchés internationaux</i>	15%	17%	11%	14%	6%	11%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<i>dont marchés domestiques</i>	42%	48%	35%	45%	54%	45%
<i>dont marchés internationaux</i>	58%	52%	65%	55%	46%	55%

Source : AFD

Si cette croissance tient en partie à la compétitivité de ces nouveaux acteurs qui viennent concurrencer nos entreprises françaises, elle s'explique également par des pratiques de concurrence déloyale liées à des formes diverses de subventionnements publics et au non-respect des standards internationaux, voire locaux, en matière de responsabilité sociale et environnementale.

Cette situation préoccupante pourrait conduire certains à souhaiter revenir sur le déliement¹ de notre aide au développement.

Votre commission est pour sa part convaincue que le déliement est un facteur d'efficacité de l'aide au développement. C'est un élément essentiel

¹ La France comme les pays du CAD a adopté la Recommandation sur le déliement de l'aide dans les pays les moins avancés (PMA) en 2001 dans laquelle elle s'engage à délier l'ensemble de leurs concours à ces pays à quelques exceptions près. La recommandation a été étendue aux pays pauvres très endettés (PTE) non PMA en 2008. L'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant de soutiens publics est mis à jour annuellement et publié sur le site de l'OCDE. http://www.oecd.org/document/42/0,3746,en_2649_37431_40898090_1_1_1_37431,00.html

L'accord sur la transparence des crédits d'aide déliés est disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/34669230.pdf>

pour éviter les surcoûts liés aux distorsions de concurrence entre exportateurs et pour favoriser l'accès des fournisseurs locaux et régionaux. Le déliement est, en outre, un élément nécessaire pour faciliter les cofinancements, la gestion déléguée de fonds et, in fine, une division du travail et des programmations conjointes que votre commission appelle de ses vœux, en particulier au sein des bailleurs de fonds européens.

Enfin, dans un contexte où la France représente en moyenne 8 % des aides bilatérales programmables, les entreprises françaises tirent largement bénéfice du déliement de l'ensemble des fonds d'aide au développement en leur permettant d'accéder aux marchés publics financés par des fonds bilatéraux étrangers. Ainsi, en 2011, une étude sur la mise en œuvre du déliement dans le domaine du bâtiment et des travaux publics estime que le déliement entraîne dans l'ensemble un gain net pour les entreprises françaises, les pertes de part de marché sur l'aide bilatérale étant plus que compensées par les marchés emportés sur des financements d'autres agences de coopération et l'augmentation des volumes d'APD permise par le déliement (moindre contrainte de concessionnalité, cofinancements plus nombreux).

Il n'est donc pas question de revenir sur ce point, mais bien au contraire de rallier également les pays émergents au déliement de leur aide.

Les études portant sur les marchés passés pour les projets bénéficiant de financements de l'AFD montrent que ceux-ci sont remportés en premier lieu par les entreprises des pays bénéficiaires. C'est là un des objectifs de l'aide que de favoriser le tissu économique local

Les marchés qui ne sont pas attribués à des entreprises locales reviennent toutefois en grande partie à des entreprises françaises, avec des variations significatives selon les secteurs, les pays et les années. La part des entreprises locales sur les marchés financés par l'AFD au cours des 5 dernières années s'élève à 45%, tandis que celle des entreprises françaises s'élève à 65% des 55% restants.

S'il est naturel et cohérent que les appels d'offres de projet financés par la France puissent bénéficier largement à des entreprises locales, dans les secteurs à forte expertise où la concurrence locale n'existe pas, il apparaît en revanche souhaitable que dans la mesure du possible, notamment à travers le découpage des lots, les pouvoirs publics favorisent l'expertise et les intérêts français.

Dans ce cadre, votre commission souhaite que les pouvoirs publics se mobilisent plus fortement sur les modalités de passation des marchés publics financés par la coopération française et ce, pour limiter des pratiques de concurrence déloyale qui sont préjudiciables aussi bien aux entreprises françaises qu'aux entreprises locales des pays que nous aidons.

En ce sens, votre commission insiste pour que l'AFD renforce dans les conventions de financement qu'elle passe avec les pays bénéficiaires, d'une part, les critères sociaux et environnementaux et, d'autre part, les

critères d'autonomie financière et juridique pour les entreprises publiques soumissionnaires.

Ces deux types de critères paraissent de nature à limiter la concurrence déloyale. Il apparaît nécessaire de réfléchir aux modalités concrètes d'évaluation de l'autonomie de ces entreprises publiques pour lutter contre les subventionnements déguisés. Il conviendrait également d'aider nos partenaires à renforcer leur capacité à gérer et à suivre ces marchés publics. En ce qui concerne les critères sociaux et environnementaux, il s'agit non seulement de défendre les intérêts français mais, plus largement, de défendre un modèle de croissance durable et partagée.

Faut-il pour autant considérer le commerce extérieur comme un objectif poursuivi par les crédits de la mission « aide au développement » ?

Votre commission observe qu'il existe d'autres instruments dont les crédits sont imputés sur les missions budgétaires du ministère de l'économie et des finances qui sont spécifiquement chargés de promouvoir nos exportations.

Il s'agit notamment du Fonds d'études et d'aide au secteur privé FASEP-Études qui aide les entreprises françaises (assistance technique, ingénierie et industriels) à acquérir une première référence sur un marché émergent en préconisant des « solutions à la française » et en valorisant leur caractère innovant et contribue à la visibilité et au positionnement des entreprises françaises auprès des bailleurs de fonds multilatéraux, en finançant des études en amont de financements multilatéraux.

L'objet premier des crédits de la mission « aide au développement » est la promotion du développement de nos partenaires et il faut le rappeler ici avec force.

Cela ne signifie évidemment pas que, toutes choses égales par ailleurs, l'action de la coopération française et en particulier de l'Agence Française de Développement ne puisse pas promouvoir l'expertise française.

Cela implique en revanche qu'on ne saurait assujettir les objectifs de développement à la promotion des intérêts des entreprises françaises comme ce fût parfois le cas par le passé.

(b) La maîtrise de l'immigration peut-elle être également un objectif secondaire de la politique de coopération ?

Une des modifications récentes de la structure de la mission budgétaire « aide au développement » est l'introduction d'un programme 301 géré par le ministère en charge de l'Immigration, dont la compétence relève actuellement du ministère de l'Intérieur.

Ce programme concerne des crédits consacrés à la politique dite de codéveloppement. Cette politique dont l'intitulé a varié dans le temps entre codéveloppement et développement solidaire poursuit plusieurs objectifs :

- soutenir des projets de développement financés par des associations de migrants dans leur pays d'origine ;
- favoriser des projets individuels de retour dans les pays d'origine de certains migrants ;
- faciliter la signature par des pays partenaires de conventions de gestion concertée des flux migratoires ;
- réduire le coût des transferts financiers des migrants vers leur pays d'origine et orienter une partie de ces transferts vers des investissements collectifs ou productifs.

Cette politique publique s'appuie pour une part sur les pratiques sociales anciennes des communautés de migrants qui, soucieuses du développement de leur pays d'origine, ont toujours, d'une part, transféré une partie de leur revenu et, d'autre part, soutenu des projets locaux de développement dans leur pays d'origine.

Elle poursuit cependant un objectif final qui lui est propre à savoir la maîtrise de l'immigration. En effet l'idée qui sous-tend ces initiatives publiques est que le développement des pays et des régions d'origine des flux migratoires permettra de stabiliser les populations locales et de limiter les candidats à l'immigration.

Ce raisonnement a sa cohérence sur le long terme. En effet, nous avons toutes les raisons de penser que si l'Afrique et le Maghreb offrent suffisamment de perspectives d'emploi à leurs populations, le nombre des candidats au départ vers l'Europe diminuera. La question du sous-développement et du sous-emploi en particulier dans la zone sahéenne mais également dans le Maghreb est bien à l'origine de la pression migratoire que connaît l'Europe à ses frontières.

En revanche, nombre d'études soulignent qu'à court terme le processus de développement conduit à une accélération des migrations.

L'élévation du niveau d'éducation conduit en particulier à une augmentation des opportunités et du désir de mobilité. Cette mobilité peut déboucher sur ce qu'on a appelé une fuite des cerveaux, mais également sur des migrations circulatoires des franges les plus éduquées des populations qui viennent de se former dans les pays occidentaux et qui pourraient revenir quelques années plus tard.

Ce constat invite à relativiser l'opportunité de faire de la maîtrise de l'immigration un objectif direct d'une politique de développement. Par ailleurs, vos rapporteurs ne sauraient souscrire à l'idée qu'il faille conditionner l'ensemble de notre coopération à la signature d'accords migratoires contenant des dispositions facilitant l'expulsion des migrants sans-papiers vers leur pays d'origine.

Si une politique migratoire est nécessaire, on ne saurait gager l'action de la France en faveur du développement des pays du sud à la signature de ces accords.

Il convient enfin de souligner que les crédits consacrés à cette politique de codéveloppement sont très limités puisqu'ils concernent un peu plus de 300 millions d'euros sur un budget de 3 milliards d'euros.

En outre nombre de projets soutenus relèvent ni plus ni moins de l'aide au développement. Ainsi, la majeure partie des crédits a été récemment consacrée au soutien d'institut de formation professionnelle en Tunisie ne se distinguant pas de l'action traditionnelle de l'AFD dans ce pays.

De ce point de vue les crédits spécifiquement attribués à des projets comprenant la participation de migrants concernent des montants extrêmement limités, qui font de cette politique un instrument plus symbolique qu'opérationnel.

C. UNE APPLICATION DIFFÉRENCIÉE SELON LES ZONES

Derrière les crédits budgétaires des programmes 209 et 110, il y a dans la pratique des modalités d'intervention de plus en plus diversifiées selon le niveau de développement des pays partenaires. Aujourd'hui, selon les pays, les pouvoirs publics dosent le contenu en moyens publics des interventions en modulant l'équilibre entre les dons et les prêts et au sein des prêts en adaptant le degré de bonification des interventions. Cette application différenciée se traduit par un effort financier variable selon les zones qui est indépendant du niveau des engagements.

1. L'Afrique, enjeu majeur du 21^e siècle, reste la destination principale des dons et prêts issus des programmes 110 et 209

La zone prioritaire de la coopération française demeure l'Afrique subsaharienne pour des raisons tant historiques que géographiques. Cette zone devrait compter en 2050 environ 1,8 milliard d'habitants, c'est-à-dire plus que la Chine ou l'Inde. Elle concentre les problèmes (gouvernance, pauvreté, conflits) mais aussi les opportunités (ressources minières et foncières).

Le document-cadre de coopération au développement (DCCD) consacre cette importance en indiquant que, pour le triennum budgétaire 2011-2013, la France consacra plus de 60 % de l'effort financier de l'Etat sur l'ensemble de la zone et plus de 50 % des subventions sur les 14 pays pauvres prioritaires¹.

¹ Bénin, Burkina Faso, Comores, Tchad, République démocratique du Congo, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, Sénégal, Togo

Dans la pratique, les **objectifs de concentration des crédits sur cette zone adoptés ces dernières années ont été difficiles à atteindre en raison de la diminution des crédits de subvention** de l'aide bilatérale et du fait que les pays les plus pauvres de la zone, sortant d'un processus de désendettement, sont peu éligibles aux prêts. Le montant de l'aide sous forme de dons n'a en particulier pas été suffisant pour avoir un impact significatif. De fait, les dons français consacrés aux secteurs sociaux dans cette zone « passent » de façon croissante par le biais des contributions aux institutions européennes et multilatérales qui consacrent plus de 50 % de leurs subventions à l'Afrique subsaharienne et aux pays les moins avancés (PMA) mais sans « retour politique » pour notre pays.

Comme ont pu le constater vos rapporteurs lors de leur mission au Mali, le visage de la coopération française dans l'Afrique francophone s'en trouve considérablement modifié. La France conserve une forte intimité avec ces pays et possède encore une expertise et une capacité reconnues d'entraîner les autres bailleurs de fonds. Mais la France n'est plus, loin s'en faut, ni le seul, ni le premier bailleur de fonds d'une Afrique francophone courtisée aussi bien par les autres membres de l'OCDE que par les pays émergents. Si nos contributions aux différents fonds multilatéraux qui interviennent dans ces pays sont très conséquentes, elles restent en effet peu visibles pour les populations ou les élites politiques de ces pays bénéficiaires.

L'aide au développement française en Afrique subsaharienne

<i>APD nette, en millions d'euros</i>				2006	2007	2008	2009	2010
Afrique subsaharienne	Aide bilatérale	Dons^a	Total	1 627	1 632	1 442	1 417	1 441
			dont Subventions ^b	404	374	384	356	389
	Prêts	Nets		-296	-44	-38	-26	115
		Bruts		176	185	237	196	330
		Réaménagements de dette^d		2 075	468	413	990	1065
		Aide multilatérale imputée^e		1 253	1 223	1 379	1 921	nd
Pour mémoire : APP^c				1 433	1 372	1 304	1 270	nd
APD bilatérale totale nette				3405	2056	1817	2382	2621

Source: DPT 2012 Site OCDE/ CAD 2a et APP¹

¹ a : Par don, l'OCDE entend un transfert en espèces ou en nature qui n'entraîne pas d'obligation juridique de remboursement pour le bénéficiaire. Dans les statistiques du CAD, sont considérés comme des dons, les subventions projets, la coopération technique (dont les écolages), l'aide alimentaire à des fins de développement, l'aide humanitaire, les remises de dettes, les aides consenties à des organisations non gouvernementales, les frais administratifs, et le coût des réfugiés dans le pays donneur.

b : Les subventions correspondent aux subventions-projets de l'AFD, au fonds de solidarité prioritaire (FSP) du MAEE, au fonds social de développement (FSD), à l'assistance technique, aux bourses, invitations et missions, aux aides budgétaires globales de la DG Trésor, aux fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP), au fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), ainsi qu'aux aides-projets du MIOMCTI.

c : L'aide publique programmable = (Aide publique totale - Aide non programmable). Les flux non-APP sont définis par l'OCDE comme étant par exemple les remises et rééchelonnement de dette, l'aide humanitaire, l'aide alimentaire d'urgence, coûts imputés des étudiants, coûts administratifs, les réfugiés dans le pays donneur etc.

d : Annulations nettes et refinancement e : Méthode de calcul de l'aide multilatérale imputée par l'OCDE : calcul dans un premier temps des flux d'aide que dédie une certaine agence multilatérale à un secteur en particulier comme proportion des flux d'aide totaux de la dite agence. La proportion obtenue pour chacune des agences multilatérales est appliquée aux contributions des donneurs au budget régulier de cette agence

La France mobilise l'ensemble de la palette des moyens de coopération en faveur du continent africain : la coopération bilatérale, des prêts, concessionnels ou non, des subventions, des garanties, des prises de participation, de l'assistance technique, de la coopération scientifique et universitaire. La France concentre dans ces pays ses financements les plus concessionnels (subventions et prêts fortement bonifiés) destinés à promouvoir l'accès de leurs populations pauvres aux services essentiels et à améliorer le statut des femmes.

On constate, en effet, dans le tableau ci-dessus issu du projet de loi de finances pour 2012, le poids des subventions ainsi que celui des remises de dette.

Alors que l'enveloppe globale de dons au sens strict c'est-à-dire de subventions diminuait, les pouvoirs publics ont cherché à concentrer l'aide sur quelques pays prioritaires d'Afrique. L'augmentation du taux de concentration n'a pas pu empêcher la diminution des moyens en valeur absolue. La coopération bilatérale française dans les pays prioritaires représente aujourd'hui environ dix millions d'euros par an et par pays. Sur une Aide publique au développement déclarée, estimée à près de dix milliards d'euros par an, dix millions d'euros par an pour un pays prioritaire, c'est un millième par pays, autrement dit, pour le moins, une priorité relative.

L'aide au développement française dans les 14 pays prioritaires de la coopération française

APD nette, en millions d'euros				2006	2007	2008	2009	2010
Pays pauvres prioritaires	Aide bilatérale	Dons ^a	Total	794	676	572	520	519
			dont Subventions ^b	271	268	271	234	218
		Prêts	Nets	-27	5	4	28	2
			Bruts	20	36	79	59	59
	Réaménagements de dette ^d	47	106	135	44	121		
Aide multilatérale imputée ^e	418	352	425	556	nd			
Pour mémoire : APP ^c				45	63	70	107	nd
APD bilatérale totale nette				814	787	710	592	642

Source: DPT 2012 Site OCDE/ CAD 2a et APP¹

¹ a : Par don, l'OCDE entend un transfert en espèces ou en nature qui n'entraîne pas d'obligation juridique de remboursement pour le bénéficiaire. Dans les statistiques du CAD, sont considérés comme des dons, les subventions projets, la coopération technique (dont les écolages), l'aide alimentaire à des fins de développement, l'aide humanitaire, les remises de dettes, les aides consenties à des organisations non gouvernementales, les frais administratifs, et le coût des réfugiés dans le pays donneur.

b : Les subventions correspondent aux subventions-projets de l'AFD, au fonds de solidarité prioritaire (FSP) du MAEE, au fonds social de développement (FSD), à l'assistance technique, aux bourses, invitations et missions, aux aides budgétaires globales de la DG Trésor, aux fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP), au fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), ainsi qu'aux aides-projets du MIOMCTI.

c : L'aide publique programmable = (Aide publique totale - Aide non programmable). Les flux non-APP sont définis par l'OCDE comme étant par exemple les remises et rééchelonnement de dette, l'aide humanitaire, l'aide alimentaire d'urgence, coûts imputés des étudiants, coûts administratifs, les réfugiés dans le pays donneur etc.

d : Annulations nettes et refinancement e : Méthode de calcul de l'aide multilatérale imputée par l'OCDE : calcul dans un premier temps des flux d'aide que dédie une certaine agence multilatérale à un secteur en particulier comme proportion des flux d'aide totaux de la dite agence. La proportion obtenue pour chacune des agences multilatérales est appliquée aux contributions des donneurs au budget régulier de cette agence

2. La Méditerranée fait l'objet d'un soutien croissant pour accompagner le printemps arabe

La deuxième zone d'intervention de la coopération française est la Méditerranée.

Enjeu essentiel pour la stabilité et la prospérité du Sud de l'Europe et pour la préservation de cette mer commune à l'Europe, au Moyen-Orient et à l'Afrique, cette zone regroupe des pays de niveau de développement hétérogène, avec des pays à revenus intermédiaires devant relever des défis démographiques importants.

La coopération française intervient dans cette zone sous forme de prêts bonifiés et, plus rarement, sous forme de dons. Le document-cadre prévoit que l'Etat y consacre 20 % de son effort financier.

L'aide au développement française en Méditerranée

APD nette, en millions d'euros				2006	2007	2008	2009	2010
Pays méditerranéens	Aide bilatérale	Dons ^a	Total	560	572	461	458	446
			dont Subventions ^b	55	60	69	69	73
		Prêts	Nets	55	12	356	202	111
			Bruts	287	354	638	499	422
	Réaménagements de dette ^d			161	78	78	61	48
	Aide multilatérale imputée ^e			359	311	314	389	nd
Pour mémoire : APP ^c				446	524	826	686	nd
APD bilatérale totale nette				777	662	896	721	605

Source: DPT 2012 Site OCDE/ CAD 2a et APP¹

Dans les pays méditerranéens, tous pays à revenus intermédiaires, la variété des situations se prête à une optimisation de l'aide par la différenciation des outils. La coopération bilatérale y mobilise une palette diversifiée d'instruments financiers : prêts plus ou moins concessionnels,

¹ a : Par don, l'OCDE entend un transfert en espèces ou en nature qui n'entraîne pas d'obligation juridique de remboursement pour le bénéficiaire. Dans les statistiques du CAD, sont considérés comme des dons, les subventions projets, la coopération technique (dont les écoles), l'aide alimentaire à des fins de développement, l'aide humanitaire, les remises de dettes, les aides consenties à des organisations non gouvernementales, les frais administratifs, et le coût des réfugiés dans le pays donneur.

b : Les subventions correspondent aux subventions-projets de l'AFD, au fonds de solidarité prioritaire (FSP) du MAEE, au fonds social de développement (FSD), à l'assistance technique, aux bourses, invitations et missions, aux aides budgétaires globales de la DG Trésor, aux fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP), au fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), ainsi qu'aux aides-projets du MIOMCTI.

c : L'aide publique programmable = (Aide publique totale - Aide non programmable). Les flux non-APP sont définis par l'OCDE comme étant par exemple les remises et rééchelonnement de dette, l'aide humanitaire, l'aide alimentaire d'urgence, coûts imputés des étudiants, coûts administratifs, les réfugiés dans le pays donneur etc.

d : Annulations nettes et refinancement e : Méthode de calcul de l'aide multilatérale imputée par l'OCDE : calcul dans un premier temps des flux d'aide que dédie une certaine agence multilatérale à un secteur en particulier comme proportion des flux d'aide totaux de la dite agence. La proportion obtenue pour chacune des agences multilatérales est appliquée aux contributions des donneurs au budget régulier de cette agence

garanties, fonds d'investissements, partenariats public-privé et, plus ponctuellement, des subventions destinées à lever des facteurs bloquants, amorcer des dynamiques d'investissement ou financer de façon ciblée des actions non rentables mais présentant un fort impact environnemental ou social.

La nécessité d'accompagner la transition démocratique de ces pays et les conséquences de la situation actuelle sur la stabilité de la région et la gestion des flux migratoires a conduit à faire du développement harmonieux de cette région voisine de la France une priorité et à renforcer notre effort financier.

Le développement économique et social de cette région constitue un défi considérable et ce, notamment pour des raisons démographiques. La transition démographique est en marche mais l'inertie du phénomène va poser un grave problème dans la mesure où d'ici 2030 la population en âge de travailler va s'accroître de 40 % au Maghreb et de 50 % au Moyen Orient.

Son absorption par le marché du travail exigerait des taux de croissance de l'économie non pétrolière de l'ordre de 6 à 7 %. Le maintien des taux actuels de chômage chez ces populations jeunes, (plus de 50% dans certains pays de la zone) fait donc courir des risques très importants (migrations, troubles sociaux, extrémisme) qui sont accrus par l'inefficacité générale des systèmes éducatifs.

Les révoltes des pays arabes sont les conséquences non seulement d'une revendication démocratique face à la corruption d'un régime, mais aussi de l'insuffisante création d'emplois qualifiés.

C'est pourquoi la France doit s'engager dans l'accompagnement des nouveaux pouvoirs avec l'Union européenne et l'ensemble des institutions internationales compétentes pour :

- promouvoir une croissance riche en emplois (appui au secteur privé et modernisation du secteur financier ; appui à la diversification des filières et à l'innovation ; souveraineté alimentaire et énergétique) ;

- favoriser la cohésion sociale et territoriale (développement des infrastructures de transport, appui aux activités rurales génératrices de revenus, développement durable des villes, et adaptation du dispositif d'enseignement et de formation professionnelle aux besoins du marché du travail) ;

- améliorer la qualité de vie des populations (notamment par l'adaptation à la raréfaction des ressources naturelles - stress hydrique, sécheresse, et l'amélioration des conditions de vie en ville - mobilité, habitat).

C'est le sens du soutien exprimé par le G8 aux transitions démocratiques en Afrique du Nord et au Moyen-Orient à travers le « Partenariat de Deauville ».

Ce partenariat devrait permettre un soutien financier à l’Egypte et à la Tunisie de 40 milliards de dollars, 20 milliards de dollars provenant des banques multilatérales de développement ; 10 milliards de l’aide bilatérale des membres du G8, dont 1,1 milliard d’euros sur trois ans qu’apportera la France ; et 10 milliards qui proviendront des pays du Golfe.

3. Le développement de la coopération dans les pays émergents à travers des prêts peu ou pas bonifiés offre des opportunités aux intérêts français mais soulève des interrogations sur sa finalité

Loin du pré carré africain, la France intervient depuis une dizaine d’années dans ces pays sur des projets en lien avec la préservation des biens publics mondiaux et la lutte contre le réchauffement climatique par le biais de prêts de l’AFD faiblement concessionnels.

Il s’agit de financer des projets pilotes de développement, sobres en carbone, de façon à développer des coopérations avec ces nouvelles puissances, à renforcer la crédibilité des positions françaises dans les négociations internationales sur le climat, à aider les intérêts de l’expertise et des entreprises françaises et le cas échéant à influencer les politiques publiques de ces pays.

Le document-cadre prévoit de limiter à 10 % de l’effort financier de l’Etat les interventions dans les pays émergents.

L’aide au développement française dans les pays émergents

APD nette, en millions d'euros				2006	2007	2008	2009	2010
Pays émergents	Aide bilatérale	Dons ^a	Total	344	361	252	268	276
			dont Subventions ^b	30	30	27	25	25
		Prêts	Nets	-161	-192	22	183	662
			Bruts	48	77	258	414	907
	Réaménagements de dette ^d			10	0	0	0	0
Aide multilatérale imputée ^e				214	280	277	322	nd
Pour mémoire : APP ^c				220	216	333	487	nd
APD bilatérale totale nette				194	170	275	451	938

Source: DPT 2012 Site OCDE/ CAD 2a et APP¹

¹ a : Par don, l’OCDE entend un transfert en espèces ou en nature qui n’entraîne pas d’obligation juridique de remboursement pour le bénéficiaire. Dans les statistiques du CAD, sont considérés comme des dons, les subventions projets, la coopération technique (dont les écolages), l’aide alimentaire à des fins de développement, l’aide humanitaire, les remises de dettes, les aides consenties à des organisations non gouvernementales, les frais administratifs, et le coût des réfugiés dans le pays donneur.

b : Les subventions correspondent aux subventions-projets de l’AFD, au fonds de solidarité prioritaire (FSP) du MAEE, au fonds social de développement (FSD), à l’assistance technique, aux bourses, invitations et missions, aux aides budgétaires globales de la DG Trésor, aux fonds d’études et d’aide au secteur privé (FASEP), au fonds français pour l’environnement mondial (FFEM), ainsi qu’aux aides-projets du MIOCTI.

c : L’aide publique programmable = (Aide publique totale - Aide non programmable). Les flux non-APP sont définis par l’OCDE comme étant par exemple les remises et rééchelonnement de dette, l’aide alimentaire d’urgence, coûts imputés des étudiants, coûts administratifs, les réfugiés dans le pays donneur etc

d : Annulations nettes et refinancement e : Méthode de calcul de l’aide multilatérale imputée par l’OCDE : calcul dans un premier temps des flux d’aide que dédie une certaine agence multilatérale à un secteur en particulier comme proportion des flux d’aide totaux de la dite agence. La proportion obtenue pour chacune des agences multilatérales est appliquée aux contributions des donneurs au budget régulier de cette agence

Intervenant essentiellement dans les pays à enjeux systémiques mondiaux et régionaux, les moyens de la coopération avec les pays émergents mobilisent principalement des prêts peu ou pas bonifiés, qui font office de point d'entrée pour les coopérations techniques et la promotion d'expertise, de savoir-faire et de technologies. Ces actions sont complétées le cas échéant par une composante d'assistance technique et des subventions ponctuelles d'accompagnement.

La finalité des activités de la coopération française dans les pays émergents suscite des interrogations.

Certains considèrent que, pour justifié qu'il soit, le mandat relatif aux biens publics mondiaux conduit à intervenir dans des pays comme la Chine qui ont des capacités financières qui devraient leur permettre de financer eux-mêmes ce type de projet.

Il est de fait difficile de considérer que la coopération française fait en Chine de l'aide au développement. Si la Chine n'est pas encore la superpuissance que certains craignent, elle ne peut plus être considérée comme un pays en voie de développement.

Cette situation conduit naturellement la commission des affaires étrangères à s'interroger sur les objectifs explicites et implicites des projets pilotes financés par l'AFD dans ces pays.

Les motivations avancées par les pouvoirs publics sont de plusieurs ordres. La majorité des documents stratégiques ainsi que les bleus budgétaires soulignent que les financements consacrés à cette zone contribuent à une politique d'influence conduisant les pays émergents vers un sentier de croissance plus sobre en carbone.

Compte tenu de la modestie des sommes en jeu par rapport à la taille des investissements publics de pays comme la Chine ou l'Inde, il paraît présomptueux de penser que nos financements ont une quelconque influence sur la trajectoire de croissance de ces pays.

Ainsi, vos rapporteurs ont pu constater lors de leur mission en Inde en mai dernier que les financements français représentaient un montant de l'ordre du millième du cinquième plan quinquennal qui prévoit des investissements à hauteur de 5000 milliards de dollars dans les seules infrastructures.

Il reste que l'établissement de relations de haut niveau sur le thème de la croissance verte afin de promouvoir l'expertise française dans ce domaine et d'établir un dialogue sur un sujet de plus en plus central dans l'agenda international présente en soi un intérêt pour la collectivité nationale.

Il en reste cependant à mesurer le coût de cette politique et son efficacité. Vos rapporteurs s'efforceront d'apporter à la commission dans ce rapport des éclairages sur cette question qui suscite de nombreuses interrogations.

D. DES MODALITÉS D'INTERVENTION DE PLUS EN PLUS COMPLEXES QUI RENDENT LE CONTRÔLE ET L'ÉVALUATION DE CETTE POLITIQUE À TRAVERS LE BUDGET DE PLUS EN PLUS DIFFICILES

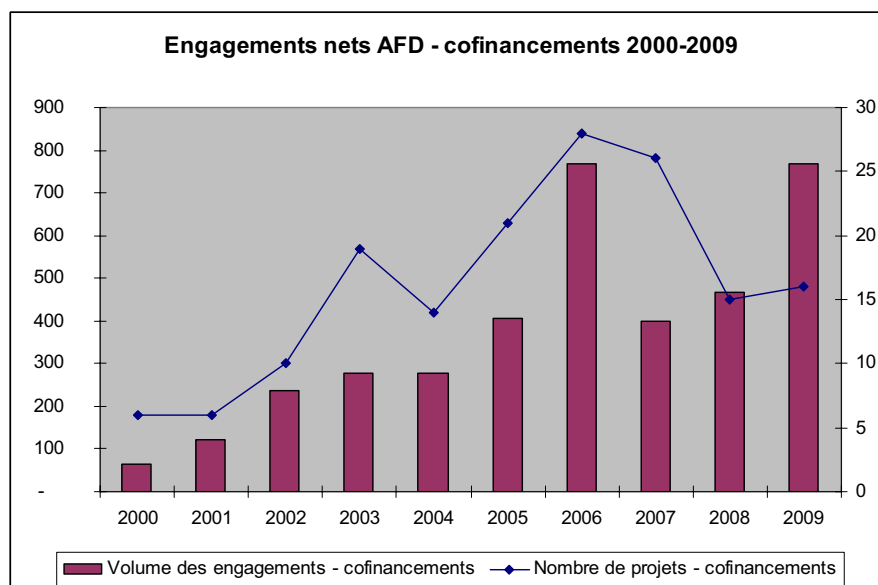
Outre l'existence d'objectifs et d'instruments différenciés selon les zones, le budget de la mission aide au développement finance des mécanismes de plus en plus complexes.

Cette complexité prend essentiellement deux formes. La première est le financement de projets de développement par des coalitions d'acteurs hétérogènes : État, organisations non-gouvernementales, organisations multilatérales, fondations privées. La deuxième est le recours croissant à des instruments financiers de plus en plus élaborés associant des éléments de financements publics avec des instruments de marché.

1. La France comme l'ensemble de ses partenaires intervient de plus en plus rarement seule et de plus en plus fréquemment au sein de coalitions de bailleurs de fonds nationaux ou multilatéraux

La coopération française s'est longtemps pensée à travers les relations privilégiées que la France entretenait avec ses anciennes colonies. De ce point de vue, une des évolutions les plus marquantes de ces dernières années est le fait que la coopération ne se conçoit plus comme un exercice solitaire, mais comme une relation de partenariat avec les pays récipiendaires d'abord, avec les autres bailleurs de fonds nationaux et multilatéraux, ensuite, et, enfin, avec un nombre croissant d'intervenants en France (ONG, collectivités, entreprises) et au niveau international (organisations internationales, fonds verticaux, fondations, nouveaux pays donateurs ...).

Ainsi le nombre total d'opérations de l'AFD cofinancées est passé de 55 entre 2000 et 2004 à 106 entre 2005 et 2009. Ainsi plus de 20 % des projets de l'AFD sont désormais des cofinancements.



Source: AFD

Même sans cofinancement, la France intervient de plus en plus rarement seule. La mise en œuvre de notre politique bilatérale consiste aujourd'hui à repérer des opportunités où elle peut faire valoir sa valeur ajoutée et à construire des partenariats autour d'une action.

Aujourd'hui la gestion de projet de coopération internationale consiste à former des coalitions d'acteurs susceptibles de s'accorder avec un pays récipiendaire sur un projet de développement.

C'est dans ce cadre, conformément aux travaux sur l'efficacité de l'aide, que se sont développées une division du travail, des programmations conjointes et la mise en place selon les pays et selon les secteurs de chef de file. C'est tout le sens du code de conduite sur la division du travail adopté par les membres de l'Union européenne et des travaux qui s'en sont suivis.

Le Mali, où votre commission a effectué une mission d'information, est un exemple de pays où la France a naturellement vocation à intervenir. Elle n'y représente plus que 10 % de l'aide publique au développement. La France a donc évidemment intérêt à trouver des partenariats.

Elle participe ainsi avec les autres bailleurs et partenaires techniques depuis 2007 à une démarche de coordination dans l'esprit des préconisations de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Une Stratégie Conjointe d'Assistance Pays (SCAP) a été élaborée en 2008 et approuvée par les autorités maliennes en 2009. Cette stratégie a pour vocation d'harmoniser les interventions des bailleurs, d'assurer la transparence de l'information sur leurs activités, et enfin de favoriser le processus de concentration et d'alignement sur les priorités nationales. Ce processus a abouti dans de nombreux domaines à une programmation commune sur la base d'une division du travail. L'AFD a été chef de file des bailleurs de fonds dans le domaine de l'éducation de 2007 à 2011. Elle est actuellement chef de file des bailleurs de fonds sur le développement urbain et le secteur privé. L'AFD coordonne ainsi le

financement d'un collectif de bailleurs (Union Européenne – Banque Européenne d'Investissement – Banque Mondiale – Banque Islamique de Développement – Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) – Italie ...) sur le projet d'adduction d'eau potable de Bamako.

Cette coordination peut conduire l'opérateur français à mettre en œuvre des financements d'autres bailleurs de fonds. Ainsi, l'AFD a bénéficié de trois délégations de financement de l'Union européenne au Mali : la première portant sur l'appui à la structuration des organisations professionnelles rurales en zone cotonnière ; la seconde sur l'appui au Programme de développement du secteur privé ; la troisième, en cours, portant sur le financement de l'adduction d'eau potable à Bamako

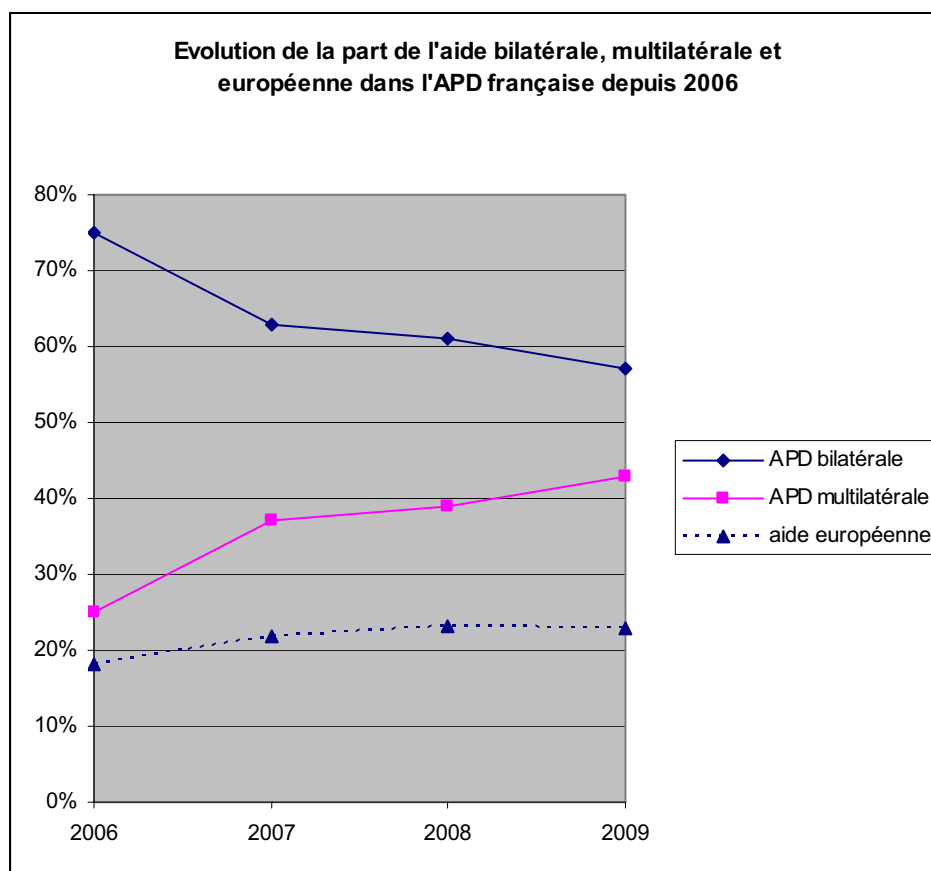
Une des conséquences concrètes de ces pratiques est qu'un certain nombre des crédits inscrits au budget de la coopération vont être mis en œuvre par un opérateur qui peut être aussi bien français qu'allemand, finlandais, danois ou européen.

Dès lors la responsabilité de la gestion de ces crédits, leur lisibilité et l'évaluation des actions entreprises se trouvent partagées entre un nombre croissant d'acteurs.

2. Une politique de coopération qui se joue de façon croissante au niveau multilatéral comme l'illustre la montée en puissance des crédits multilatéraux ainsi que l'inscription de la coopération pour le développement dans l'agenda du G20 et du G8

Convaincus de la valeur ajoutée d'une action européenne pour le développement, les gouvernements successifs ont fait le choix d'inscrire la politique française d'aide au développement dans un cadre européen. C'est pourquoi la France a toujours œuvré pour l'affirmation de cette compétence de l'Union.

Il en résulte que le quart du budget de la coopération est mis en œuvre par des actions de la Commission européenne.



Source : DPT 2012

La coopération française s'inscrit aussi résolument dans le cadre multilatéral qui constitue, dans un monde devenu totalement interdépendant, le niveau approprié pour l'élaboration de nombre de réponses communes aux défis mondiaux, parmi lesquels figure l'extrême pauvreté.

Pour cette raison la moitié de l'aide française transite par des organismes multilatéraux et européens.

Ainsi la part de l'aide multilatérale dans l'APD française représentait 25 % en 2006, 45 % en 2009 et 40 % en 2010.

Cette situation conduit à ce qu'une part majoritaire des crédits qui sont soumis au vote du Parlement soit mise en œuvre par des organismes qui échappent au contrôle du Parlement.

Certes, les organismes auxquels la France contribue disposent d'organes de contrôle. En outre, la France est généralement représentée dans les organes exécutifs de ces organismes, de sorte qu'elle participe à la programmation de ces organismes qui par ailleurs rendent des comptes à leur conseil d'administration. Il reste que le gouvernement ne saurait être entièrement responsable des performances de chaque organisme.

Il revient en définitive au Parlement de juger de la pertinence de ses contributions au regard des objectifs de la coopération française et de la

qualité du partenariat qu'entretiennent les pouvoirs publics avec les organismes de développement qu'ils financent.

La qualité des différents partenariats est cependant difficile à évaluer. On en juge souvent par l'adéquation entre le pouvoir accordé aux représentants de la France et la part des financements français ainsi que par la capacité des représentants français à orienter la programmation de ces organismes dans le sens des objectifs de la coopération française.

L'intégration dans l'agenda du G8 et du G20 des questions relatives à la coopération au développement illustre également l'inscription croissante de la politique de coopération au développement française dans un cadre international.

Au dernier sommet du G8 à Deauville, il a été décidé de soutenir des projets de coopération dans les pays arabes en transition dans le cadre du Partenariat dit de Deauville. Les membres du G8, mais aussi les banques multilatérales et les fonds régionaux de développement (Banque Africaine de Développement, Fonds Arabe pour le Développement Economique et Social, Fonds Monétaire Arabe, Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement, Banque Européenne d'Investissement, Groupe de la Banque Islamique de Développement, Fonds Monétaire International, Fonds OPEP pour le Développement International, Groupe de la Banque Mondiale) se sont engagés à soutenir ce partenariat et à travailler ensemble à une programmation conjointe.

3. Des modalités d'intervention de plus en plus complexes

En l'espace d'une décennie, les instruments utilisés par la coopération française ont vécu une révolution spectaculaire. L'aide au développement traditionnelle comprenait exclusivement des prêts et dons.

Depuis les modalités d'intervention de la coopération française se sont considérablement diversifiées avec la mise en place de mécanismes d'imposition ou de quasi-imposition tels que les taxes sur les tickets d'avions¹; l'augmentation des investissements dans les capitaux à risques ; le recours de plus en plus fréquent aux outils des marchés financiers tels que par exemple la facilité financière internationale appliquée à la vaccination (IFFim)²; les partenariats publics privés comme l'Alliance mondiale pour les vaccins et la

¹ la contribution de solidarité sur les billets d'avion (CSV), destinée à financer l'accès des populations des pays les plus pauvres aux médicaments et aux moyens de diagnostic est entrée en vigueur sur le territoire français le 1^{er} juillet 2006. Le montant de cette contribution s'élève en France de 1 à 10 € par billet sur les vols intérieurs et de 4 à 40 € sur les vols internationaux, selon la classe du billet. Elle a rapporté 788 millions depuis 2006 (chiffre au 21 juillet 2011)

² L'IFFim est un mécanisme de financement innovant, basé sur des emprunts d'Etat, permettant de lever rapidement des fonds qui sont remboursés par les Etats sur une période plus longue.

vaccination (GAVI Alliance)¹, les mécanismes d'assurance, les systèmes de garantie, la mise en place de nouveaux canaux pour l'aide tels que les fonds et programmes mondiaux « verticaux » à l'instar du Fonds mondial pour l'environnement ou du fonds, ou le développement d'instruments de prêts contracycliques ou contingents, etc.

Une des conséquences de ces innovations est de fait que le budget de la mission coopération inscrit dans la loi de finances reflète de moins en moins la réalité des financements réellement disponibles pour l'aide au développement.

Ainsi, la taxe sur les billets d'avions est un mécanisme extra-budgétaire, de même que l'IFFIm qui est un mécanisme basé sur des emprunts d'Etat. Les mécanismes de garantie de l'AFD ne se traduisent également pas par une ligne de crédit, mais rentrent en cas de sinistre dans les comptes de résultats de l'AFD.

Même quand l'instrument mis en œuvre figure dans la loi de finances, comme c'est le cas pour l'aide budgétaire, la traçabilité de ses crédits du budget français à leur emploi effectif sur le terrain est problématique tout comme leur évaluation.

4. Des évolutions qui rendent l'évaluation de notre politique de coopération plus difficile.

L'augmentation des financements croisés et des contributions multilatérales rend de plus en plus difficile le rapprochement entre les crédits votés et les résultats obtenus sur le terrain.

Concernant l'aide multilatérale, l'Inspection générale des finances (IGF) a produit, en novembre 2010, un rapport sur les indicateurs de performance qui pourraient être retenus. L'IGF constate qu'aucun pays n'est parvenu, à ce jour, à mettre en place des indicateurs de performance de l'aide transitant par les canaux multilatéraux. Le rapport retient trois conclusions principales :

- il n'est pas possible de bâtir des indicateurs de performance synthétiques de l'aide multilatérale au développement financée par le France, en raison de :

¹ *L'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination, plus connue sous le nom de GAVI Alliance (Global Alliance for Vaccines and Immunization) est un partenariat public et privé lancé le 31 janvier 2000, à l'intention des 49 pays les plus pauvres (revenu national brut inférieur à 1000 \$US par habitant), lors du Forum économique mondial à Davos (Suisse). Les gouvernements, l'UNICEF, l'OMS, la Banque Mondiale, la Fondation Bill et Melinda Gates, les producteurs de vaccins du Nord et du Sud, des institutions de santé publique et des organisations non gouvernementales se sont engagés à travailler en partenariat en vue de protéger tous les enfants des pays pauvres contre les principales maladies que l'on peut prévenir par la vaccination.*

- l'obstacle lié à l'attribution des résultats. Le document-cadre de coopération au développement français rappelle également cet obstacle : « Le développement est le résultat de politiques nationales complexes et imbriquées, à l'élaboration et au financement desquelles la communauté internationale contribue généralement pour une part mineure. Il est donc très difficile de distinguer les effets de l'aide extérieure dans l'évolution globale de l'économie ou de la situation sociale d'un pays, et ce, d'autant que le pays concerné peut être largement affecté par des éléments extérieurs : évolution des cours mondiaux, crise financière ou économique internationale, effet d'une plus ou moins bonne pluviométrie... » ;

- la quantité limitée de données fiables et abrégables ;

- l'absence d'harmonisation, voire de compatibilité entre les différents systèmes de mesure de la performance mis en place dans les différentes organisations multilatérales.

De même que, dans des co-financements, il est très difficile de pouvoir distinguer la part des résultats qui revient à chacun et peu rigoureux de s'attribuer comme c'est souvent le cas l'ensemble des résultats obtenus.

E. UNE POLITIQUE AU MILIEU DU GUÉ

La politique de coopération française a fait preuve, ces dix dernières années, d'une capacité d'adaptation remarquable.

La lecture du projet de loi de finances pour 2012 et du document de politique transversale, qui est annexé par comparaison avec les documents budgétaires des années 2000, illustre le chemin parcouru.

Cette politique s'appuie aujourd'hui sur une stratégie acceptée par l'ensemble des acteurs. Cette stratégie a été déclinée au niveau des opérateurs, notamment à l'AFD à travers le contrat d'objectifs et de moyens et le plan d'orientation stratégique récemment adopté. Les structures ont évolué avec le transfert de compétence effectué vers l'AFD, la mise en place de structures de coordination interministérielle avec le Comité interministériel de coopération internationale au développement (CICID), présidé par le Premier ministre, ou le Conseil d'orientation stratégique (COS) de l'AFD qui réunit l'ensemble des ministres en charge de la tutelle de l'AFD.

Mais, surtout, les modalités d'intervention ont évolué afin de favoriser des effets systémiques grâce à la mobilisation de coalition d'acteurs nationaux et multilatéraux et d'instruments de plus en plus variés associant initiatives publiques et privées. Les stratégies sectorielles et géographiques tentent de s'articuler au niveau national, au niveau européen et au niveau multilatéral.

De nombreux acteurs à la direction générale de la mondialisation, à l'Agence française de développement et à la direction du Trésor ont ainsi dessiné en une décennie le nouveau visage de la coopération française moderne.

Malgré ces évolutions, cette mutation apparaît cependant encore inachevée.

D'une part, la tentation de revenir à des pratiques anciennes où la coopération était auparavant une affaire de relations privilégiées avec certains dirigeants africains, où l'attention était focalisée sur la gestion quotidienne de projets ponctuels, est encore présente.

D'autre part, le processus de réforme des structures engagé depuis 2004 apparaît inachevé. L'éclatement du dispositif français de coopération auquel on aboutit n'est pas entièrement satisfaisant, ni du point de vue du pilotage de l'aide, ni du point de vue de la rationalisation des moyens publics. En matière d'évaluation et de redevabilité, les progrès effectués ces dernières années, encore limités, ne permettent pas de rendre compte à la représentation nationale et aux responsables politiques de l'exécutif des résultats d'une politique dont il est dit qu'elle engage plus de 10 milliards d'euros.

De ce point de vue, la politique de coopération française apparaît au milieu du gué. Elle a presque définitivement abandonné la rive de la coopération postcoloniale et des dérives de la France-Afrique, mais elle n'est pas encore parvenue à devenir cette boîte à outils d'une « mondialisation maîtrisée » qu'évoquent des discours volontaristes, dont on peine à voir la concrétisation.

DEUXIÈME PARTIE

L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE RESTE CONSIDÉRÉE COMME L'UNE DES PLUS IMPORTANTES AU MONDE MALGRÉ LE DÉCALAGE ENTRE LES AMBITIONS ET LES MOYENS MIS EN OEUVRE

Les rapporteurs de la commission des affaires étrangères, à l'occasion des missions sur le terrain, notamment au Mali, et lors de leurs auditions, ont été frappés par le contraste entre la place de la France dans les statistiques officielles de l'OCDE en matière d'aide au développement et la réalité des moyens sur le terrain.

Alors que les autorités françaises sillonnent le globe de conférences internationales en symposium, en annonçant que la France est le troisième bailleur mondial de l'aide au développement, nombre de professionnels du secteur, par l'intermédiaire de vos rapporteurs, témoignent de la diminution d'interventions sur le terrain d'une coopération française dont l'influence se réduit.

C'est pourquoi, vos rapporteurs ont cherché à comprendre ce décalage. Ils ont pris conscience, au fur et à mesure de leurs travaux, que ce contraste n'était pas tant lié à la façon dont l'Etat français déclare son aide au Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE qu'à la façon dont le CAD définit cette aide qui apparaît de plus en plus déconnectée de la réalité des crédits effectivement disponibles sur le terrain pour financer des projets de coopération.

I. UNE AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE QUI DEMEURE OFFICIELLEMENT L'UNE DES PLUS IMPORTANTES AU MONDE GRÂCE À UN THERMOMÈTRE LARGEMENT FAUSSÉ

A. SELON LA MESURE DÉFINIE PAR L'OCDE, L'APD FRANÇAISE, AVEC PLUS DE 10 MILLIARDS ET 8 % DE L'APD MONDIALE, EST L'UNE DES PLUS IMPORTANTES AU MONDE

Comme le souligne le document de politique transversale annexé à la loi de finances, la France déclare un volume d'APD supérieur à la moyenne des pays donateurs.

L'APD totale nette française n'a en effet cessé de croître entre 2007 et 2010, passant de 7,2 milliards d'euros à plus de 10 milliards d'euros, soit une progression de 25 %.

Cette augmentation est due, par ordre d'importance, à l'augmentation des concours multilatéraux, à l'effet net des prêts consentis par l'AFD et des concours communautaires.

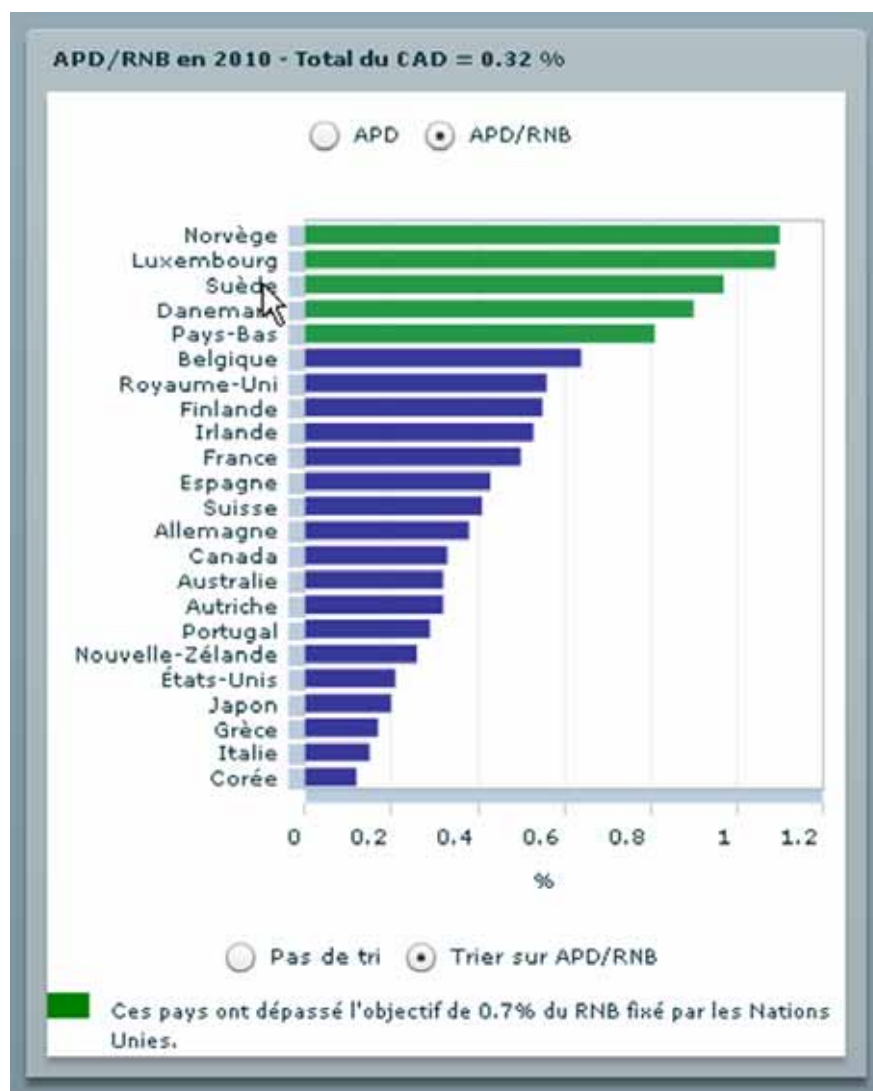
Le ratio APD/RNB, qui mesure l'effort relatif de chaque pays en matière d'APD, s'élève à 0,50 % en 2010.

La France a été en 2010 le troisième bailleur mondial en volume d'APD nette, derrière les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

L'aide au développement française représente un peu plus de 8 % de l'APD des pays du CAD.

En rapportant cette aide au revenu national brut, la France apparaît comme **le 10^e contributeur en termes d'effort relatif par rapport au revenu national** du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

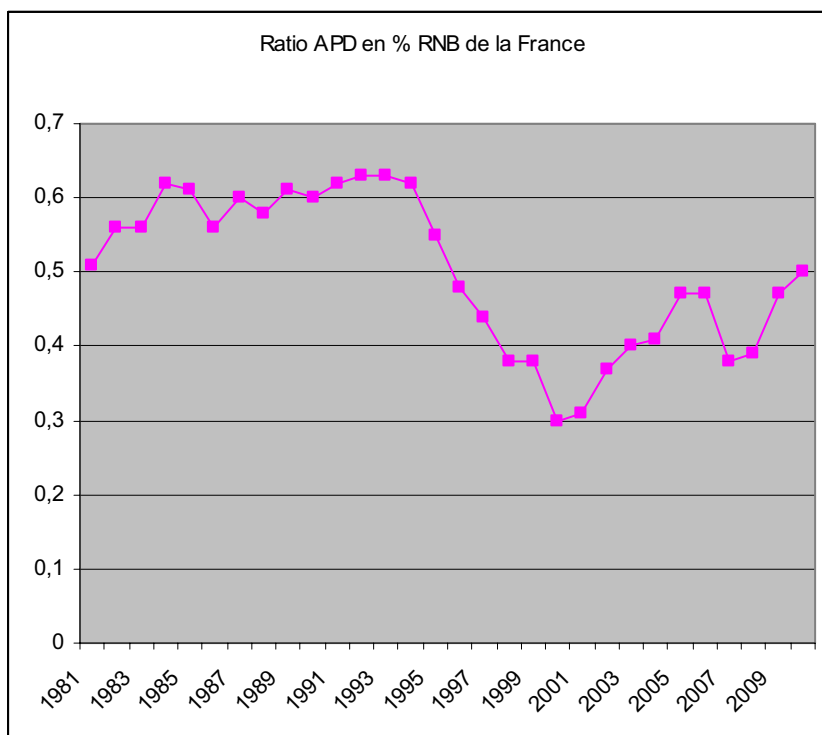
Ce ratio (0,50%) est supérieur à la moyenne des ratios des pays européens membres de ce comité (0,46 %).



Source : OCDE

L'évolution récente de l'APD française illustre un effort important. En effet, sur la période 2001-2010, la proportion de l'aide au développement dans le revenu national brut est passée de 0,3 % à 0,5 %.

Il reste qu'avec 0,5 %, la France retrouve, en fait, le niveau d'effort des années 80 et 90, au-dessus de 0,6 %, comme l'illustre le graphique suivant.



Source : OCDE

B. LES CRITÈRES RETENUS POUR LA DÉCLARATION DE L'APD NE PERMETTENT CEPENDANT PAS DE MESURER L'ARGENT EFFECTIVEMENT DISPONIBLE POUR FINANCER DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT

1. Même si elle en a une lecture assez large, la France respecte les critères de déclaration définis par l'OCDE

L'ensemble des dépenses contribuant à l'effort français en faveur du développement est comptabilisé par le Comité aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Pour être comptabilisées à ce titre, ces dépenses doivent répondre à quatre critères qui ont été définis au sein de l'OCDE par les pays membres.

Les bénéficiaires doivent être des pays ou des territoires considérés en développement par le CAD, ou une institution multilatérale de développement.

Les apports doivent émaner d'organismes publics (Etats, collectivités locales ou autres organismes publics).

Ces apports doivent avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie du pays bénéficiaire. Ces apports peuvent être des dons ou des prêts présentant des conditions plus favorables que celles du marché.

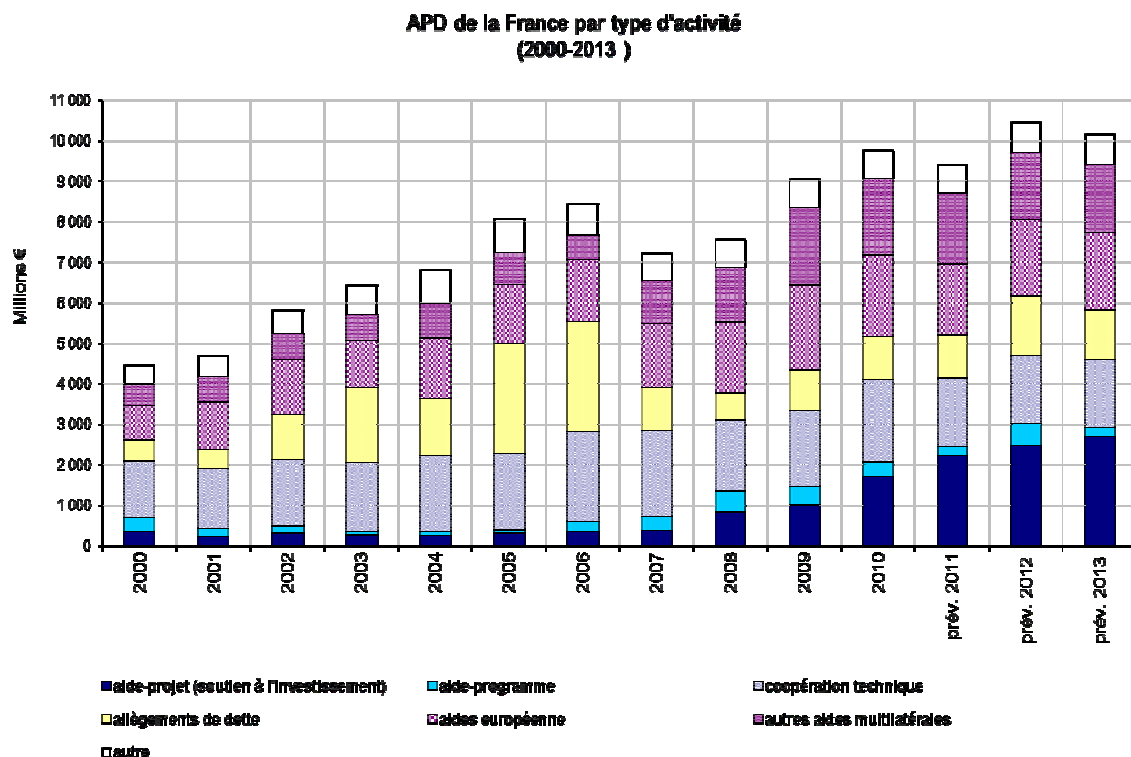
La liste des pays bénéficiaires est révisée tous les trois ans et est basée sur les données de revenu national brut par habitant. Les contributions de chaque pays aux organismes internationaux peuvent être comptabilisées au titre de l'APD, en totalité ou seulement en partie, selon la nature de l'organisme.

Cet agrégat constitue le thermomètre de l'engagement de chaque pays en faveur du développement. Il est la référence pour la comptabilisation des engagements en faveur des objectifs du millénaire pour le développement et notamment ceux visant une APD de 0,7 % du revenu national brut.

Les principales catégories de dépenses de l'APD française peuvent être répertoriées dans quatre catégories : aide bilatérale, aide multilatérale, aide européenne transitant notamment par le Fonds Européen de Développement et opérations sur dette.

APD de la France par type d'activité (données 2000-2010 et prévisions pour 2011-2013)

En millions d'euros ; source : DG Trésor 2011 et base de données du CAD



Source : DPT 2012

Les pouvoirs publics français sont régulièrement critiqués sur la composition de l'APD déclarée à l'OCDE. Mais force est de constater que ces déclarations, qui font l'objet d'une vérification de la part de l'OCDE, sont conformes aux règles fixées. La France a pu par le passé, et peut parfois encore aujourd'hui, avoir une interprétation large des catégories de dépenses susceptibles d'être déclarées, mais elle s'en tient aux règles fixées par l'ensemble des bailleurs de fonds du CAD.

Ainsi, les règles de l'OCDE autorisent les Etats à déclarer des dépenses d'écolage. La France a longtemps eu une interprétation très large de ces dépenses. D'autres pays, comme la Grande-Bretagne, ne déclarent pas ces dépenses considérant que des étudiants étrangers issus des pays en développement dans les instituts d'enseignement supérieur ne relevaient pas de l'aide au développement. De ce fait, les critiques formulées à l'encontre de la déclaration française portent en réalité sur les règles de l'OCDE.

De ce point de vue, vos rapporteurs estiment souhaitable que ces règles fassent l'objet d'un examen plus régulier.

2. L'APD déclarée constitue cependant un mauvais thermomètre de l'effort français en faveur du développement

L'APD au sens de l'OCDE ne prend pas en compte nombre d'efforts qui relèvent clairement d'une aide au développement, comme les garanties apportées par l'Agence Française de Développement, les prises de participation de Proparco, le montant des dotations privées des organisations non gouvernementales (ONG) bénéficiant de déductions fiscales.

A l'inverse, la France a traditionnellement eu une interprétation large des critères lui permettant de gonfler sa déclaration avec des dépenses dont l'objet n'était pas strictement de l'aide au développement.

a) Figurent au sein des dépenses déclarées au titre de l'APD française plus de 1,6 milliard d'euros de crédits qui ont un rapport très lointain avec une aide de terrain effective.

(1) Les coûts d'accueil des étudiants issus de pays en développement dans les universités françaises sont comptabilisés à hauteur de plus de 600 millions d'euros

La France a, depuis deux ans, suite aux observations du CAD, notamment lors de la revue par les pairs de 2008, effectué des efforts de sincérité dans sa déclaration, en particulier, dans l'évaluation des coûts d'accueil des étudiants issus de pays en développement dans les universités françaises, appelés « écolages ».

La France comptabilisait, en effet, dans son APD, le coût que représente la présence dans les universités françaises de tous les étudiants issus de pays en développement, qu'ils retournent ou non dans leur pays à la

fin de leurs études, quelles que soient les disciplines étudiées, sans que leur présence ne reflète un accord de coopération avec leur pays d'origine, ainsi que les étudiants étrangers vivant en France et ayant obtenu leur baccalauréat en France.

Depuis 2008, la déclaration française d'APD au CAD exclut notamment les étudiants de nationalité étrangère ayant obtenu un baccalauréat en France, pour lesquels les probabilités de retour sont notoirement faibles.

L'écolage est ainsi passé de 879 millions d'euros en 2007 à 696,8 millions d'euros en 2010.

La comptabilisation reste cependant large, puisqu'elle continue à inclure tous les autres étudiants issus de pays en développement, qu'ils retournent dans leur pays ou pas à la suite de leurs études et que leur présence relève ou non d'un accord spécifique.

Montant de l'écolage déclaré en APD

APD en millions d'euros	2007	2008	2009	2010
Ecolage	879	642	669	696,8

Source : OCDE

De plus, selon les directives pour l'établissement des rapports statistiques, Direction de la coopération pour le développement, CAD, OCDE, « Coût imputé des étudiants », DCD/DAC (2000), les coûts comptabilisés dans l'APD doivent refléter « la mise en œuvre par le pays d'accueil d'une politique délibérée de coopération pour le développement, c'est-à-dire, au minimum, que ces coûts soient expressément mentionnés dans le budget du gouvernement et que les instances chargées des programmes d'APD participent de manière adéquate à l'élaboration de la politique d'accueil et de formation d'étudiants originaires de pays bénéficiaires de l'aide, compte tenu de facteurs nationaux particuliers. ».

Or la politique de la France en la matière se caractérise par une absence notable de sélection, de stratégie et pour tout dire de politique. En tout état de cause, elle méconnaît les exigences de la directive de l'OCDE relatives à « la définition des disciplines et des niveaux d'enseignement ; l'évaluation des compétences ou des qualifications particulières dont les bénéficiaires de l'aide intéressés ont besoin ; la détermination du nombre d'étudiants ou de stagiaires à accueillir et les critères de sélection ; les possibilités d'adapter l'enseignement aux besoins des étudiants originaires de pays en développement ; l'organisation d'échanges de vues avec les pays bénéficiaires sur les moyens de faire coïncider les places disponibles dans le système éducatif du donneur avec les besoins de chaque pays ; la mise en place de mesures spécialement destinées à éviter l'exode des cerveaux ; l'aide à la réintégration des étudiants dans leur pays d'origine ».

(2) Les coûts d'accueil des réfugiés issus des pays en développement sont comptabilisés à hauteur de plus de 300 millions d'euros

Dans le même temps, la France continue à déclarer des sommes importantes au titre de l'accueil des réfugiés, comme l'illustre le tableau suivant :

Montant des dépenses liées à l'accueil des réfugiés déclarées en APD¹

APD en millions d'euros	2007	2008	2009	2010
Dépenses liées à l'accueil des réfugiés	276	258	272	313,6

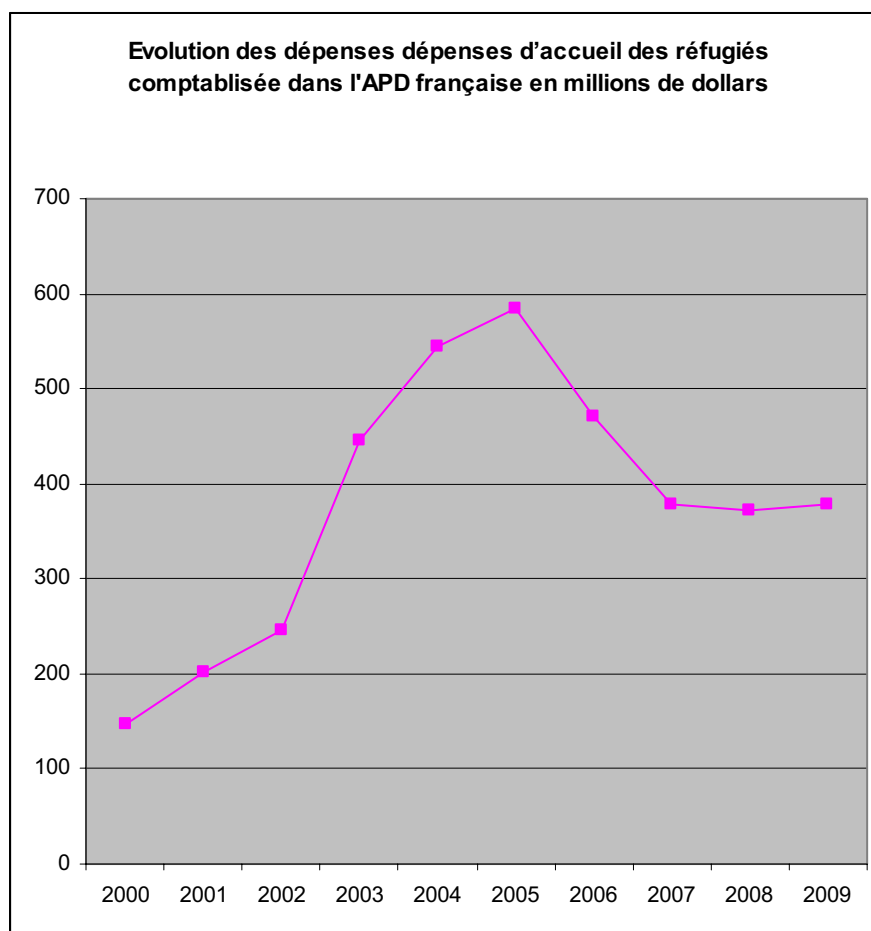
Source : OCDE

Sur le principe, votre commission a du mal à comprendre en quoi les dépenses concernant les plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile peuvent être considérées comme des dépenses concourant au développement des pays du Sud.

On peut concevoir qu'il s'agisse de dépenses de solidarité avec les populations des pays du Sud. Que ces dépenses concourent au développement de long terme de ces pays, c'est contestable.

Certes, les règles de l'OCDE l'autorisent. D'autres pays déclarent des sommes comparables, certains pays cependant, comme le Royaume-Uni, s'y refusent. Il convient de souligner qu'il s'agit de sommes considérables puisqu'elles s'élèvent à un montant proche de la contribution française au fonds mondial contre le Sida.

¹ La détermination des dépenses comptabilisables en APD se fait à partir du programme 303 « immigration et asile », selon une clé de répartition, déterminée à partir des statistiques de l'OFPRA. Seules sont retenues les dépenses concernant les plates-formes d'accueil, centres d'accueil pour demandeurs d'asile (hébergement), hébergements d'urgence et d'accompagnement social, dont la comptabilisation est clairement prévue par les directives du CAD. En 2010, 82,5 % des demandes émanaient de ressortissants d'Etats entrant dans le champ de l'APD. C'est donc ce pourcentage qui a été appliqué au montant des dépenses budgétaires « limitées » effectuées en 2010 au titre de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile, pour déterminer le montant à retenir au titre de l'APD.



Source : OCDE

(3) Les dépenses d'intervention en faveur de Mayotte et de Wallis & Futuna ont été comptabilisées en 2010 à hauteur de plus de 470 millions d'euros

Il en va de même des dépenses, dons et prêts nets, en faveur de Mayotte et de Wallis & Futuna, qui se sont élevés à 474 millions d'euros déclarés au titre de l'aide au développement en 2009.

Montant des dépenses en faveur de Mayotte et de Wallis & Futuna déclarées en APD

APD nette en millions d'euros (dons et prêts nets)	2007	2008	2009
Mayotte	297	329	390
Wallis & Futuna	85	90	84
Total	382	419	474

Source : OCDE

(4) Les dépenses liées à la diffusion de la francophonie dans les pays en voie de développement sont comptabilisées à hauteur de 100 millions d'euros

Une partie du coût des établissements de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est également comptabilisée dans l'aide publique au développement française.

La fraction retenue correspond au pourcentage des dépenses relatives aux élèves étrangers scolarisés dans les établissements de l'AEFE dans les pays éligibles à l'APD.

Les principales dépenses liées à l'AEFE comptabilisables en APD, mesurant l'effort de l'Etat envers les élèves étrangers, sont les frais généraux de scolarité des élèves étrangers scolarisés dans les réseaux d'établissements français, les rémunérations des professeurs et les bourses d'études.

<i>en millions d'euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010
Montants AEFE comptabilisés en APD	90	95,9	88	105,4	106,7

Source : OCDE

(5) Les dépenses liées à la zone franc sont comptabilisées à hauteur de 70 millions d'euros

D'autres dépenses déclarées à l'OCDE ne sont pas spontanément celles auxquelles on pense en matière d'aide au développement, comme les dépenses liées au franc et à la rémunération des dépôts des avoirs des banques centrales de la zone franc (BCEAO, BEAC et BCC), comptabilisables en APD¹, qui se sont élevées, respectivement en 2010 à plus de 73 millions d'euros.

Montant des dépenses liées aux Francs CFA et à la rémunération des dépôts des banques centrales des pays de la zone franc comptabilisées dans l'APD française

En M€	APD 2007	APD 2008	APD 2009	APD 2010
BCEAO	26,73	32,29	34,70	28,71
BEAC	56,65	45,29	45,99	43,73
BCC	-	0,69	0,61	0,79
TOTAL	83,38	78,27	81,29	73,23

Source : OCDE

¹ Est donc comptabilisée en APD bilatérale la part de rémunération supérieure au taux du marché accordée par la France à la BCEAO et la BEAC sur une partie de leurs réserves de change déposées au Trésor. Cette contribution constitue une aide à la stabilité des réserves de change. De même, la part de rémunération supérieure aux taux de marché versée à la Banque centrale des Comores (ECCB) est comptabilisée en aide publique au développement bilatérale.

L'ensemble de ces dépenses, qui ont un rapport lointain avec l'aide au développement, représente 1,6 milliard d'euros, soit 18 % de l'APD française déclarée en 2009¹.

b) Le poids des annulations de dettes qui représentent, selon les années, 8 à 40 % de l'aide déclarée explique l'essentiel des variations annuelles de l'APD française.

L'évolution du volume total de l'APD française depuis 2002 est marquée par le rôle essentiel de la comptabilisation des annulations de dettes.

La France est, en effet, l'un des principaux contributeurs de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE). Ainsi, après avoir largement contribué à la hausse de l'APD française jusqu'en 2006, la chute de l'APD en 2007 s'expliquait essentiellement par la baisse des allègements de dettes.

La hausse de l'APD annoncée en 2009 s'explique à nouveau par la comptabilisation d'importants allègements de dettes qui s'élèvent en effet à 2,7 milliards de dollars en 2009, soit 22 % de l'APD, contre 2 % en moyenne pour les donateurs du CAD.

Ces annulations de dettes sont, pour une grande partie, négociées dans le cadre du Club de Paris, notamment la contribution de la France à l'initiative PPTE.

La France est, en effet, le premier contributeur à l'initiative PPTE, sous laquelle des montants très importants ont été annulés entre 2002 et 2004.

(en M\$)	France (versements nets)						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
APD totale	7 253,09	8 472,56	10 026,22	10 600,59	9 883,59	10 907,55	12 600,02
Allègements de dette	2 718,75	1 753,68	3 363,55	3 500,80	1 497,57	973,75	2 773,52
% allègements de dettes/APD totale	37,48%	20,70%	33,55%	22,01%	15,15%	8,93%	22,01%

Source : OCDE

¹ L'absence de données complètes par catégorie ne permet pas de mesurer ce ratio pour l'année 2010, dernière année pour laquelle vos rapporteurs disposent de données fiables.

Le rôle des allègements de dette est très nettement supérieur en France que dans les autres pays du CAD

(en M\$)	Pays donateurs du CAD de l'OCDE (versements nets)						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
APD totale	69 432,48	79 854,46	107 837,72	104 814,29	104 206,07	121 954,33	119 780,95
Dont allègements de dette	8 437,50	5 208,04	23 911,73	19 164,65	9 022,67	8 850,21	2 944,67
% allègements de dette/APD totale	12,15%	6,52%	22,17%	18,28%	8,66%	7,26%	2,46%

Source : OCDE

La comptabilisation de ces annulations est, à certains égards, légitime.

Ces annulations de la dette des pays les plus pauvres sont une condition de leur développement. L'assainissement de leurs finances a d'ailleurs probablement contribué à leur relative résistance à la crise financière. Elles constituent, par ailleurs, une perte de créance pour l'Etat français et les contribuables français.

Cependant, dans de nombreux cas, ces annulations portent sur des créances impayables, qui n'auraient jamais pu être remboursées. Elles relèvent donc, dans ce cadre, plus d'un jeu d'écriture comptable que d'une véritable contribution au financement du développement.

Dans son estimation de l'APD « réelle », Coordination SUD, la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale, déduit 90 % du montant total des allègements de dettes de l'APD officielle. Elle se fonde sur la recommandation d'une étude réalisée par Daniel Cohen sur les annulations de dettes des PPTE. Estimant que la grande majorité des allègements de dettes constitue un effacement comptable de créances impayables, il recommande en effet que seuls 10 % de ces annulations soient comptabilisés en APD, les 90 % restants devant être inscrits en pertes sur allègements¹.

c) Les flux net de prêts, parfois à des taux proches du marché, représentent plus d'un milliard d'euros d'APD

L'évolution de l'APD française est enfin marquée par le poids des prêts.

Au total, les flux net liés aux prêts représentent 1,1 milliard d'euros dans l'APD nette de la France, soit 12,3 %.

¹ Coordination SUD - L'aide publique au développement dans le projet de loi de finances 2012 -

Les prêts ainsi notifiés comportent un degré de bonification et doivent financer des projets développement.

La croissance de la part des prêts dans l'APD française suscite trois séries de questions.

(1) La question du degré de concessionnalité des prêts ou jusqu'où peut-on considérer des prêts à des taux de marché comme de l'APD

Parmi ces prêts, certains sont à des taux très éloignés des conditions des marchés financiers et bénéficient d'une intervention publique significative, d'autres, en revanche, sont à des conditions de taux et de durée proches de celles du marché.

Vos rapporteurs estiment qu'il est contestable d'intégrer dans l'aide publique au développement des prêts proches des conditions du marché.

Il leur apparaît paradoxal que les prêts consentis par exemple à la Chine, dont on leur assure qu'ils ne coûtent rien aux contribuables français, soient comptabilisés au titre de l'aide au développement dans des proportions telles que la Chine, sur la période 2007-2009, soit le quatrième de l'APD bilatérale française. Certes, la moitié de cette APD est constituée d'écolage dont on peut, par ailleurs, contester la comptabilisation. Mais le reste est bien constitué de prêts de l'AFD dans un pays dont on a du mal à considérer qu'il est en développement au même titre que l'Afrique subsaharienne. Il s'agit de prêts à des conditions proches de celles du marché dans un pays qui est en passe de devenir la première puissance économique mondiale dont les capacités financières lui permettent de racheter la dette du Portugal et de la Grèce.

En résumé, ces prêts ne sont pas de l'aide dans la mesure où, d'une part, les taux sont proches de ceux du marché et où, d'autre part, l'AFD, compte tenu de son mode de tarification, dégage de ses activités en Chine ou en Inde une marge bancaire proportionnelle au montant important des financements consentis. Il ne s'agit pas non plus d'un effort public dans la mesure où ces prêts ne font pas l'objet de bonification puisqu'on nous assure que le coût pour l'État est désormais nul. Cela ne correspond pas non plus à une assistance à un pays en développement, ni à une activité de développement au sens strict, puisque l'AFD n'intervient que dans des projets liés à la lutte contre le réchauffement climatique afin de défendre les intérêts des entreprises françaises.

Autrement dit, peuvent être comptabilisés chaque année plus de 200 millions d'euros au titre de l'aide publique au développement des financements qui ne sont ni de l'aide, ni un effort public, ni du développement.

Il s'agit là d'une situation paradoxale qui mériterait un examen attentif. Au-delà de la Chine se pose la question des taux d'intérêt des prêts consentis susceptibles d'être déclarés.

Pour être notifiés à l'OCDE au titre de l'APD, les éléments de libéralité des prêts doivent atteindre le minimum requis de 25 %. Comme l'a souligné la revue à mi-parcours de la France par le CAD : « *Certains de ces prêts ont des taux d'intérêt proches du niveau du marché (en comparaison, par exemple, avec le taux d'actualisation différencié), même si leur élément de libéralité atteint le minimum requis de 25 %.* ».

La France a maintenu qu'elle considérait bien ces prêts comme concessionnels : d'une part, les pays bénéficiaires n'obtiendraient pas ces fonds à de telles conditions sur le marché, et, d'autre part, les risques encourus par le prêteur ne sont pas facturés aux bénéficiaires.

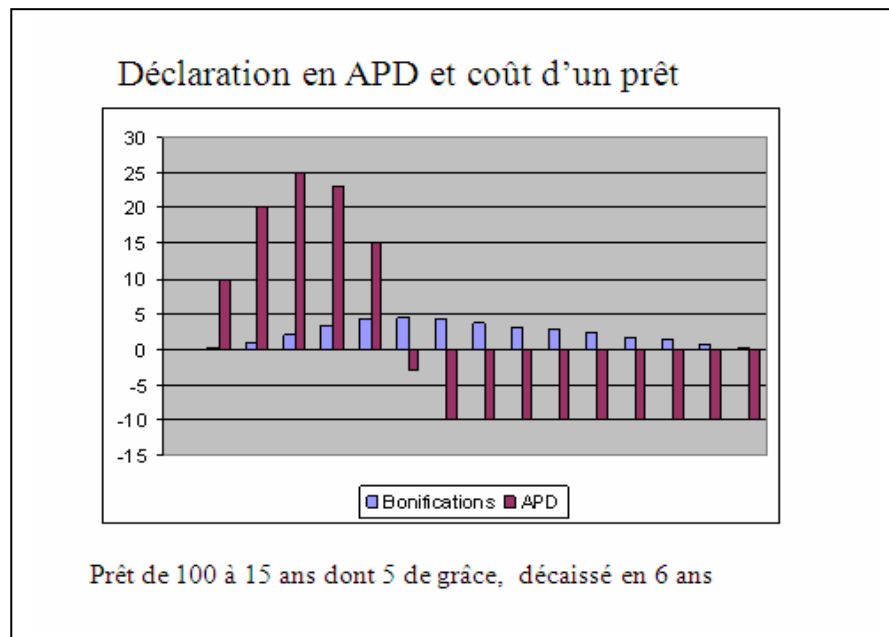
Le Secrétariat de l'OCDE estime que les risques encourus par le prêteur sont déjà couverts dans les statistiques du CAD par la possibilité de notifier en APD, en cas de défaut, les éventuelles annulations de ces prêts. Ceci implique que le niveau de concessionnalité de ces prêts devrait être considéré plutôt du point de vue du donneur (« coût d'opportunité » pour le donneur plutôt qu'« avantage procuré à l'emprunteur »).

Vos rapporteurs souhaitent que la définition de la concessionnalité des prêts soit donc à nouveau discutée dans l'enceinte du CAD.

Au-delà de la question de la notification, vos rapporteurs soulignent que les prêts et les dons n'ont évidemment pas, en termes de générosité publique, la même signification, ni la même portée pratique. Ils concèdent volontiers qu'il existe une continuité entre des prêts très concessionnels et les dons, mais trouvent abusif de considérer de la même façon des prêts aux conditions du marché et des dons.

(2) La question de la dynamique de la croissance des prêts et son incidence sur l'évolution future de l'APD française.

Les prêts en direction des pays en développement sont en effet déclarés comme APD au moment du décaissement et viennent au moment des remboursements en soustraction des dépenses d'APD, de sorte que, sur le long terme, seul le coût brut du prêt pour le prêteur est comptabilisé au titre de l'aide, comme l'illustre le graphique suivant.



Les prêts nets représentent le volume des décaissements réalisés desquels est déduit le volume des remboursements de prêts perçus la même année.

En 2006, le volume des remboursements était supérieur au montant des décaissements, d'où un impact global négatif sur l'APD française. A partir de 2008, cependant, cet impact est redevenu positif, du fait de la très forte augmentation des décaissements des nouveaux prêts.

Les remboursements des prêts contractés dans les années 90 risquent d'avoir, dans ces conditions, des effets sensibles sur la déclaration française d'APD. Compte tenu de la multiplication des prêts par quatre de 2006 à 2010, l'arrivée de la période de remboursement entraînera une diminution massive de notre APD. Dans cette perspective la seule solution pour limiter l'effet de ces remboursements serait d'augmenter sans discontinuer le montant des prêts. Or on voit bien les limites de ce processus qui risque de ne pas être soutenable pour l'AFD.

(3) La question du bon équilibre entre les dons et les prêts au regard des objectifs géographiques de la coopération française.

Les prêts sont bien adaptés pour intervenir dans les pays et les secteurs les plus dynamiques où leur effet de levier permet d'espérer une influence significative. En revanche, ils ne permettent pas d'intervenir dans les pays les plus pauvres, qui sortent à peine d'un processus de désendettement dans les situations de crises ou dans les secteurs sociaux.

Vos rapporteurs y reviendront plus longuement dans l'étude de l'aide bilatérale. Un chiffre résume la situation : en 2010 sur plus de 3 milliards de prêts engagés, l'AFD a consenti un peu plus de 300 millions d'euros à des prêts dans les PMA comme l'illustre le tableau suivant :

TYPES de PAYS		2005	2006	2007	2008	2009	2010
PMA	<i>engagements</i>	26,5	43,5	167,0	255,5	195,0	214,9
	<i>cout état</i>	9,5	16,1	74,8	56,9	90,8	28,5
	effet de levier	2,8	2,7	2,2	4,5	2,1	7,5
PFR hors PMA	<i>engagements</i>	209,3	295,9	189,0	203,2	264,7	290,0
	<i>cout état</i>	79,7	117,4	76,2	88,0	100,9	71,0
	effet de levier	2,6	2,5	2,5	2,3	2,6	4,1
PRITI	<i>engagements</i>	496,0	374,2	473,8	766,9	1 267,7	1 955,9
	<i>cout état</i>	155,3	108,1	127,7	161,1	209,2	219,6
	effet de levier	3,2	3,5	3,7	4,8	6,1	8,9
PRITS	<i>engagements</i>	225,0	307,2	536,8	573,8	700,5	701,2
	<i>cout état</i>	69,9	87,2	145,9	99,8	55,7	29,4
	effet de levier	3,2	3,5	3,7	5,7	12,6	23,8
non géographisés	<i>engagements</i>	30,0	0,4	5,7	12,6	54,8	70,0
	<i>cout état</i>	8,4	0,2	2,1	3,8	19,5	6,1
	effet de levier	3,6	2,0	2,7	3,3	2,8	11,5
Total	<i>engagements</i>	986,8	1 021,2	1 372,3	1 811,9	2 482,7	3 232,0
	<i>cout état</i>	322,8	328,9	426,7	409,5	476,1	354,6
	effet de levier	3,1	3,1	3,2	4,4	5,2	9,1

Source : AFD

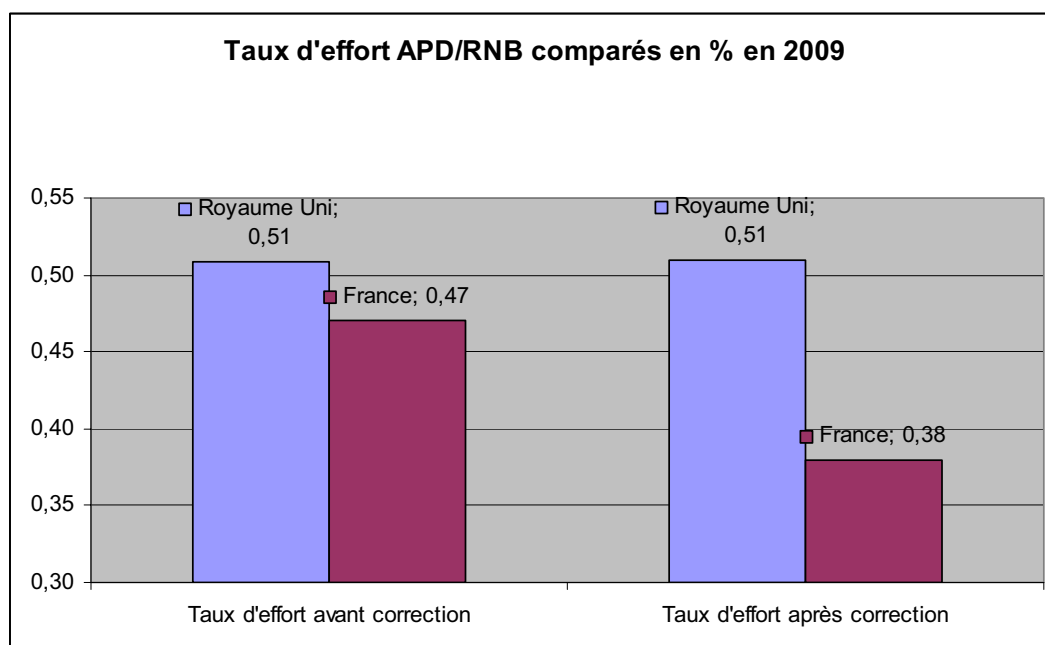
C. UNE INTERPRÉTATION LARGE DES CRITÈRES DE L'OCDE QUI FAUSSE LES COMPARAISONS INTERNATIONALES

	France	Royaume-Uni
APD	12 601,55	11 282,61
Écolages	931,44	0
Annulations de dette	1 405,25	42,59
APD-annulation de dettes et écolage	10 264,86	11 240,02

Source OCDE en millions de dollars

Le recours à une interprétation large des critères de l'OCDE conduit à fausser les comparaisons internationales. Ainsi, si l'on considère la déclaration de la France et la Grande-Bretagne en 2009 on constate que sur la dizaine de milliards déclarés par les deux pays la France déclarait au titre des écolages et des annulations de dettes plus de 2 milliards là où la Grande-Bretagne ne déclarait que 42 millions.

Les deux pays pouvaient afficher un taux d'effort, c'est-à-dire une APD rapportée au revenu national brut de 0,51 %, mais en réalité, si l'on supprime les écolages que la Grande-Bretagne se refuse à déclarer et les annulations de dettes qui ne sont pas évaluées à leur juste valeur, le taux d'effort réel de la France n'est plus que de 0,38 %



D. AU REGARD DE L'AIDE PROGRAMMABLE, L'AIDE FRANÇAISE REPRÉSENTE 5 À 8 % DE L'AIDE MONDIALE

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

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

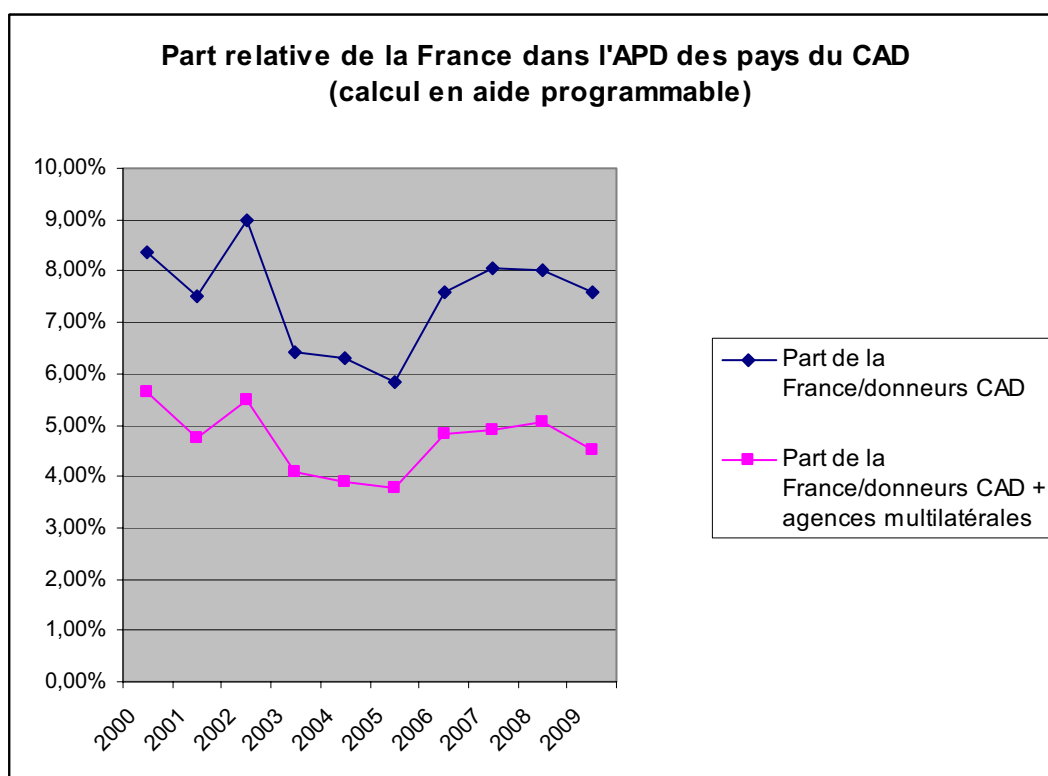
Aide publique programmable en valeur absolue et en pourcentage

En millions \$	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
France	2 316	2 040	2 580	2 079	2 331	2 423	3 166	3 595	4 301	4 171
Tous donateurs, Total	42 247	44 274	49 315	52 412	61 256	66 620	69 743	78 684	93 142	96 862
Part de la France / tous donateurs	5,48%	4,61%	5,23%	3,97%	3,81%	3,64%	4,54%	4,57%	4,62%	4,31%
Donneurs du CAD, Total	27 669	27 145	28 658	32 351	37 009	41 616	41 809	44 726	53 625	54 905
Part de la France/donneurs CAD	8,37%	7,52%	9,00%	6,43%	6,30%	5,82%	7,57%	8,04%	8,02%	7,60%
Agences multilatéral, Total	13 257	15 683	18 525	18 385	22 928	22 486	23 830	28 501	31 386	37 199
Part de la France/donneurs CAD & agences multilatérales	5,66%	4,76%	5,47%	4,10%	3,89%	3,78%	4,82%	4,91%	5,06%	4,53%

Source : OCDE

« L'aide programmable pays » (APP) se calcule, selon la définition de l'OCDE, à partir de l'APD bilatérale brute de laquelle on déduit un certain nombre de postes qui correspondent à des dépenses non programmables, soit parce qu'elles sont imprévisibles (aide humanitaire, annulation de dettes), soit parce qu'elles n'entraînent pas de flux transfrontaliers (écolage, réfugiés), soit parce qu'elles n'entrent pas dans des accords entre gouvernements (aide aux ONG, aide allouée par les collectivités locales), soit parce qu'elles ne peuvent pas être ventilées (PED non ventilés).

Au regard de l'aide programmable, l'aide française représente 5 à 8 % de l'aide mondiale. Sur dix ans la part relative de la France par rapport à l'ensemble des bailleurs de fonds a tendance à légèrement diminuer.



Source : OCDE/SENAT

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

Ainsi, sur 8 milliards déclarés en 2008 par la France, seulement cinq sont programmables et un peu moins de deux ont été délivrés de façon bilatérale dans les pays bénéficiaires.

On constate, par ailleurs, que la France est l'un des pays où la part relative de l'aide programmable par rapport à l'ensemble de l'APD est la plus faible.

	2005	2006	2007	2008	2009
CANADA	70%	58%	81%	78%	70%
FRANCE	25%	35%	57%	59%	46%
GERMANY	26%	20%	43%	38%	67%
ITALY	23%	17%	74%	67%	46%
JAPAN	28%	19%	39%	73%	68%
UNITED KINGDOM	35%	29%	61%	73%	77%
UNITED STATES	41%	37%	57%	55%	61%
G7	32%	30%	55%	58%	61%
DAC	39%	36%	57%	61%	63%

Source: OECD-DAC online database. Accessed March 2011.

Source : rapport annuel de l'ONG ONE

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

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

Les défauts de cet agrégat ont des conséquences sur la conduite de la politique d'aide au développement et introduisent un biais dans ses orientations.

La pression exercée afin que les Etats remplissent leur engagement en termes de pourcentage d'aide publique au développement dans le revenu national conduit, sur le long terme, les gouvernements à maximiser des dépenses qui rentrent dans l'agrégat, au détriment d'autres types d'interventions qui peuvent s'avérer tout aussi utiles sinon plus.

Il conviendrait d'améliorer et de diversifier les instruments de mesure dans le cadre de l'OCDE.

Le document-cadre prévoit de « promouvoir l'utilisation complémentaire d'un indicateur plus large permettant *de mieux rendre compte de l'ensemble des efforts consentis en faveur du financement du développement* ».

Votre commission estime qu'il faut également intégrer dans les documents budgétaires un indicateur plus proche de la réalité des montants vraiment disponibles tel que l'aide programmable, sans forcément reprendre la définition du CAD qui se situe du point de vue du bénéficiaire.

Il convient, en effet, d'isoler dans les crédits notifiés ceux sur lesquels le gouvernement a une maîtrise réelle et peut exercer un pilotage, des arbitrages, une programmation.

II. DE NOMBREUX ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DIFFICILES À TENIR DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE TENDU

Quelle que soit la majorité, la politique d'aide au développement donne lieu à des conférences internationales où il est d'usage de prendre des engagements, de faire des promesses qui sont parfois des annonces sans lendemain. En droite ligne avec les valeurs issues de son histoire et l'idée qu'elle se fait de son rôle dans le monde, la France se veut une nation généreuse. Elle a depuis des années multiplié les promesses et s'évertue à chaque sommet international à en promettre d'autres. L'habitude a été prise d'annoncer dans les grands sommets internationaux des engagements sectoriels ou géographiques que la France souhaiterait tenir, sans toujours prendre en compte sa capacité à les atteindre.

A. LA POSITION DE LA FRANCE SE CARACTÉRISE PAR UNE MULTIPLICATION DES PROMESSES

Certains de ces engagements ont été suivis d'effet au prix d'efforts budgétaires importants. D'autres non.

Il est vrai que longtemps les gouvernements successifs ont parfois privilégié, en matière de coopération, les effets d'annonce, sans se soucier ni de leur cohérence, ni de leur suivi. Dans certains cas, on peinerait à mesurer, après quelques mois, la traduction concrète de ces engagements qui ne font pas toujours l'objet d'une affectation financière véritablement nouvelle et clairement identifiée, comme c'est désormais recommandé par l'OCDE. Certaines nouvelles « annonces » internationales s'appuient sur le recyclage d'une aide limitée ou une simple réallocation des subventions, non extensible, et déjà promise plusieurs fois.

L'objectif ne peut se limiter à répondre à une émotion populaire, à l'occasion d'une catastrophe humanitaire ou d'un conflit, sans véritable analyse des besoins, des demandes de nos partenaires du Sud, des moyens disponibles ou de la cohérence avec les interventions existantes. Les exemples abondent de ces annonces politiques, dont aucun bilan n'est ensuite dressé : réponse au tremblement de terre en Haïti, appui à la reconstruction en Afghanistan, programmes de soutien à l'Autorité palestinienne, mesures pour juguler la crise alimentaire.

Les décisions d'aide à ces pays en crise se traduisent régulièrement par une simple réallocation des subventions en principe destinées aux pays les plus pauvres d'Afrique pourtant eux-mêmes déclarés « prioritaires », voire par

l'annonce en grande pompe des sommes prévues avant les crises auxquelles ces promesses, comprises à tort comme additionnelles, sont censées remédier.

Dans un contexte où ces subventions bilatérales pour l'Afrique avaient déjà atteint un étiage jamais constaté depuis plus de 30 ans, on conçoit bien la difficulté de conduire une politique crédible dans ces pays pourtant prioritaires.

A privilégier la visibilité plus que la cohérence, la politique de coopération française a parfois perdu de sa crédibilité.

On retrouve ce goût du coup médiatique dans les moments les plus solennels des sommets internationaux, quand le Président de la République annonce, à la tribune de l'ONU en septembre dernier, une augmentation de 60 millions d'euros de la contribution de la France au Fonds mondial de lutte contre le Sida, sans la budgéter en amont et sans qu'en aval, un an après, ces sommes ne soient décaissées au profit du fonds mondial.

Il faut toutefois relever que le G8, à l'initiative du Canada, a engagé un travail inédit de suivi de ses engagements en faveur du développement lors du sommet de l'Aquila en 2009, qui s'est concrétisé par un premier rapport lors du sommet de Muskoka en 2010 et un second au sommet de Deauville. Cette nouvelle dynamique, qui implique la France, se caractérise par une transparence rigoureuse et un suivi méthodique des engagements, notamment en direction des pays en développement partenaires et de leurs populations

B. BEAUCOUP DE PROMESSES, QUELQUES ENGAGEMENTS TENUS

Parce qu'un certain nombre de ces engagements sont tenus, ces derniers ont un impact considérable sur la programmation de politique de coopération française.

La direction générale de la mondialisation et l'Agence française de développement se trouvent souvent en première ligne pour appliquer des promesses à la décision desquelles elles n'ont pas toujours été pleinement associées, qui viennent parfois contredire leur programmation et pour lesquelles elles ne reçoivent pas toujours de moyens supplémentaires.

Ces nombreux engagements financiers sont et seront, dans le contexte actuel de nos finances publiques, de plus en plus difficiles à tenir.

1. Faute d'une programmation budgétaire adaptée, la France n'atteindra pas son objectif de 0,7 %

La France s'est, notamment, engagée de manière répétée et solennelle à porter son APD à 0,7 % du revenu national brut en 2015.

Lors de sa dernière réunion, le 5 juin 2009, le Comité interministériel sur la coopération internationale et le développement (CICID) a rappelé

l'engagement de la France de consacrer, d'ici 2015, 0,7 % de son revenu national brut à l'aide publique au développement.

Cet engagement avait déjà été rappelé par le Président de la République, fin 2008, lors de la Conférence sur le financement du développement, à Doha. Un engagement intermédiaire a été pris **dans le cadre de l'Union européenne** d'élever ce ratio à 0,51 % en 2010.

En 2010, l'APD de la France a atteint 0,50 % du RNB et devrait atteindre 0,46 % en 2011.

La France n'a donc pas tenu son engagement d'élever son effort d'APD à 0,51 % en 2010 comme elle s'y était engagée.

Si l'on compare avec les autres pays de l'OCDE, on constate que la France est dans une situation intermédiaire. Les pays suivants ont fait mieux encore : Belgique (0.64 %), Danemark (0.90 %), Finlande (0.55 %), Irlande (0.53 %), Luxembourg (1.09 %), Pays-Bas (0.81 %), Royaume-Uni (0.56 %) et Suède (0.97 %). Tandis que d'autres pays n'y sont pas parvenus: Allemagne (0.38 %), Autriche (0.32 %), Espagne (0.43 %), Grèce (0.17 %), Italie (0.15 %) et Portugal (0.29 %).

D'autres membres du CAD ont fait, à l'horizon 2010, diverses promesses qui ont été honorées. Les Etats-Unis s'étaient engagés à doubler leur aide à l'Afrique subsaharienne entre 2004 et 2010, ce qui a été réalisé et même plus dès 2009, avec un an d'avance. Le Canada avait promis de multiplier par deux le volume de son enveloppe de l'aide internationale par rapport à son niveau de 2001, et il l'a fait. L'Australie s'était donné pour objectif de porter son APD à 4 milliards AUD et y est parvenue. La Norvège s'était engagée à maintenir son rapport APD/RNB à 1 % et a fait mieux. Enfin la Suisse a tenu sa promesse de porter son rapport APD/RNB à 0.41 %.

Prévisions d'APD 2011-2013 (en millions d'euros)

	estimation APD 2011	estimation APD 2012	estimation APD 2013
Aide publique au développement résultant du budget	6 888(1)	7 468	7 380
<i>dont Dépenses du budget général (hors CAS)</i>	<i>6 836</i>	<i>7 386</i>	<i>7 329</i>
<i>(i) dont mission APD (hors prêts AFD) (2)</i>	<i>3 096</i>	<i>3 021</i>	<i>3 017</i>
<i>(ii) dont prêts AFD (hors impact des refinancements) (3)</i>	<i>1 777</i>	<i>2 338</i>	<i>2 290</i>
Opérations de prêts (hors prêts AFD)	- 66	- 31	14
Prélèvements sur recettes (quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire)	1 071	1 071	1 071
Annulations de dettes et refinancements nets (4)	1 054	1 476	1 220
Total État	8 947	9 984	9 685
Collectivités territoriales	65	70	70

Autres (agences eau, ressources propres AFD)	212	214	219
Taxe de solidarité sur les billets d'avion (FMS, Unitaïd & Iffim)	193	193	193
Total APD	9 417	10 461	10 167

(1) Pour mémoire, la départementalisation de Mayotte effective en 2011 contribue à une baisse de plus de 300 M€ de cette ligne en 2011.

(2) En 2011, une partie des crédits du programme 209 est transférée au programme 185, donc hors mission APD.

(3) Y compris prêts PAS et prêts FMI.

(4) Effets nets de l'APD des refinancements sur programme 852 et sur les autres programmes (851 et 853).

Source : MINEFI – DG Trésor (septembre 2011)

La trajectoire présentée dans le Document de politique transversale (DPT) attaché au projet de loi de finances (PLF) pour 2012 indique une diminution de l'APD en 2011, qui n'atteindrait plus que 0,46 % du RNB.

Le taux d'effort devrait s'élever à 0,5 % en 2012 sous l'effet d'une augmentation des annulations de dette qui augmenterait de plus de 400 millions d'euros comme l'illustre le tableau suivant.

Il devrait de nouveau diminuer en 2013 où il serait situé entre 0,41 % et 0,49 % selon les hypothèses retenues pour les annulations de dettes.

Prévisions d'APD 2011-2013 par type d'activité (M€)

Principaux types d'activités d'aide au développement	2010 (a)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (c)
Aide bilatérale	5 879	5 916	6 935	6 572
coopération technique (1)	2 035	1 696	1 696	1 688
aide-projet	1 720	2 217	2 473	2 686
aide-programme	355	224	529	218
annulations de dettes et refinancements	1 059	1 054	1 476	1 220
Divers	710	725	761	760
Aide multilatérale	3 872	3 501	3 526	3 595
aide européenne	2 009	1 759	1 868	1 912
dont FED	909	688	797	841
dont budget communautaire	1 100	1 071	1 071	1 071
aide multilatérale (hors UE)	1 863	1 742	1 658	1 683
Total	9 751	9 417	10 461	10 167

Source : MINEFI – DG Trésor (septembre 2011)

(a) Exécution 2010 : les chiffres d'APD 2010 définitive de la France ont été transmis au CAD de l'OCDE fin août 2011 et revus fin septembre 2011.

(b) prévisions d'exécution 2011.

(c) prévisions associées au PLF 2012.

En qui concerne l'objectif pour 2015, il faut noter que l'engagement français correspond à une projection de l'APD à plus de 17 milliards d'euros en 2015.

L'APD 2013 étant estimée dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques à 10 milliards d'euros, **l'atteinte de cet objectif suppose une croissance annuelle de l'APD de 17 % sur la période 2012-2015**, ce qui est improbable au regard de la situation des finances publiques.

Ces estimations présentent cependant une incertitude d'autant plus forte que leur horizon est éloigné. Elles sont soumises à une forte volatilité, en particulier pour ce qui concerne les annulations de dette qui sont fonction des traitements en Club de Paris et, comme telles, conditionnées au calendrier de conclusion d'accords entre les pays concernés et le FMI.

Toutefois, plusieurs facteurs pourraient contribuer à limiter le montant de l'APD française.

D'une part, la fin d'un cycle de désendettement. On l'a vu, les opérations de dettes ont représenté entre 10 et 30 % de l'APD ces dernières années. Or nous arrivons à la fin d'un cycle. En 2009-2010, dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative d'allègement de la dette en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE) et l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM), plusieurs pays ont atteint le point d'achèvement (République du Congo, Afghanistan, Libéria et République Démocratique du Congo).

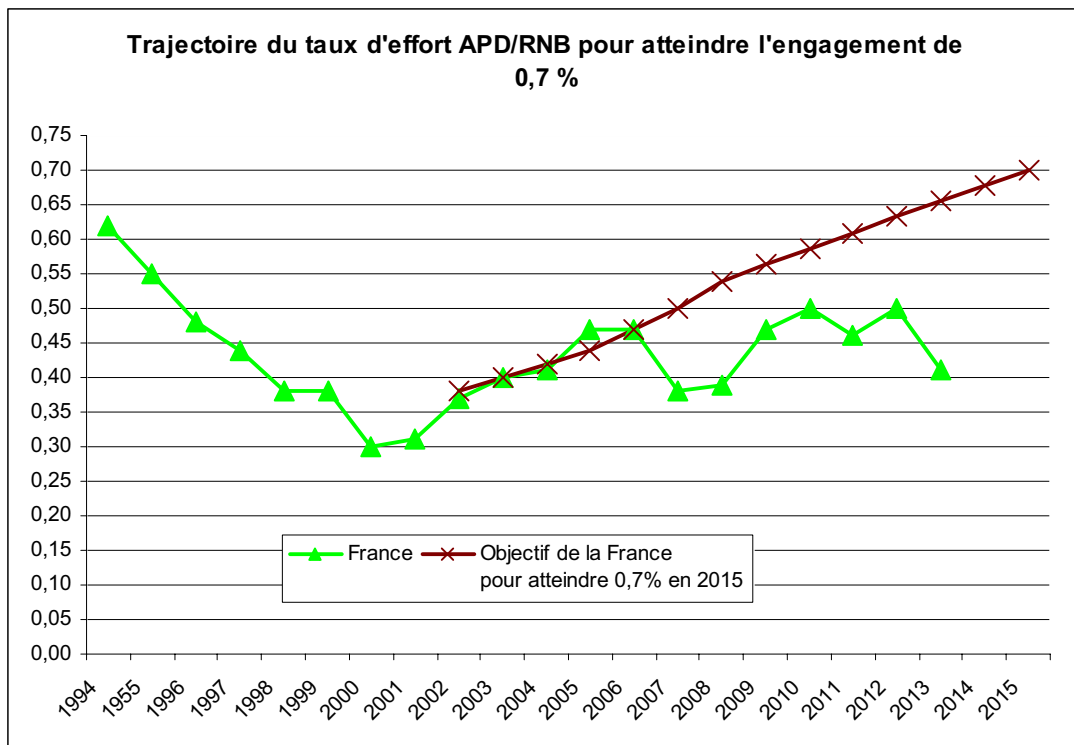
Certes, le Club de Paris a conclu sept accords de restructuration de dette depuis juin 2009, tous avec des pays pauvres très endettés, mais cela n'engage la France qu'à hauteur de 464 millions d'euros.

D'autre part, la France va, à terme, rentrer dans un cycle de remboursement des prêts dont les montants ont été croissants depuis quelques années.

Dans ces conditions, il est peu probable que la France soit en mesure de tenir son engagement. Pour cela il aurait fallu établir une stratégie budgétaire adaptée dès 2011.

Comme le souligne la Revue à mi-parcours de l'aide de la France, établie le 16 septembre 2010 par le CAD : *« Contrairement à la recommandation du dernier examen par les pairs, la France n'a pas encore développé une feuille de route pour son APD. N'ayant pas tenu son engagement pris à Monterrey en 2002 d'atteindre un ratio d'APD/RNB de 0,5 % en 2007, et ayant reporté son engagement d'atteindre 0,7 % de 2012 à 2015, la France prévoit que le ratio APD/RNB se situera entre 0,47 % et 0,51 % en 2010, le montant réalisé dépendant des hypothèses d'annulations de dette dans l'enceinte du Club de Paris (notamment pour la République démocratique du Congo). Il n'est donc pas assuré que la France atteigne le but européen de 0,51 % en 2010. Pour atteindre 0,7 % en 2015, engagement*

confirmé par la France, il lui faudra une feuille de route basée sur des apports d'APD budgétisés et donc plus prévisibles »¹.



Source : OCDE

Votre commission souligne que les engagements chiffrés sont ceux sur lesquels la crédibilité de notre politique est finalement perçue, tant de la part de nos partenaires du Nord que de la part des bénéficiaires de notre aide sur le terrain.

Quand vos rapporteurs effectuent des missions en Afrique, leurs interlocuteurs africains, qui doivent faire face à des défis colossaux, leur rappellent les engagements de la France et s'étonnent de voir que nos promesses ne sont pas tenues.

La France ne peut, dans ces conditions, que redoubler d'effort pour promouvoir des mécanismes de financements innovants.

Ce faisant, elle n'échappe pas à certaines contradictions quand elle évoque cette perspective lointaine pour faire oublier ses engagements passés, tout en s'engageant dans les enceintes internationales à ce que ces financements innovants soient additionnels par rapport à ceux qui ont été pris dans le cadre des OMD.

Si la France veut miser sur une diplomatie d'influence, si la France veut être à l'origine des nouvelles politiques publiques mondiales qui semblent

¹ CAD - Revue à mi-parcours de l'aide de la France, Paris, 16 Septembre 2010

émerger et peser sur les transformations de l'architecture des organisations internationales, il faut qu'elle en paie le prix et qu'elle illustre par ses engagements financiers la crédibilité de sa parole.

Vos rapporteurs estiment que la France aurait dû établir, dès 2007, une feuille de route budgétaire qui nous aurait permis de définir une stratégie crédible pour arriver à notre objectif. C'est ce qu'a fait la Grande-Bretagne qui ne manque pas d'ailleurs de le faire savoir dans les sommets internationaux, comme en septembre à l'ONU.

2. De nombreux autres engagements en matière d'aide au développement sont partiellement tenus

L'engagement de Gleneagles (2005) visant à consacrer 0,7 % de la richesse nationale sous forme d'APD n'est pas le seul engagement que la France risque de ne pas tenir.

Le bilan de ces engagements est très inégal. Il donne parfois le sentiment que la France s'est engagée pour des milliards qu'elle n'a pas. **Alors que les moyens de notre coopération diminuaient, nos promesses se sont faites plus nombreuses.**

Vos rapporteurs s'étonnent à ce propos que le document de politique transversale ne recense que cinq engagements internationaux de la France, comme si les autorités françaises avaient purement et simplement oublié des promesses par les plus hautes autorités de l'État ces dix dernières années.

a) Des engagements en faveur de l'Afrique ou des PMA très partiellement tenus

La France s'est engagée en faveur des Pays les moins avancés (PMA)¹ à leur consacrer 0,15 % du RNB lors de l'adoption du Programme d'action 2001-2010 des Nations unies sur les PMA en 2001.

Le CICID du 18 mai 2005 avait acté l'atteinte de cet objectif d'ici 2012.

En 2009, les PMA ont reçu 26 % de l'APD française, soit près de 2,3 Mds€, représentant 0,12% du revenu national brut (RNB). Depuis 2001, l'objectif des 0,15 % n'a été atteint qu'à deux reprises, en 2003 et 2004, en raison de l'annulation de la dette de plusieurs PMA.

¹ Le groupe des PMA est composé de 48 pays (dont le Mali) parmi lesquels 33 sont situés en Afrique, 14 dans la région Asie-Pacifique et un en Amérique latine et aux Caraïbes. Pour figurer parmi les PMA, un pays doit afficher moins de 905 dollars (environ 450 000 Fcfa) de revenu annuel per capita, un faible accès à l'éducation et une grande vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et économique. Constituant 13 % de la population mondiale, soit près de 900 millions d'individus, 75 % des habitants des PMA vivent dans la pauvreté.

L'aide française a principalement été concentrée sur les PMA africains depuis 2001, ces derniers ayant reçu 92 % de l'APD française destinée au PMA.

Aide au développement française à destination des PMA

en millions \$	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aide bilatérale	643	1 106	2 244	2 265	1 000	1 238	1 410	1 308	1 102
Aide multilatérale	617	753	826	1 199	1 227	1 400	1 563	1 856	2 169
Total APD PMA	1 259	1 858	3 069	3 464	2 227	2 637	2 973	3 164	3 270
% RNB aux PMA	0,093%	0,127%	0,171%	0,168%	0,105%	0,116%	0,114%	0,112%	0,122%
Canal bilatéral	51%	59%	73%	65%	45%	47%	47%	41%	34%
Canal multilatéral	49%	41%	27%	35%	55%	53%	53%	59%	66%

Source : OCDE

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

Lors de l'adoption du Consensus européen sur le développement en 2005, la France a promis qu'un accroissement de 50 % de l'aide de l'Union européenne d'ici 2010 devrait aller à l'Afrique.

Dans le cadre d'un doublement de l'aide mondiale d'ici 2010, les membres du G8, à l'occasion du sommet de Gleneagles (2005), se sont également engagés à doubler d'ici 2010 leur aide pour l'Afrique, ce qui suppose d'avoir augmenté en 2010 de 25 milliards de dollars l'aide publique au développement à destination de l'Afrique par rapport à 2004.

A ce stade, il est encore prématuré de se prononcer sur l'atteinte ou non de l'objectif de doublement de l'aide vers l'Afrique, ces données d'APD pour 2009 et 2010, ventilées géographiquement, n'étant pas encore disponibles.

Mais en 2008, l'APD totale de l'ensemble des membres du CAD à l'Afrique s'est élevée à 43 milliards de dollars, soit une hausse de 15 milliards de dollars par rapport à 2004.

Les pays du G8 ont participé de manière très significative à cet effort, la « contribution G8 » s'élevant à 30 milliards de dollars en 2008, soit près de 70 % du total.

Cette évolution ne correspond cependant qu'à une hausse de 10 milliards de dollars de l'APD du G8 vers l'Afrique par rapport à 2004, à comparer avec les 25 milliards promis. Les pays du G8 n'ont atteint que 40 % de l'objectif.

Au niveau de l'Union européenne, l'aide à l'Afrique s'élève actuellement à 37 % de l'APD européenne totale. Ce chiffre est en légère baisse depuis 2005, date à laquelle l'aide pour l'Afrique s'élevait à 44 % du total de l'APD européenne.

En valeur absolue, la part de l'Afrique dans l'aide européenne a cependant substantiellement augmenté, passant de 7,2 milliards d'euros en 2005 à 9,7 milliards en 2009, dont 8,4 milliards pour l'Afrique subsaharienne.

Cette différence entre valeurs absolues et part relative de l'aide à l'Afrique s'explique par une progression importante de l'APD consacrée aux autres zones géographiques (Asie et Amérique latine, voisinage de l'Europe) dans le cadre de l'APD européenne.

En termes d'APD nette, la France a consacré, en 2005, 3 260 millions d'euros à l'Afrique. Malgré un effort de concentration réaffirmé par le CICID de juin 2009, qui a décidé de concentrer 60 % de l'effort budgétaire français vers l'Afrique subsaharienne, la France éprouve des difficultés à atteindre cet objectif.

Un doublement supposait que l'APD nette de la France vers l'Afrique atteigne plus de 6 520 millions d'euros en 2010. En 2009, l'aide de la France à l'Afrique n'est que de 2 621 millions d'euros, soit 40 % de l'objectif.

<i>APD nette, en millions d'euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010
Afrique subsaharienne	3 405	2 056	1 817	2 382	2 621

Source : OCDE

Lors du discours du Cap en février 2008, le Chef de l'Etat a également indiqué que le **total des engagements financiers français bilatéraux pour l'Afrique subsaharienne s'élèvera à 10 milliards d'euros sur les cinq prochaines années.**

L'engagement dépasse le seul cadre de l'APD pour inclure les 2,5 milliards annoncés dans le cadre du soutien à l'initiative privée, dont des garanties et participations.

L'initiative pour le soutien à la croissance en Afrique, dont le Président de la République a annoncé le lancement en février 2008 au Cap, s'inscrit dans le cadre des promesses qu'il a fait de doubler les engagements financiers du groupe AFD en Afrique subsaharienne sur la période 2008-2012, soit 10 milliards d'euros d'engagements au total (qui correspondent au doublement des engagements contractés sur 2002-2007).

L'activité du Groupe AFD en Afrique subsaharienne a connu une forte croissance, pour atteindre 2,2 milliards d'euros d'engagements en 2010

(dont 1,8 milliard sont réalisés par l'AFD et 439 millions par sa filiale PROPARCO), soit 38 % de l'activité du Groupe dans les États étrangers. Cela a représenté une multiplication par 3,3 des engagements depuis 2005 (665 millions en 2005 dont 60 millions pour PROPARCO).

PROPARCO participe activement, aux côtés de l'AFD, à la mise en œuvre de l'initiative du Cap dans sa composante de soutien au secteur privé qui mobilise 2,5 milliards d'euros au bénéfice de 2 000 entreprises, avec à terme la création de plus de 300 000 emplois et une mobilisation de financements complémentaires auprès des investisseurs de plus de 8 milliards.

En 2010, les engagements du Groupe AFD en Afrique subsaharienne s'inscrivent à la hausse. Le plan d'affaires de l'Agence prévoit un montant d'engagement de 2,6 milliards d'euros, dont 2,1 milliards réalisés par l'AFD et 530 millions par PROPARCO, soit une croissance de l'activité de 18 % environ.

Ainsi sur la période 2008-2012, sur la base de prévisions pour 2011 et 2012, l'activité cumulée du groupe AFD devrait permettre de dépasser l'objectif fixé de 10 milliards d'euros.

Prévisions d'activité du Groupe AFD sur l'Afrique subsaharienne 2008 – 2012
(en milliards d'euros)

2008	2009	2010	2011	2012	cumul
1,3	2,1	2,4	2,6	2,9	11,3

Source : OCDE

D'autres engagements concernent des secteurs en particulier.

b) De nombreux engagements dans le domaine de la santé qui sont pour une large part respectés

Ainsi, à l'occasion du sommet d'**Heiligendamm** (2007), puis du sommet de Toyako (2008), les pays du G8 se sont engagés à consacrer 60 milliards de dollars, au cours des 5 prochaines années, à **la santé** en Afrique. Le Président Sarkozy a précisé que **la France y consacrerait pour sa part 1 milliard de dollars par an.**

D'après le rapport 2009 du CAD de l'OCDE, pour ce qui concerne l'effort d'aide au développement de la France dans le domaine de la santé, cet effort est évalué à 1 046 millions de dollars en 2008 et à 860 millions de dollars en 2009.

Selon les informations fournies à vos rapporteurs, ce dernier chiffre devrait néanmoins être complété concernant deux contributions principales : la contribution de la France via le Fonds européen de développement (de l'ordre de 50 millions de dollars par an) et celle à UNITAID, qui s'est élevé en 2009 à

142 millions d'euros, soit 197 millions de dollars, selon le taux de change utilisé par l'OCDE pour cette année.

Le total s'élève ainsi, en 2009, à plus de 1 110 millions de dollars. L'objectif serait donc atteint.

Conformément aux engagements pris par le G8, ces données ont été rendues publiques dans le rapport de redevabilité du G8.

En juin dernier, le sommet du G8 de Muskoka a prévu un financement additionnel de 7,3 milliards de dollars sur la période 2010-2015 afin de combler le retard dans l'atteinte des OMD n° 4 et n° 5.

Le Président de la République a indiqué à Muskoka que notre pays s'engagerait sur l'Initiative **en matière de santé maternelle et infantile** à hauteur de 500 millions d'euros sur la période 2011-2015, soit **100 millions supplémentaires par an.**

Pour assurer le suivi de ces engagements et en faire le rapport de manière transparente, il a été fait usage de la méthodologie élaborée par le G8 en consultation avec l'OCDE et l'OMS, qui recense à la fois les interventions directes en faveur de la santé des mères et des enfants, mais aussi les contributions des programmes transversaux (santé de base, ressources humaines) et, au-delà de la santé, les programmes d'accès à l'eau et à l'assainissement ou l'éducation.

Sur la base de cette méthodologie, la contribution annuelle de la France à l'atteinte des OMD 4 et 5 s'élevait à 300 millions d'euros en 2008.

Selon les renseignements donnés à vos rapporteurs, les engagements de la France pris à Muskoka se sont concrétisés de trois façons :

Sur l'enveloppe FSP bi/multi, un budget annuel de 19 millions d'euros par an est affecté à quatre agences des Nations unies (OMS, UNFPA, ONUFEMMES, UNICEF), réunies autour d'un cadre commun d'analyse et d'interventions coordonnées.

Dans ce dessein, la sous direction de la Santé et du Développement Humain de la Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariat au MAEE a mis en place un FSP mobilisateur qui comprend trois composantes :

- Projet Muskoka n° 2011 – 10 intitulé : Accélérer la réduction de la mortalité maternelle, néonatale et infantile, et renforcer les programmes de planning familial. Son exécution, pour un montant de 4,5 millions d'euros, est confiée à l'OMS.

- Projet Muskoka n° 2011 – 11 intitulé : Appui à la réduction de la mortalité maternelle et néonatale en Afrique francophone et Haïti et renforcer les programmes de planning familial. Son exécution, pour un montant de 6 millions d'euros, est confiée à UNFPA / ONUFEMMES.

- Projet Muskoka n° 2011 – 12 intitulé : Améliorer la santé des femmes et des enfants dans sept pays d’Afrique. Son exécution, pour un montant de 8,5 millions d’euros, est confiée à l’UNICEF.

De plus, l’Alliance mondiale pour les vaccins, GAVI, reçoit une contribution de 5,5 millions d’euros, et la Fondation Réseau Aga Khan pour le Développement, une contribution de 0,5 million par an pour l’Afghanistan et les pays limitrophes.

Par le canal bilatéral, l’AFD s’est vue allouer un budget de 48 millions d’euros par an pour des programmes de santé pour la mère et l’enfant qu’elle met en place selon des modalités négociées avec les pays bénéficiaires en fonction de leurs priorités et de leurs agendas respectifs au regard de leur plans de développement sanitaires.

L’augmentation de la contribution annuelle au Fonds Mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, passée de 300 à 360 millions, est comptabilisée dans le cadre des engagements multilatéraux.

Selon la méthodologie de redevabilité définie par le G8, 46 % de l’augmentation de la contribution au Fonds Mondial, soit 27 millions, participent directement à l’atteinte des OMD 4 et 5.

Suivi des engagements de Muskoka	
	En M€
Fonds Mondial	27
AFD - Bilatéral	48
GAVI sur bi/multi	5,5
OMS sur bi/multi (dont ressources humaines)	4,5
UNFPA sur bi/multi	5
UNI Femme bi/multi	1
UNICEF sur b/multi	8,5
AKDN (Afghanistan et pays limitrophes)	0,5
TOTAL	100

Source MAE

Les thèmes prioritaires retenus par la France dans le cadre de ses appuis sont : la prise en charge intégrée des maladies de l’enfant (PCIME), la vaccination, la nutrition de la mère et de l’enfant, la réduction de la mortalité maternelle et néonatale avec ses trois piliers (l’espacement des naissances, les

soins obstétricaux et néonataux d'urgence et l'accouchement assisté par du personnel qualifié, la gestion de la crise des ressources humaines en santé). De manière transversale, une attention particulière est portée à la promotion des droits des femmes.

Conformément aux engagements exprimés à la Conférence de Ouagadougou par le ministre de la Coopération, un accent particulier est mis sur la planification familiale et la santé de la reproduction dans les neuf pays d'Afrique francophone partenaires de la Conférence.

Les pays prioritaires pour ces appuis, centrés sur l'Afrique francophone, sont les suivants : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, RCA, RDC, Sénégal, Tchad et Togo, auxquels s'ajoutent des pays en crise : Afghanistan et Haïti, et ceux de la Corne de l'Afrique.

La France a en outre pris l'engagement de verser 100 millions d'euros additionnel à l'Alliance Mondiale pour les Vaccins et l'Immunisation (GAVI) à la conférence des donateurs organisée le 13 juin dernier.

Cet engagement de mobiliser 100 millions d'euros additionnels à GAVI porte sur la période 2011-2015. Le financement pluriannuel du GAVI devrait s'inscrire dans le schéma suivant : 2011 : 26 millions ; 2012 : 5,5 millions ; 2013 : 5,5 millions ; 2014 : 19,5 millions ; 2015 : 19,5 millions, soit un total de 76 millions d'euros.

On constate que 24 millions additionnels resteront à financer sans doute par des contributions extrabudgétaires seront nécessaires et vraisemblablement pris sur les revenus de la taxe sur les billets d'avions.

Par ailleurs, le Président de la République avait annoncé aux Nations unies, lors du sommet des OMD en septembre 2010, l'augmentation de 20 % de la contribution annuelle de la France au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, pour la porter à un total de 1,4 milliard de dollars sur les trois prochaines années, soit 60 millions additionnels par an : *« nous avons pris la décision, alors que nous sommes le deuxième contributeur au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, nous avons décidé d'augmenter notre contribution de 20 % au cours des trois prochaines années. Non seulement nous ne voulons pas réduire, non seulement nous ne voulons pas stabiliser, nous allons augmenter de 20% ».*

La France devrait d'ici la fin de l'année honorer cet engagement grâce à un prélèvement sur la taxe sur les billets d'avions. Etant donné qu'à l'origine, cette taxe devait uniquement servir à financer Unitaid et l'IFFim, **l'augmentation de la contribution au Fonds Mondial n'est donc pas additionnelle, mais semble se faire au détriment d'autres priorités.**

c) Dans le domaine de l'éducation : des objectifs ambitieux et difficiles à atteindre

A l'occasion du sommet France-Royaume-Uni en mars 2008, l'engagement a été pris de construire un nouveau partenariat pour scolariser dans le primaire 16 millions d'enfants africains d'ici 2010 (la moitié pour la France, soit 8 millions d'enfants, et l'autre pour la Grande-Bretagne) et tous les enfants d'ici 2015. Les deux états se sont aussi engagés à travailler –avec d'autres pays– pour recruter et former 3,8 millions enseignants supplémentaires nécessaires pour atteindre l'objectif de l'éducation primaire universelle en Afrique subsaharienne en 2015.

Selon les statistiques publiques d'aide au développement diffusées par le CAD de l'OCDE, la France a déclaré une aide globale à l'éducation de base de 168,88 millions d'euros (soit 242,25 millions de dollars) pour 2008 et de 173,67 millions d'euros (251,72 millions de dollars) pour 2009.

D'après les informations communiquées à la commission, si l'on estime à environ 100 dollars le coût de scolarisation d'un élève dans les pays en développement, on peut affirmer que **la France, par son effort d'APD depuis l'accord Brown-Sarkozy pour les années 2008/2009, contribue, dans le monde, à la scolarisation d'un peu plus de 5 millions d'enfants sur les huit millions envisagés.**

En ce qui concerne l'Afrique, dont la déclaration du sommet franco-britannique du 27 mars 2008 stipule qu'elle constitue le champ d'application prioritaire en matière d'éducation, ce chiffre doit être ramené à 2,5 millions d'enfants (50 % des enfants non scolarisés se trouvent sur le continent africain).

Cet engagement, qui a fait l'objet d'un premier bilan lors du sommet franco-britannique des 17 et 18 mai 2009, se traduit aussi par l'implication de la France dans d'autres initiatives, à commencer par l'Initiative Fast-Track (Initiative de Mise en Œuvre Accélérée).

Au plan multilatéral, la France a joué un rôle moteur dans la conception et la mise en œuvre de l'Initiative Fast-Track (FTI) depuis 2002 et la mise en place d'une expertise technique rénovée et reconnue (pôles régionaux : PASEC et pôle de Dakar auprès du bureau éducation « Afrique » de l'Unesco).

La France fait partie des 18 donateurs du fonds catalytique de FTI, elle y a contribué à hauteur de 20 millions d'euros sur 3 ans (2005-2008) et s'est engagée à verser 47,5 millions d'euros pour 2011/2013 au nouveau fonds unifié (fonds de l'Education pour Tous). De plus, une aide financière additionnelle est versée chaque année au Secrétariat de FTI (1,3 million versés en 2009-2010) et deux experts français y sont mis à disposition, ce qui permet à la France d'être au cœur du dispositif.

Les progrès enregistrés dans les pays qui ont rejoint FTI sont remarquables. En Afrique subsaharienne, 20 millions d'enfants

supplémentaires ont été admis à l'école primaire entre 2001 et 2007 et le nombre d'enfants scolarisés dans le primaire durant la même période a augmenté de 28 % dans toutes les régions confondues.

FTI est reconnu pour ses avantages relatifs indéniables : (1) les progressions d'effectifs scolaires, (2) la mobilisation des ressources nationales pour l'éducation, (3) l'alignement sur les politiques nationales et l'harmonisation des bailleurs.

Le premier événement de reconstitution du fonds de l'Education pour Tous a eu lieu les 7 et 8 novembre à Copenhague : l'objectif de recouvrement du fonds est de 1.75 milliard de dollars à 2.5 milliards de dollars sur les trois prochaines années. Il s'agira aussi de sécuriser les financements bilatéraux des bailleurs et d'inciter les pays bénéficiaires à augmenter les financements nationaux pour l'éducation.

Le Royaume-Uni devrait y annoncer un engagement financier de 100 millions de Livres par an d'ici à 2015.

d) Un engagement en faveur de l'agriculture qui restent à concrétiser

Dans le secteur de **l'agriculture**, la France s'est engagée en 2008 à investir **1,5 milliard d'euros dans l'agriculture dont un milliard en Afrique dans les cinq prochaines années.**

Cet engagement a été pris dans un contexte de crise alimentaire qui avait mis en lumière un certain désengagement des bailleurs de fonds comme des Etats dans ce secteur pourtant essentiel à la sécurité alimentaire des populations.

Comme l'a souligné le Président de la Commission de la CEDEAO, Dr Mohamed IBN CHAMBAS, prononcée lors de l'ouverture du Forum « Investir dans l'agriculture en Afrique subsaharienne », le 8 décembre 2008 à Paris : « **Les 25 dernières années ont, malheureusement, été marquées par un triple désinvestissement dans le secteur : désinvestissement de nos Etats qui sont souvent passés d'une vision administrative et dirigiste du secteur agricole à l'absence complète de vision, en s'en remettant aux forces du marché pour piloter la transformation de l'agriculture ; désinvestissement des entrepreneurs** qui ont généralement préféré se positionner sur des branches plus porteuses, en privilégiant les activités commerciales d'importation, et désinvestissement de la communauté internationale, dont la part de l'aide allouée à l'agriculture a dangereusement chuté. J'ajouterai un quatrième désinvestissement : celui des producteurs, découragés et isolés, et qui ont souvent cherché l'issue en diversifiant leurs sources de revenus hors de l'activité agricole ou d'élevage. (...)

En réponse à cette crise, le Président de la République avait lancé, le 3 juin 2008, l'idée d'un partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition, articulé autour de trois piliers (gouvernance, connaissance et finance).

Ce partenariat mondial s'est traduit depuis par la réforme du comité de la sécurité alimentaire (CSA) de la FAO, la création du groupe d'experts de haut niveau (High Level Panel of Experts – HLPE), et l'annonce à l'Aquila d'engagements budgétaires dépassant 20 milliards de dollars.

Dans ce cadre, les engagements français pris à l'Aquila portent in fine sur 1,552 milliard d'euros sur la période 2009-2011.

Ce montant traduit un effort additionnel de 262 millions d'euros, réparti sur trois ans, par rapport aux engagements de 2008.

L'effort français recouvre des engagements de l'Agence Française de Développement (AFD), pour environ 1 milliard d'euros ; des actions de recherche de 290 millions d'euros ; l'aide alimentaire programmée pour 105 millions d'euros ; les contributions aux organisations internationales concernées par l'agriculture, l'élevage et la santé animale, la sécurité alimentaire et la nutrition, pour 100 millions d'euros ; l'assistance technique pour environ 30 millions d'euros ; le soutien aux projets d'ONG pour environ 10 millions d'euros.

Sur ce montant, la France a mobilisé 960 millions d'euros en 2009 et 2010, soit 60 % de l'engagement total.

Toutefois, comme le soulignent les travaux de qualité d'OXFAM sur ce sujet, l'absence d'une méthodologie concertée entre les bailleurs de fonds sur ces engagements rend le suivi des crédits pris en compte assez difficile¹.

On observe par exemple que l'APD française consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » a baissé de 15 % entre 2007 et 2009 (près de 410 millions d'euros en 2009 contre 483 millions d'euros en 2007), soit depuis le déclenchement de la crise alimentaire due à la hausse brutale des prix agricoles, en dépit des discours et engagements politiques.

Pour ce qui est de l'objectif d'investir 1 milliard d'euros dans l'agriculture africaine sur cinq ans, la France consacre à l'Afrique environ 70 % des 409 millions d'euros investis en 2009 dans le secteur « Agriculture et Sécurité Alimentaire » (dont le champ d'application est plus restrictif que celui des engagements de L'Aquila) défini par le Comité interministériel de la coopération internationale et le développement (CICID).

Lors de la reconstitution du Fonds International pour le développement agricole (FIDA) pour la période 2010-2012, la France a porté sa contribution à 35 millions contre 23 millions d'euros pour le triennum précédent. Les engagements de l'AFD ont été croissants (215 millions d'euros en 2007; 243 millions en 2008 ; 323 millions d'euros en 2009 dont 221 millions d'euros en Afrique au sud du Sahara et 260 millions pour toute l'Afrique).

¹ Aide à l'agriculture : des promesses aux réalités de terrain. L'état de la coordination des interventions dans 3 pays d'Afrique de l'Ouest- Jean-Denis Crola Oxfam France – Agir ici

Considérant que l'investissement privé est indispensable à la relance de l'agriculture africaine, la France a également pris l'initiative d'un Fonds d'investissement pour l'agriculture en Afrique (le FAA) qui associe l'AFD, la Banque africaine de Développement, le FIDA et la fondation AGRA ainsi que d'autres banques régionales et pour lequel elle apporte 30 millions d'euros. Enfin, la France appuie la Commission de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui, avec ses partenaires (UEMOA, CILSS), s'est engagée dans la formulation et la finalisation d'une politique agricole régionale.

Au-delà des montants engagés, il convient de veiller à améliorer la qualité de l'aide à l'agriculture et à la sécurité alimentaire en ligne avec les engagements politiques existants.

De ce point de vue, l'aide à l'agriculture gagnerait à soutenir en priorité la production vivrière, sa conservation, sa valorisation par la commercialisation et la transformation, et non pas par des activités agricoles non alimentaires (cultures d'exportation, agrocarburants, etc.).

Elle doit inclure l'adaptation au changement climatique et une approche de réduction des risques de catastrophe pour permettre d'augmenter la résilience des agricultures locales. Elle doit accorder une priorité aux zones et pays souffrant chroniquement d'insécurité alimentaire, notamment les Pays à Faible Revenu et Déficit Vivrier et aux femmes, qui représentent la majorité des producteurs de nourriture dans le monde.

3. La lutte contre le réchauffement climatique fait l'objet d'engagements croissants sans que de nouveaux financements soient dégagés

Dans le domaine des **biens publics mondiaux**, l'accord de Copenhague, auquel près de 130 pays se sont associés par la suite, a permis d'annoncer la mise en place de « ressources financières additionnelles, prévisibles et adéquates » pour soutenir les actions d'atténuation, y compris grâce à la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts, l'adaptation, le développement et le transfert des technologies et le renforcement de capacités.

Les pays développés s'y sont ainsi d'ores et déjà engagés sur un financement dit « fast start » de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012. L'Union européenne s'est engagée à participer à cet effort à hauteur de 2,4 milliards d'euros annuels sur la même période.

La France a pour sa part indiqué qu'elle apporterait 1,26 milliard d'euros sur la période au titre du « fast start », soit une moyenne annuelle de 420 millions d'euros, avec une part de 20 % de sa contribution consacrée à la forêt, soit un montant de 250 millions d'euros sur la période.

Lors du Sommet de Cancún en 2010, ces engagements ont été réitérés et inscrits dans le cadre de la Convention-Cadre des Nations unies pour les changements climatiques (CNUCCC), alors que l'accord de Copenhague n'avait pas été adopté par toutes les parties à la Convention.

La seule nouveauté apportée par l'accord de Cancún sur les financements dits « fast start » consiste à inviter les pays développés, afin de renforcer la transparence, à soumettre au secrétariat de la CCNUCC, tous les ans au mois de mai (2011, 2012 et 2013), des informations sur la façon dont les engagements sont tenus, en mettant l'accent sur la manière dont l'accès à ces ressources est assuré.

La France met ainsi en œuvre son engagement au titre du « fast start » par le biais de sa participation à des fonds multilatéraux (Fonds pour l'environnement mondial –FEM- et Fonds pour les technologies propres-CTF) et à des organismes de coopération bilatérale (AFD et Fonds français pour l'environnement mondial-FFEM).

Plus précisément, d'après les informations fournies à vos rapporteurs les sommes en question sont les suivantes :

Concernant les canaux multilatéraux :

- la France a participé à la cinquième reconstitution du FEM en mai 2010, en s'engageant sur la période 2011-2014 à contribuer à hauteur de 215,5 millions d'euros (soit une augmentation de 57 % en dollars par rapport à la période précédente), dont un tiers est consacré à la lutte contre le changement climatique. Sur cette somme, 75 millions d'euros seront dédiés spécifiquement au financement d'actions en faveur d'une gestion durable des forêts. 13 millions d'euros ont été comptabilisés au titre du « fast start » 2010 et 43 millions d'euros le seront au titre du « fast start » 2011, dont 30 millions d'euros pour la forêt.

- la France s'est engagée à contribuer au Fonds pour les technologies propres (CTF, « Clean technology fund ») créé en 2008, via un prêt bonifié de 203 millions d'euros, comptabilisé sur trois ans (2010-2012) et versé au CTF en décembre 2010. Pour 2010 2011 et 2012, la contribution annuelle au « fast-start » s'élève donc à 67,7 millions d'euros.

Concernant les canaux bilatéraux :

- la France a contribué au « fast start » 2010 à hauteur de 16,4 millions d'euros via le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), correspondant à l'engagement de 13 projets « fast start » validés en 2010 par le comité de pilotage du FFEM. Pour 2011, d'après les données préliminaires, 20,6 millions d'euros devraient être mobilisés au titre du « fast start ». Mais plusieurs projets n'ont pas encore été validés.

- enfin, la France a financé en 2010 huit projets « fast start » via l'AFD, pour un montant total de 328,8 millions d'euros. L'ensemble de ces projets a également été validé durant l'année 2010 et les crédits nécessaires

ont été engagés auprès de l'AFD. Pour 2011, le montant prévisionnel des crédits AFD au titre du « fast start » s'établit autour de 285 millions d'euros.

Au total, ce sont donc 425,9 millions d'euros qui ont été engagés par la France au titre du « fast start » 2010. Pour l'année 2011, les données préliminaires permettent de confirmer un engagement annuel de la France autour de 420 millions d'euros. Pour 2012, la France continuera à mobiliser ses contributions au titre du (Fonds Français pour l'Environnement Mondial) et du CTF, et des projets au sein du FFEM et de l'AFD sont déjà identifiés afin de permettre à la France de tenir son engagement global de 1,26 milliard d'euros pour la période 2010-2012.

Votre commission souligne, à propos de ces financements, qu'il n'existe pas de définition internationale ni même européenne du concept d'additionnalité.

Dès le début 2010, l'objectif a été de mettre rapidement en œuvre l'engagement français au titre du financement précoce afin de donner au « fast start » tout son sens. Pour cela, les actions financées sont mises en œuvre principalement par le biais des canaux habituels de financement multilatéraux et bilatéraux, dans un souci d'efficacité et de rapidité de déploiement.

Il s'agit d'actions nouvelles, mais pas forcément de financements nouveaux, ni de financements additionnels par rapport aux autres engagements de financements programmés dans le cadre de l'aide au développement classique.

D'autre part, la France a décidé de développer une ressource nouvelle, alimentée par la vente d'une partie de nos crédits carbone attribués au titre du protocole de Kyoto (Unités de quantités attribuées - UQA). En effet, une politique nationale ambitieuse et vertueuse a permis à la France d'aller au-delà de ses obligations vis-à-vis du Protocole et d'accumuler ainsi un excédent d'UQA. Ces ressources devaient permettre d'amplifier les actions de la France portant sur la lutte contre le changement climatique, en conduisant des projets dans les pays en développement.

Il s'agit, en l'occurrence, d'actions en faveur de la protection des forêts, à hauteur de 150 millions d'euros au total sur 2011-2012, afin de compléter les 100 millions d'euros déjà budgétés sur 2010-2012 et respecter ainsi l'engagement de consacrer 20 % des financements précoces pour lutter contre la déforestation.

Budgétairement, ce dispositif s'est traduit par la création en loi de finances 2011 d'un Compte d'affectation spéciale (CAS) intitulé « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » et rassemblant deux nouveaux programmes budgétaires (781 et 782).

Or, force est de constater que ce CAS n'a jusqu'ici pas pu être abondé, faute de recettes issues de la vente d'UQA, en raison de conditions de marché particulièrement difficiles. Dans ce contexte, le financement d'une

partie des engagements de la France en faveur de la lutte contre la déforestation et de la gestion durable des forêts sera assuré par un abondement spécifique du programme 110 en 2011 et 2012.

Enfin, elle observe que lorsqu'on annonce que la France consacre 420 millions d'euros à la lutte contre le réchauffement climatique dans le monde, on pourrait comprendre que l'Etat français donne 420 millions pour que des pays en développement financent des projets de lutte contre le réchauffement climatique. Ce n'est pas le cas puisque 80 à 90 % de ces sommes sont des prêts à des taux plus ou moins bonifiés.

En 2010, les financements « fast start » se sont répartis entre prêts et dons de la manière suivante : 36,1 millions d'euros soit 8,5 % du total sont financés par dons et 389,8 millions d'euros soit 91,5 % sont financés sous la forme de prêts.

Pour 2011, l'ensemble des projets n'ont pas encore été engagés, mais d'après les premières estimations, le montant des projets financés sous forme de dons s'élèverait à environ 71 millions d'euros, soit 17 % du total et les projets financés par prêt à environ 345 millions d'euros, soit 83 % du montant total.

C. UN AGENDA INTERNATIONAL PORTEUR DE NOUVELLES PROMESSES

L'agenda international de cette fin d'année 2011 ne sera pas de nature à limiter les engagements pris par les autorités françaises malgré un contexte financier difficile. En effet, avec le sommet du G20 à Cannes, celui de Durban relatif au réchauffement climatique, l'agenda se prêtera à de nouvelles promesses qui ne manqueront pas d'influencer l'exécution du présent budget.

1. L'intégration de la coopération au développement dans l'agenda du G8 et du G20 offre des pistes prometteuses pour une régulation mondiale malgré le peu de succès immédiats

a) le « Partenariat de Deauville »

Le principal acquis du sommet du Sommet de Deauville, qui s'est tenu les 26 et 27 mai dernier en présence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays du G8, a été le soutien exprimé aux transitions démocratiques en Afrique du Nord et au Moyen-Orient à travers un Partenariat de long terme, à la fois politique et économique : **le « Partenariat de Deauville »**.

Ce partenariat consiste en un soutien financier à l'Egypte et à la Tunisie de 40 milliards de dollars, qui se répartissent de la manière suivante : 20 milliards de dollars qui proviennent des banques multilatérales de développement ; 10 milliards d'aide bilatérale des membres du G8, dont

1,1 milliard d'euros sur trois ans qu'apportera la France, et 10 milliards qui proviendront des pays du Golfe.

Concernant l'aide bilatérale française, d'après les informations communiquées à vos rapporteurs, l'AFD apportera en trois ans près de 1,1 milliard d'euros d'aide à l'Égypte (650 millions) et à la Tunisie (425 millions). Concernant l'Égypte, l'aide envisagée par l'AFD sera principalement composée de prêts souverains d'aide-projet (agriculture et sécurité alimentaire, formation professionnelle et soutien aux PME, réhabilitation de quartiers informels). Concernant la Tunisie, l'aide sera composée, d'une part, d'une aide budgétaire sectorielle (185 millions d'euros) destinée aux volets emploi et formation, et secteur bancaire et financier du Programme d'appui à la relance (PAR) des autorités tunisiennes et, d'autre part, de financement de projets (240 millions) dans les domaines suivants : appui au secteur privé, microfinance, accès à l'eau potable, formation professionnelle et développement régional.

Depuis le sommet de Deauville, le Partenariat a été élargi à deux nouveaux pays bénéficiaires : la Jordanie et le Maroc. L'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, le Koweït, le Qatar et la Turquie ont rejoint le partenariat de Deauville en soutenant les pays engagés dans un processus de transformation politique et économique.

Le pilier économique du Partenariat a été lancé lors d'une réunion des Ministres des Finances le 10 septembre 2011 à Marseille. Le pilier politique a, pour sa part, été lancé par les ministres des affaires étrangères le 20 septembre à New York, à cette occasion la Libye a été officiellement accueillie au sein du Partenariat.

Pour les deux nouveaux pays ayant rejoint le Partenariat, 1,1 milliard de financements supplémentaires pourrait être envisagé : 800 millions d'euros pour le Maroc (300 millions sous forme de prêt et 500 millions sous forme de projets dans les secteurs des infrastructures (énergie, transports), de l'éducation et de la formation professionnelle, de l'agriculture et de la pêche) et 300 millions pour la Jordanie sous la forme de prêt et de projets dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'eau et du soutien aux PME. Des financements de la réserve Pays émergents (RPE) pour un montant de 500 millions sur la période 2011-2013 pourraient également être mobilisés.

Au total, pour les quatre pays concernés, un volume total de 2,7 milliards de financements de l'AFD est programmé sur la période 2011-2013, soit le double de l'annonce de Deauville.

Pour l'ensemble des bailleurs de fonds, le montant total de l'aide promise aux pays en transition est passé de 20 milliards à 38 milliards d'euros.

Au-delà de ces résultats quantitatifs, une des avancées significatives est d'avoir ébauché les principes d'un Partenariat fondé par une réponse coordonnée des bailleurs de fonds sur ce qu'ils pourraient apporter aux pays en transition.

En outre, le G8 a appelé à l'extension du mandat de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) au sud de la Méditerranée, qui a été décidé par le conseil d'administration de la BERD le 27 juillet. Il s'agit de bénéficier de l'expérience de la BERD pour appuyer la modernisation économique, notamment le développement du secteur privé et de l'emploi. Pour lancer sans tarder de nouveaux projets, le G8 a décidé la création d'un fonds dédié au sein de la BERD. Les banques multilatérales et les fonds régionaux de développement (Banque Africaine de Développement, Fonds Arabe pour le Développement Economique et Social, Fonds Monétaire Arabe, Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement, Banque Européenne d'Investissement, Groupe de la Banque Islamique de Développement, Fonds Monétaire International, Fonds OPEP pour le Développement International, Groupe de la Banque Mondiale) ainsi que cinq pays régionaux « associés » (Arabie Saoudite, Emirats Arabes Unis, Qatar, Koweït et Turquie) se sont également fortement engagés à soutenir ce Partenariat.

Votre commission se félicite, d'une part, du niveau de la mobilisation financière en faveur de l'accompagnement des transitions démocratiques et, d'autre part, de la méthode qui consiste à coordonner en amont l'engagement des bailleurs de fonds.

Elle fonde l'espoir que les promesses, tant au niveau des méthodes que du montant, soient tenues dans la durée.

Elle souhaite que ces transitions démocratiques conduisent à l'instauration de régimes respectueux des droits de l'homme, de la liberté d'expression et de l'égalité hommes femmes.

b) Les acquis du G20

Le sommet de Cannes du 8 novembre a, quant à lui, suscité, dans le domaine de l'aide au développement, beaucoup d'espoir.

On avait promis une réforme de la gouvernance mondiale. On avait annoncé une réforme du système monétaire international, un « nouveau *Bretton Woods* ». On avait prévu une avancée majeure dans le financement de l'aide au développement avec la taxe sur les transactions financières.

Les résultats sont en deçà des attentes suscitées. On doit cependant relever que nombre des sujets abordés font aujourd'hui partie intégrante du prochain agenda du G20, ce qui est, en soi, un acquis. Il faut également souligner quelques mesures concrètes qui paraissent intéressantes.

Il a ainsi été décidé la mise en place d'un système de réserves alimentaires humanitaires d'urgence qui vise à permettre une réponse plus rapide et plus efficace aux crises alimentaires. Il s'agit de permettre aux pays les moins avancés de faire face à un déficit vivrier, d'accéder aux quantités de nourriture nécessaires pour couvrir les besoins des plus vulnérables en cas de choc lié à la volatilité des prix ou à d'autres événements.

Le développement de ce projet en Afrique de l'Ouest sera piloté par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). De petite taille, fondé sur une approche régionale, ce système sera constitué d'une réserve physique (67 000 tonnes de riz, maïs, sorgho et mil pour 30 jours de consommation pour les populations les plus vulnérables des 11 pays les moins avancés à déficit vivrier de la CEDEAO) et d'une réserve virtuelle (équivalente à 60 jours de consommation, sur la base de divers instruments financiers). Ces réserves permettront de donner le temps nécessaire à l'aide internationale pour être acheminée. Ce système contribuera donc à une réponse plus rapide et plus efficace aux crises alimentaires.

Le G20 a également soutenu les recommandations faites par le panel de haut niveau d'experts du secteur privé présidé par M. Tidjane Thiam et les Banques de développement pour le financement de 11 projets exemplaires, dont la réalisation, si les pays et organisations régionales concernées le souhaitent, aura un effet décisif pour la croissance, l'intégration régionale et l'accès aux marchés mondiaux

Cinq projets concernent l'Afrique subsaharienne :

- le site hydroélectrique d'Inga, en République démocratique du Congo, a le potentiel de générer 40 GW à un coût trois fois inférieur à celui des autres sources mobilisables sur le continent, en mobilisant des financements privés significatifs. Il est prévu, selon les études en cours, de développer ce projet majeur en plusieurs étapes, en commençant par la réhabilitation des turbines existantes ;

-le «West African Power Pool » permettra de relier les réseaux électriques sur 1 400 km entre quatre pays fragiles d'Afrique de l'Ouest (la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Liberia et le Sierra Leone), au bénéfice de 200 millions d'habitants.

-L'« Ethiopia-Kenya Interconnector » poursuit le même objectif sur 1000 km entre deux pays d'Afrique de l'Est (Éthiopie et Kenya) et représente la première phase d'un projet plus ambitieux qui connectera à terme l'ensemble des pays de cette sous-région ;

- le corridor Nord-Sud, reliant Dar-Es-Salaam en Tanzanie à Durban en Afrique du Sud, vise à fluidifier le trafic et à renforcer l'intégration commerciale régionale et la compétitivité du continent par des opérations de construction et de maintenance des axes routiers et ferroviaires et des ports. Il est également prévu de séquencer ce projet, selon les zones et les modes de transports envisagés ;

-le chemin de fer Isaka-Kigali permettra de relier, par rail, le Rwanda et la Tanzanie, en prolongeant la ligne existante par une nouvelle ligne de près de 500 km entre Isaka et Kigali, contribuant ainsi de façon décisive au désenclavement du Rwanda et du Burundi.

Deux projets concernent la région Méditerranée :

-le Jordan Railway Project, vise à développer un nouveau réseau ferroviaire entre les grands centres, les ports et les points d'entrée de la Jordanie vers ses pays voisins (Syrie, Arabie saoudite et Irak), et à terme, inscrire la région dans un vaste réseau de transports depuis l'Europe et la Turquie ;

-le Plan Solaire Méditerranéen (PSM) permettra de développer de l'énergie solaire dans la région méditerranéenne et son exportation vers les marchés européens. Ce projet concerne cinq pays (Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte et Jordanie).

Trois projets concernent l'Asie : il s'agit du gazoduc entre le Turkménistan, l'Afghanistan, le Pakistan et l'Inde (TAPI), de l'extension de la production d'énergie propre à partir de la biomasse au Cambodge, Laos, et Vietnam (Biomass Energy in the Greater Mekong) et de la mise en place d'un fonds innovant de financement des infrastructures, donnant la priorité aux projets régionaux et mobilisant de nouvelles sources de financement, en particulier les fonds souverains (Asean Investment Fund).

Un projet concerne l'Amérique Latine : le Corridor Pacifique est l'un des cinq corridors prioritaires des routes mésoaméricaines reliant, sur plus de 3 000 km, sept pays d'Amérique latine (Mexique, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panama, Honduras). Il permettra, à terme, de diminuer le temps de transport de huit jours à 2 jours ½ du Nord au Sud grâce à une amélioration de la qualité des infrastructures.

Le sommet de Cannes a également été l'occasion d'affirmer des positions communes de ses membres en matière de transparence des flux financiers, des marchés des matières premières énergétiques ou agricoles, de lutte contre la corruption et de lutte contre les paradis fiscaux.

Les chefs d'État et de Gouvernement se sont engagés à ce que tous les marchés, acteurs et produits financiers soient soumis à des règles et un contrôle appropriés. Ils ont chargé le Conseil de stabilité financière (CSF) de promouvoir et de vérifier la mise en œuvre effective de ces mesures, en lien avec les normalisateurs internationaux (Comité de Bâle pour les banques, IAIS pour les assurances et OICV pour les marchés financiers).

Le G20 est, par ailleurs, depuis 2008, la principale enceinte d'impulsion politique dans la lutte contre les paradis fiscaux et les juridictions non coopératives (JNC). La conférence internationale organisée par la France et l'Allemagne en octobre 2008, puis le Sommet du G20 de Londres en 2009 ont affirmé pour la première fois que les JNC faisaient courir un risque au système financier international et à nos finances publiques.

Dans le cadre de la réforme du système monétaire international, le G20 a décidé de renforcer la capacité du FMI de répondre aux crises et de les prévenir et d'améliorer la surveillance de ses membres et de l'économie mondiale.

Afin de lutter contre la volatilité excessive des prix des matières premières, le G20 a pris, à Cannes, des engagements pour renforcer la transparence des marchés non seulement physiques, qu'il soit énergétiques ou agricoles, mais aussi financiers de matières premières.

Les chefs d'État ont également reconnu qu'il était essentiel que la dimension sociale soit durablement à l'agenda du G20. Ils ont décidé qu'une réunion des ministres du travail et de l'emploi se tiendrait à nouveau en 2012, sous présidence mexicaine.

Le G20 a enfin fait des progrès dans la lutte contre la corruption depuis le Sommet de Séoul de novembre 2010. Les pays du G20 ont entamé des travaux sur le recouvrement des avoirs, la lutte contre le blanchiment, la protection des donneurs d'alerte « whistleblowers », le fonctionnement et l'indépendance des agences anti-corruption, la transparence dans le secteur public, la coopération internationale.

2. Les enjeux de la prochaine conférence de Durban

Malgré les efforts de la communauté internationale, la menace du changement climatique s'accroît.

Les émissions de CO² (principal gaz à effet de serre) ont crû de 40 % entre 1990 et 2008. Cette progression devrait atteindre 50 à 70 % en 2020, selon les mesures mises en œuvre. La tendance serait à une augmentation des températures globales de 4°C, par rapport à l'époque préindustrielle –au lieu du plafond de 2°C fixé à Copenhague et Cancun–.

L'Union européenne est la seule région du monde où la baisse des émissions s'est engagée (-5,7% en 2008 par rapport à 1990). Marché carbone, politiques et mesures du paquet énergie-climat y contribuent.

Les émissions des grands pays émergents progressent vite. Le poids de la Chine à l'horizon 2020 devrait être de l'ordre de 28 % des émissions mondiales. De fait, les pays développés sont désormais responsables de moins de la moitié des émissions mondiales.

Cette nouvelle répartition géographique des émissions de gaz à effet de serre n'est pas encore pleinement prise en compte lors de la négociation internationale (cadre de la convention climat de 1992 et du protocole de Kyoto de 1997). La négociation s'est efforcée d'intégrer l'évolution des émissions mondiales, tout en tenant compte du poids des émissions « historiques » des pays développés.

L'accord politique de Copenhague, puis les accords de Cancun, ont permis de lever une partie des blocages. Ils créent de nouvelles institutions pour le financement (fonds vert), l'adaptation au changement climatique (cadre international) et valident un mécanisme international de lutte contre la déforestation (REDD+).

Les enjeux de Durban seront donc d'assurer le progrès de cette négociation par la mise en œuvre effective des décisions de Cancun. Il s'agira aussi de répondre aux questions non résolues : le niveau d'ambition des engagements de tous les pays, le contrôle des engagements et celle de la forme juridique du futur régime international de lutte contre le changement climatique.

La question du Protocole de Kyoto (seul accord international fixant des objectifs contraignants de réduction des émissions des pays développés pour 2008-2012 ainsi que des règles et des mécanismes pour les atteindre) sera un élément symbolique important qui pèsera dans les discussions.

Les questions de financement, qui constituent un élément important de la confiance entre les pays, resteront la clé pour la réussite du processus avec la mise en œuvre du fast start et la mise en place du fonds vert.

La France, au sein de l'Union européenne, participe à la définition d'une position ambitieuse. Elle entend promouvoir un modèle de développement bas carbone du type du paquet « énergie climat », au sein de l'Union. Il s'agit de mobiliser les principaux pays sur des objectifs ambitieux et cohérents avec leur engagement de maintenir le réchauffement climatique au dessous du seuil des 2°C.

La France a notamment contribué, en 2011, dans le cadre de sa présidence du G8 et du G20, à inciter les grandes économies à accroître leurs efforts et à afficher leur volonté de poursuivre les travaux vers un accord global juridiquement contraignant.

La France travaille à la mise en œuvre des décisions et engagements de Cancun. La contribution au programme « Fast Start » de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012 (à hauteur de 1,26 milliard d'euros pour la France et dont un cinquième sera consacré à la forêt) se poursuit et est valorisée comme une mesure de confiance capitale pour la réussite de la suite des négociations.

Concernant la forêt, la France a assuré la coprésidence du Processus Paris-Oslo au premier semestre 2011. Le partenariat permet d'appuyer les décisions de Cancun qui ont validé le mécanisme de lutte contre la déforestation (REDD+) et dont les modalités de mise en œuvre vont se poursuivre à Durban.

Concernant l'accès à l'énergie renouvelable en Afrique, le « Processus Paris-Nairobi » a été lancé le 21 avril 2011, à Paris, par une conférence internationale. Il vise à mieux identifier les projets, dans les pays les plus pauvres, qui méritent un soutien financier, y compris via les financements « climat » qui se mettent progressivement en place.

La mobilisation de la France se traduit également à travers les actions de l'AFD en direction de grands pays émergents comme l'Indonésie (coopération avec le Japon sur la mise en place de stratégie bas carbone), le Mexique ou la Russie, avec un partenariat sur l'efficacité énergétique.

D. LE PROCESSUS INTERNATIONAL DE REDEVABILITÉ DES ENGAGEMENTS AUQUEL LA FRANCE PARTICIPE DANS LE CADRE DU G8 DEVRAIT PERMETTRE UN PLUS GRAND SUIVI DES PROMESSES

Le processus engagé à Muskoka et à Deauville de redevabilité doit être salué.

A Aquila le G8 avait décidé de renforcer la responsabilisation des Etats membres en ce qui concernait leurs engagements individuels et collectifs au regard du développement. Ils avaient confié à un groupe de travail de haut niveau la tâche de concevoir, avec les organisations internationales pertinentes, une méthodologie élargie, exhaustive et uniforme pour la présentation des engagements internationaux dans ce domaine.

Sur ce point, votre commission se doit de relever que le G8 a engagé un travail inédit de suivi de ses promesses en faveur du développement qui s'est concrétisé par un premier rapport lors du sommet de Muskoka en 2010.

Cette nouvelle dynamique implique que la France s'impose un effort de transparence et un suivi méthodique des engagements.

En 2011, les travaux ont porté sur le suivi des engagements en matière de santé et de sécurité alimentaire, ce qui peut expliquer l'attention portée, dans le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, à ces deux secteurs.

E. DE LA QUANTITÉ À LA QUALITÉ : L'ENJEU DU DÉBAT SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Dernière conférence internationale sur le développement de l'année 2011, le sommet de Busan sur l'efficacité de l'aide ne devrait pas déboucher sur de nouvelles promesses financières engageant le budget de l'État pour 2012.

Cette conférence a en effet pour objet de poursuivre l'effort entrepris depuis 2005 pour rationaliser et améliorer la gestion de l'aide au développement afin d'en accroître l'efficacité.

Adoptée en 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide engage ses signataires, pays bénéficiaires et bailleurs bi et multilatéraux de coopération au développement, à réformer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide à travers cinq engagements de partenariat, engagements réitérés avec le Programme d'Action d'Accra, signé en 2008 :

- l'appropriation de la part des pays partenaires de leurs stratégies de développement ;

- l'alignement des donateurs aux procédures nationales des partenaires ;

- l'harmonisation et la transparence accrue des actions des bailleurs ;
- la gestion axée sur les résultats ;
- la responsabilité mutuelle des pays donateurs et partenaires.

En France, les résultats de la mise en œuvre de la déclaration de Paris sont mitigés.

En 2006, la France s'est dotée d'un Plan d'action pour l'efficacité de l'aide (PAF) conformément aux engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005. Ce Plan est organisé autour de douze propositions et 41 actions à l'attention des services de l'Etat chargés de la stratégie et des moyens opérationnels de l'aide au développement.

Globalement, les actions recommandées en termes de renforcement des capacités, visant à favoriser l'appropriation de la part des pays bénéficiaires de l'aide et l'alignement des bailleurs sur les systèmes de leurs partenaires, ont été adoptées par les institutions françaises.

Les efforts français visant à renforcer l'appropriation et la maîtrise des financements par les pays partenaires ont été mis en œuvre, notamment par l'adaptation des instruments de financement aux contextes locaux. Les appuis budgétaires ont été généralement accompagnés de mesures de renforcement des capacités qui ont cependant été affectées par la diminution du nombre des assistants techniques.

La France a aussi renforcé dans certains cas son dialogue avec les sociétés civiles des pays du Sud, qu'elle associe aux initiatives qui les concernent, comme par exemple la mise en œuvre de l'initiative ITIE sur la transparence dans l'industrie extractive.

En matière d'alignement, les Documents Cadre de Partenariat (DCP) étaient censés permettre de se caler sur les stratégies et objectifs des pays partenaires. Certains DCP ont continué à être rédigés en grande partie par les services français ou à leur initiative.

En matière de transparence et de prévisibilité, la programmation budgétaire triennale a permis une meilleure visibilité de l'évolution des crédits d'APD. Toutefois, les difficultés rencontrées dans la consolidation des annexes financières des DCP révèlent des limites budgétaires à la prévisibilité de l'aide.

En matière de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle, malgré les efforts sur le terrain, les progrès ont été très modestes comme le soulignent chaque année vos rapporteurs.

La coopération française a également fait des efforts de coordination de son action. Ainsi, l'AFD a multiplié les efforts de coordination avec d'autres bailleurs de fonds, les opérations de gestion déléguée, ou le mixage de dons en provenance de l'Union européenne avec des prêts de bailleurs bilatéraux.

Pour votre commission, l'ensemble du processus qui consiste à faire de l'efficacité la priorité de la gestion de l'aide est positif. Plus que jamais, dans un contexte marqué des restrictions budgétaires, la coopération doit faire preuve de son efficacité.

La mise en œuvre de la déclaration de Paris n'échappe pas à cette exigence. La lecture des différentes évaluations relatives à la mise en œuvre de la déclaration de Paris témoigne du caractère très technocratique et très administratif de ce processus. Sans doute convient-il d'alléger l'ensemble des procédures et structures chargées de mettre en œuvre la déclaration de Paris.

Les efforts se sont par ailleurs focalisés sur des aspects très procéduraux de l'aide sans toujours prendre en compte la pluralité et la diversité des partenaires, des sources de financement du développement et leur impact de long terme sur le développement.

Le Forum de Busan doit être l'occasion d'engager, voire d'approfondir, un dialogue sur la coopération au développement avec les pays non membres du CAD, principalement des «grands émergents», qui deviennent des acteurs incontournables de la coopération au développement. Il est dès lors nécessaire d'adopter un agenda et un socle de principes communs avec ces acteurs, qui seraient endossés par l'ensemble des donateurs, sans pour autant que les « donateurs traditionnels » reviennent sur les engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra.

Les principes de transparence et de redevabilité des acteurs de la coopération, en particulier vis-à-vis des gouvernements et populations bénéficiaires, pourraient constituer les principes communs susceptibles d'engager ces acteurs dans le processus de l'efficacité de l'aide.

Les débats sur l'efficacité de l'aide ont, par ailleurs, été jusqu'à présent axés principalement sur les modalités de gestion de celle-ci. Si ces modalités ont permis la mise en place de bonnes pratiques communes dans l'acheminement de l'APD, **il est désormais nécessaire d'évoluer pour se consacrer plus largement à la question des résultats que l'aide permet d'atteindre.** Cette préoccupation est importante également dans le cadre de la responsabilité mutuelle entre bailleurs et partenaires en développement, et de redevabilité sur les résultats de l'aide vis-à-vis des sociétés civiles du Nord et du Sud.

Enfin, le Forum de Busan devrait d'après les informations communiquées aux rapporteurs aborder la question de la complexité et la fragmentation de l'architecture de l'aide multilatérale, qui affectent négativement son efficacité.

A cette fin, la France avait lancé, en G8, la proposition de réaliser une cartographie des interventions des bailleurs multilatéraux afin de favoriser une rationalisation de la gouvernance de l'aide multilatérale.

Vos rapporteurs ne peuvent que soutenir cette initiative considérant que la fragmentation de l'aide multilatérale constitue aujourd'hui une source de dysfonctionnement important.

III. UN DÉCALAGE CROISSANT ENTRE LES AMBITIONS AFFICHÉES ET LES MOYENS MIS EN ŒUVRE

On le constate depuis plusieurs années, la politique française d'aide au développement se caractérise par un décalage entre les chiffres officiels déclarés à l'OCDE et les moyens effectivement disponibles sur le terrain et entre les engagements pris dans les forums internationaux et la réalité des financements décaissés. Par-delà les majorités politiques, ce décalage s'explique par l'écart croissant entre les ambitions des gouvernants et la réalité de nos moyens financiers.

Cette situation conduit dans les pays que l'on considère traditionnellement comme prioritaires, c'est-à-dire les pays pauvres de l'Afrique subsaharienne à un hiatus croissant entre les ambitions affichées et les moyens dont disposent les acteurs de terrain pour poursuivre leur action en faveur du développement.

Vos rapporteurs ont souhaité s'attarder sur ce point en considérant la situation des 14 pays prioritaires de la coopération française pour bien comprendre les processus en cours.

A. SUR LE TERRAIN : UN SENTIMENT DE DÉCLIN DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE

Un des paradoxes de la situation actuelle est le fait que l'Afrique subsaharienne est la zone dans laquelle les acteurs de terrain ont le sentiment le plus fort d'une diminution de leurs moyens, alors même que jamais auparavant cette zone n'a fait l'objet de tant d'indicateurs de concentration.

En effet, le document-cadre de coopération comme le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD indiquent que « *l'Afrique subsaharienne est la première des priorités de la politique de coopération* ». Il est ainsi prévu que « *dans cette géographie, les interventions les plus concessionnelles se concentreront préférentiellement sur les pays pauvres prioritaires* »¹.

Cette priorité se traduit par un objectif de consacrer 60 % de l'effort financier de l'Etat à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, 50 % des dons consacrés aux pays pauvres prioritaires définis par le CICID à cette même

¹ Liste arrêtée par le CICID du 5 juin 2009 : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo. Cette liste nominative est révisable par décision conjointe des ministres de tutelle, sur proposition du co-secrétariat du CICID.

région et au sein des dons aux pays pauvres prioritaires, 50 % aux pays sahéliens (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad).

Or en dépit de cette volonté de concentration, la comparaison entre la liste des 14 pays pauvres prioritaires et celle des 10 premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale nette française est édifiante.

On constate en effet que seulement trois pays parmi les 14 pays prioritaires figurent au sein des 15 premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale française.

15 premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale française, moyenne 2007-2009, en millions d'euros		14 pays prioritaires selon le CICID moyenne 2007-2009, en millions d'euros	
Côte d'Ivoire	309	Bénin	44
Irak	260	Burkina Faso	79
Cameroun	193	Comores	18
Chine	167	Ghana	40
Maroc	148	Guinée Conakry	73
Turquie	138	Madagascar	79
Sénégal	120	Mali	89
Liban	120	Mauritanie	21
Congo	112	Niger	38
Vietnam	110	République démocratique du Congo	26
Tunisie	109	République Centrafricaine	27
Algérie	96	Sénégal	120
Mali	89	Tchad	37
Burkina Faso	79	Togo	57

Chiffres déclarés au CAD de l'OCDE

Certes l'APD constitue un mauvais thermomètre de l'engagement français en faveur du développement. Sans doute ce classement reflète-t-il le rôle croissant des prêts, des écolages et des annulations de dettes qui expliquent en partie le palmarès de l'ensemble de l'APD et la place singulière de pays comme la Chine ou l'Irak.

Néanmoins, que l'on considère l'APD dans son ensemble, ou seulement l'aide programmable, voire les seuls dons programmables destinés à l'Afrique subsaharienne, on constate que les derniers chiffres disponibles sont bien à la baisse ces 5 dernières années.

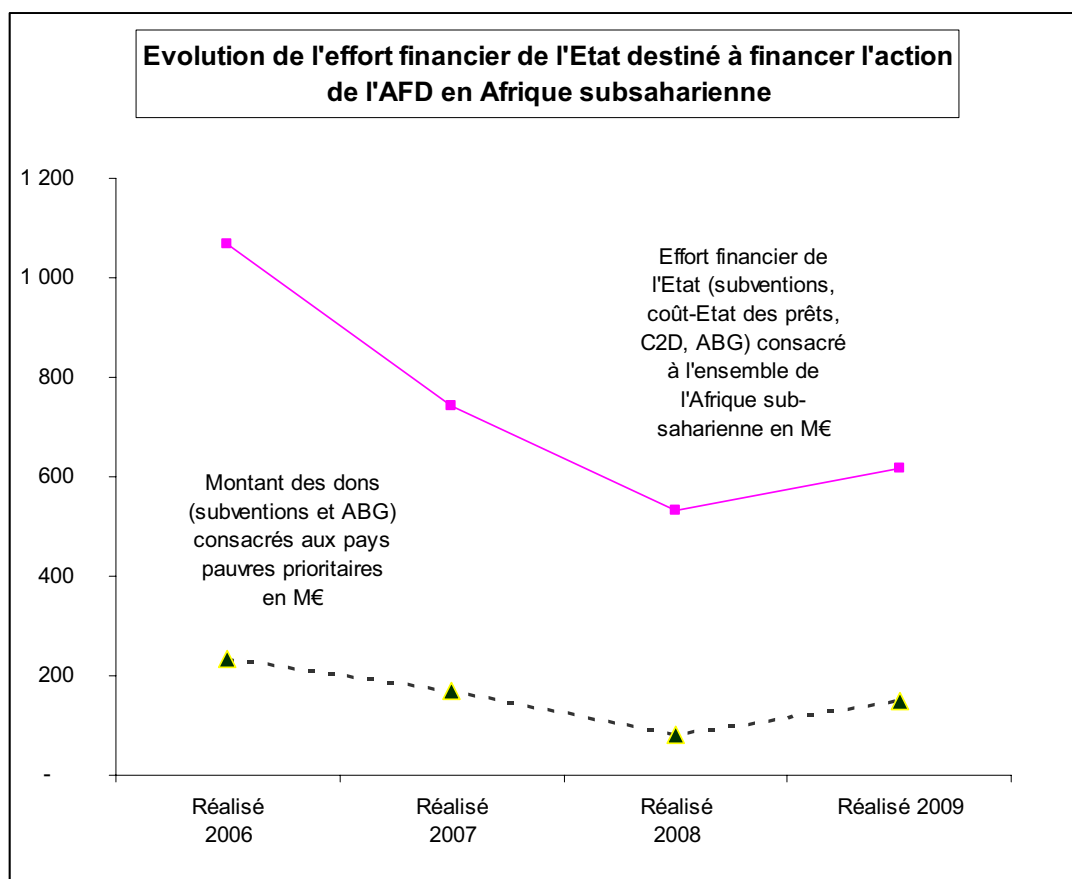
Évolution de l'aide programmable vers l'Afrique subsaharienne

	2006	2007	2008	2009	2010
APD nette, en millions d'euros	3 405	2 056	1 817	2 382	2 621
Dons, en millions d'euros ²⁶	1 627	1 632	1 442	1 417	1 441
Aide publique programmable, en millions d'euros	1 433	1 372	1 304	1 270	nd*

Source : DPT 2012

Si l'on poursuit plus loin l'analyse en se concentrant sur l'effort financier de l'État qui comprend à la fois le coût des bonifications des prêts et le coût des subventions ou si l'on considère les seules subventions, le constat est identique : une diminution des moyens en valeur absolue.

En effet, malgré des taux de concentration croissant vers l'Afrique avantagés, on ne peut que constater la diminution des moyens en subventions.



²⁶ Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE assimile les subventions à des dons, puisqu'il estime que ce sont des transferts en espèces ou en nature qui n'entraînent pas d'obligation juridique de remboursement pour le bénéficiaire. Dans les statistiques du CAD, sont considérés comme des dons, les subventions projets, la coopération technique (dont les écolages), l'aide alimentaire à des fins de développement, l'aide humanitaire, les remises de dettes, les aides consenties à des organisations non gouvernementales, les frais administratifs, et le coût des réfugiés dans le pays donneur.

Si on considère maintenant plus avant les subventions issues des programmes 209 et 110, consacrées aux 14 pays pauvres prioritaires, celles-ci passent de 219 millions en 2005 à 158 millions en 2009.

Évolution de l'aide bilatérale française consacrée aux 14 pays pauvres prioritaires et octroyée sous formes de subventions sur la période 2005-2009²⁷

	2005	2006	2007	2008	2009
Subventions projets	161	176	145	71	112
FSP	29	23	31	25	9
Aide budgétaire globale	29	57	24	10	37
TOTAL 14 pays pauvres prioritaires	219	256	200	106	158
En % du total des subventions	49%	48%	39%	32%	52%
<i>Pour rappel : total subventions</i>	<i>443</i>	<i>538</i>	<i>519</i>	<i>331</i>	<i>306</i>

Source : MAEE

Votre commission estime que les montants actuels de crédits pour les dons-projets ne sont plus cohérents avec les ambitions en matière de périmètre géographique.

L'AFD continue à la demande des pouvoirs publics d'intervenir dans un nombre important de pays avec des moyens de plus en plus limités.

La situation est criante dans les 14 pays dit prioritaires qui ne sont pas en mesure de s'endetter et dans lesquels la faiblesse des montants disponibles en subvention pose un problème de crédibilité.

Ainsi, en Guinée-Conakry, au Bénin, au Burundi, en RCA, les engagements de l'AFD se situent entre 1 et 3 millions d'euros.

Le sentiment de décalage entre nos ambitions et nos moyens vient sans doute de ce chiffre : 150 millions de subventions pour 14 pays prioritaires revient à consacrer en moyenne 10 millions d'euros de subvention par an à chaque pays et ce, alors même que nous affichons une aide au développement d'un montant supérieur à 10 milliards d'euros.

A l'origine d'une expression souvent entendue par vos rapporteurs selon laquelle la France continue d'avoir les ambitions des Etats-Unis avec le budget du Danemark, il y a ce chiffre 158 millions d'euros de subventions aux 14 pays prioritaires sur 10 milliards d'APD déclarés, soit un millième : une priorité toute relative.

²⁷ Subventions projets de l'AFD, fonds de solidarité prioritaires (instrument d'aide-projet du MAEE) et aides budgétaires globales. Les montants sont exprimés en engagements, en millions d'euros et couvrent les programmes 209 et 110. Les montants octroyés sous forme de C2D (contrats de désendettement et développement) ne sont pas pris en compte dans les subventions. Les montants FSP n'incluent pas les engagements de FSP mobilisateurs dont bénéficient en partie certains des 14 pays pauvres prioritaires ; ces montants sont respectivement de 40 ; 62 ; 48 ; 33 et 9 millions d'euros en 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009.

Comme le souligne la revue à mi-parcours de l'aide au développement française par le CAD, il y a une contradiction entre les objectifs de la coopération française et l'évolution des dons de plus en plus préoccupante : « *Les cinq secteurs sur lesquels la France veut se concentrer, d'après la décision du CICID, sont des secteurs dont la plupart sont susceptibles d'être appuyés par des dons, et ne se prêtent pas facilement aux prêts, puisqu'ils ne sont pas des secteurs productifs. Pourtant, la France a réduit ses dons. Ceci pose un défi pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de la France et le ciblage sur les PMA qu'elle a proposé.* »

Nombre d'intervenants, lors de la table ronde que la commission des affaires étrangères a organisée en mai de l'année dernière, ont effectué le même constat.

M. Serge Michailof, consultant international, enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien directeur régional à la Banque mondiale, a estimé que « *nous sommes sans moyens d'action effectifs pour répondre à nos préoccupations propres, qu'il s'agisse d'intervenir dans des pays pauvres où nous avons des enjeux géopolitiques, comme ceux du Sahel, ou sur des thématiques importantes, comme le développement rural pour lequel nous avons une expertise ancienne avérée* ».

B. LA PLACE DE LA FRANCE EN AFRIQUE EST AUJOURD'HUI FORTEMENT CONCURRENCÉE

Les difficultés qu'éprouve la France à financer une coopération à la hauteur de ses ambitions arrivent à un moment où l'Afrique fait l'objet de toutes les convoitises de la part de nouveaux acteurs que sont les pays émergents.

Si la France n'est plus depuis longtemps seule en Afrique Francophones, il est frappant de constater ces dernières années la croissance du partenariat qui est en train de se nouer entre les pays émergents et les pays africains.

La coopération française en Afrique est en effet depuis longtemps habituée à la présence d'une coopération britannique active, à une intervention très massive des États-Unis, à des coopérations très sélectives des pays européens du Nord.

Mais aujourd'hui, elle doit faire face à des pays qui ont des liens historiques forts avec l'Afrique comme la Chine ou l'Inde ainsi qu'avec des nouveaux acteurs de la coopération internationale que sont le Brésil, les pays du golfe ou la Turquie.

1. La coopération française doit faire face en Afrique à des pays qui ont des liens historiques forts avec l'Afrique, comme la Chine ou l'Inde ainsi qu'avec des nouveaux acteurs de la coopération internationale que sont le Brésil, les pays du Golfe ou la Turquie.

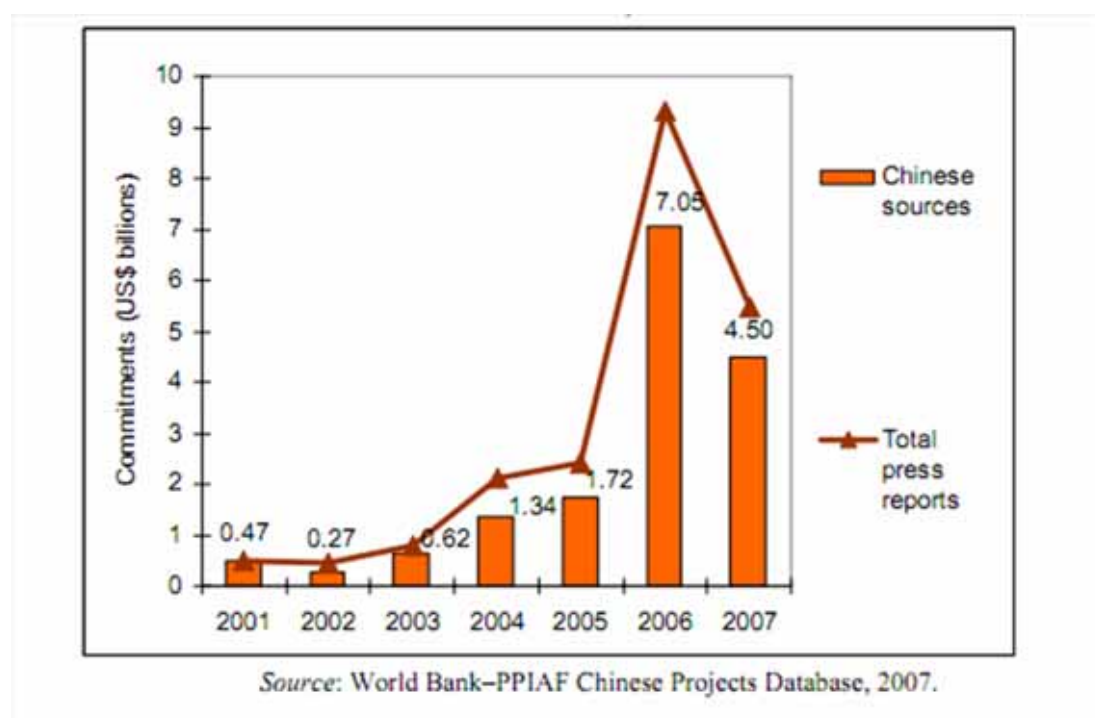
Ainsi, dans ses perspectives économiques en Afrique 2011, « *L'Afrique et ses partenaires émergents* », l'OCDE considère que l'aide au développement de la Chine en Afrique subsaharienne est aujourd'hui supérieure à celle de la France.

Sur l'ensemble du continent les engagements financiers de la Chine seraient passés de moins de 1 milliard de dollars en 2004 à plus de 8 milliards de dollars en 2008.

Les partenariats que noue la Chine ou l'Inde avec les pays africains associent une aide traditionnelle avec un soutien aux exportations sans s'imposer les mêmes règles que celles qui prévalent dans le cadre du CAD. Cette situation suscite des difficultés, notamment pour les entreprises françaises qui sont tenues par des engagements en matière de responsabilité environnementale et sociale, mais également pour les entreprises locales.

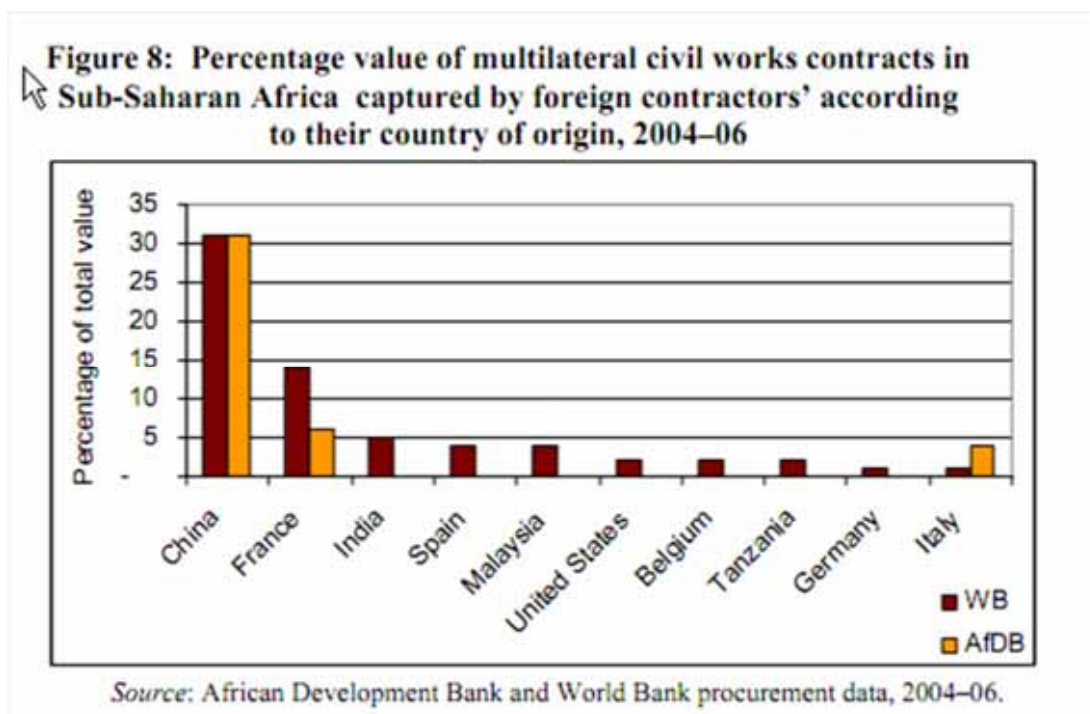
Il reste que ces financements additionnels constituent une opportunité financière importante pour les pays africains.

Engagements financiers de la Chine dans des projets d'infrastructure en Afrique subsaharienne



Source : Banque Mondiale

De fait, l'Afrique est en train d'accroître son intégration dans l'économie mondiale et de diversifier ses partenariats à une vitesse sans précédent.



Source : Banque Mondiale

En 2009, la Chine a dépassé les États-Unis et est devenue le principal partenaire commercial de l'Afrique ; la part des échanges de l'Afrique avec les pays émergents a sensiblement augmenté au cours des dix dernières années, passant de 23 % à 39 %. Les cinq pays émergents partenaires de l'Afrique les plus importants sont dorénavant la Chine (38 %), l'Inde (14 %), la Corée (7,2 %), le Brésil (7,1 %) et la Turquie (6,5 %).

Il n'y a pas lieu ici de développer plus avant les conséquences politiques, stratégiques, économiques de cette évolution. Le graphique ci-dessus sur les contrats BTP montre combien les entreprises françaises ont perdu de marchés en Afrique au profit des entreprises chinoises.

Plus que jamais, l'Afrique constitue, en ce début du XXI^e siècle, un enjeu majeur qui est au cœur d'un jeu d'influences de plus en plus agressives au détriment des pays occidentaux et parfois au détriment des pays africains eux-mêmes.

2. Des opportunités pour des coopérations triangulaires ?

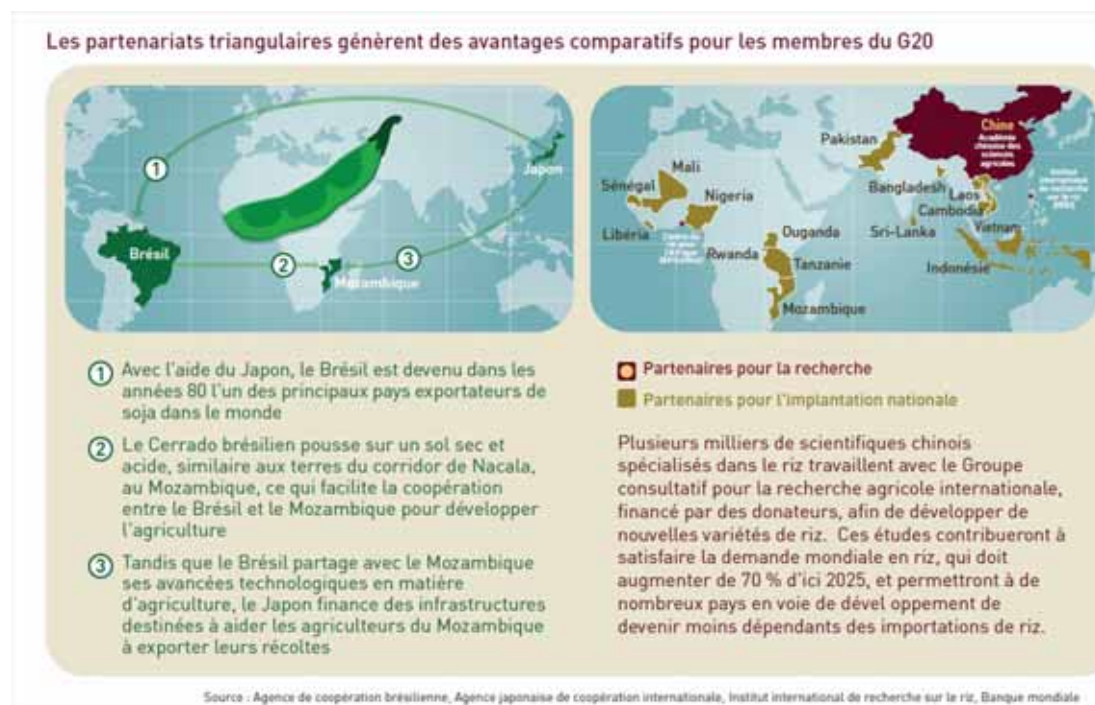
La présence accrue des pays émergents en Afrique constitue également une opportunité pour le développement de ces pays.

Avec environ 18 milliards de dollars, l'apport financier des pays n'appartenant pas à l'OCDE est d'ores et déjà considérable. Ces montants ont

vocation à croître avec l'augmentation du revenu national brut de ces pays. En outre on peut espérer que les pays émergents augmentent progressivement le pourcentage du revenu national qu'ils consacrent à l'aide au développement, à l'image de la Corée du Sud qui s'est distinguée en s'engageant à tripler le pourcentage du RNB réservé à l'aide publique au développement d'ici 2015.

Outre ces aides financières toujours plus importantes, ces pays peuvent apporter une précieuse contribution, grâce à leur expérience et à leurs compétences pour résoudre les problèmes les plus complexes liés à la pauvreté. Ayant suivi le processus de développement avec succès, ces pays ont une connaissance approfondie des besoins des pays pauvres et les capacités techniques d'innovation pour répondre à ces besoins.

Le rapport de M. Bill Gates aux membres du G20 cite à cet égard de nombreux exemples de coopération triangulaire réussis : « *le Serum Institute of India a récemment mis au point un vaccin pour la méningite A, le tout premier vaccin créé spécialement pour les pays pauvres. Pour le fabriquer au prix cible de 50 cents la dose, l'institut s'est procuré les matières premières auprès d'une société biotechnologique néerlandaise et a organisé un transfert de technologie à partir de la Food and Drug Administration des États-Unis. Ce processus a commencé lorsque des responsables africains ont demandé un moyen plus efficace pour lutter contre les épidémies de méningite. Les secteurs privé et public dans les pays industrialisés et à croissance rapide ont négocié une solution mutuellement avantageuse pour faire face à ce défi.* »



Source « Mettre à profit l'impact de l'innovation pour financer le développement du 21^e siècle »: A report by Bill Gates to G20 leaders, Cannes Summit, November 2011

De ce point de vue, il existe des opportunités pour des partenariats triangulaires entre les pays émergents, des donateurs traditionnels comme la France et des pays pauvres.

Jusqu'à présent, ces partenariats triangulaires ont concerné des transferts de ressources relativement modestes, mais à long terme, ils offrent des opportunités pour une coopération coordonnées au bénéfice des plus pauvres et ouvrent la voie vers meilleur partage du financement de l'aide au développement. Aujourd'hui, en effet, l'Europe représente 60 % de l'APD mondial pour 30 % du PIB mondial.

C. UN SENTIMENT DE DÉCALAGE QUI S'EXPLIQUE EN PARTIE PAR LA FAIBLE VISIBILITÉ DES CONTRIBUTIONS FRANÇAISES AUX INSTITUTIONS MULTILATÉRALES ET UNE FORTE DISPERSION DE L'AIDE BILATÉRALE

Lorsque vos rapporteurs évoquent ce sentiment de décalage entre les ambitions de coopération et la réalité de ses moyens, il leur a souvent été répondu qu'il fallait intégrer dans l'effort français la part des interventions multilatérales imputables à la France au titre de ses contributions dans chaque pays.

Nul doute que le poids croissant des crédits de ce budget qui transite par des opérateurs multilatéraux a limité les moyens sur le terrain laissés à l'aide bilatérale.

1. Le choix du multilatéral suppose de renoncer à une forme de visibilité de l'aide française

Une des évolutions structurante de ces dix dernières années est en effet l'accroissement de la part de l'aide française passant par des canaux multilatéraux.

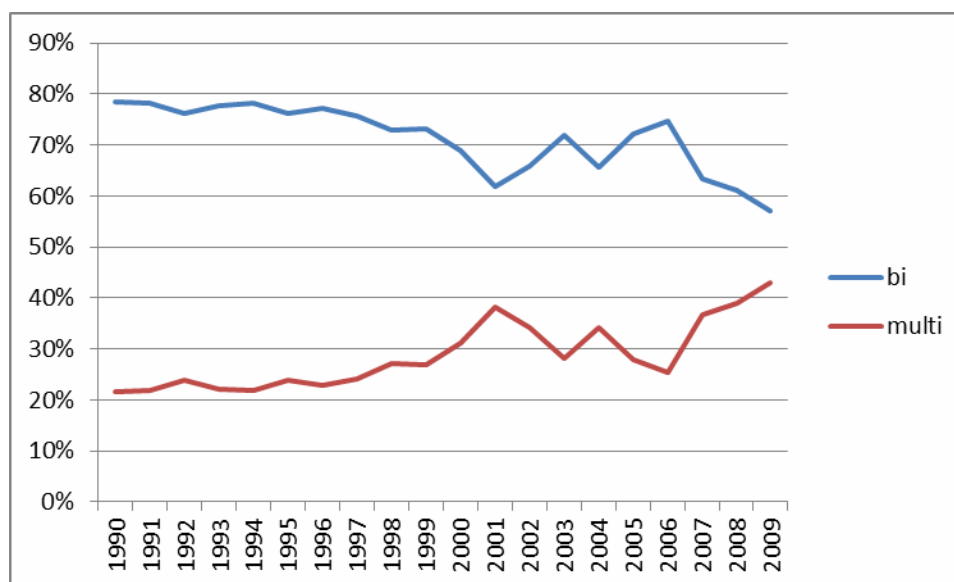
<i>en millions \$</i>	Répartition de l'APD de la France (1999-2009)						
	<i>APD totale</i>	<i>APD bilatérale</i>		<i>APD multilatérale</i>			
		Total	%	Total	%	dont aide européenne	
						CE	FED
1990	7 163	5 612	78%	1 551	22%	391	373
1991	7 386	5 772	78%	1 614	22%	456	440
1992	8 271	6 304	76%	1 968	24%	398	507
1993	7 915	6 154	78%	1 761	22%	392	443
1994	8 466	6 611	78%	1 855	22%	404	512
1995	8 443	6 429	76%	2 015	24%	461	524
1996	7 451	5 754	77%	1 697	23%	554	290

1997	6 306	4 776	76%	1 530	24%	551	330
1998	5 742	4 185	73%	1 557	27%	426	356
1999	5 639	4 128	73%	1 512	27%	513	286
2000	4 105	2 829	69%	1 276	31%	540	251
2001	4 198	2 596	62%	1 602	38%	647	396
2002	5 486	3 615	66%	1 871	34%	725	561
2003	7 253	5 213	72%	2 039	28%	807	504
2004	8 473	5 567	66%	2 906	34%	1 046	818
2005	10 026	7 239	72%	2 787	28%	1 026	781
2006	10 601	7 919	75%	2 681	25%	1 106	832
2007	9 884	6 258	63%	3 625	37%	1 201	955
2008	10 908	6 669	61%	4 239	39%	1 407	1 121
2009	12 602	7 187	57%	5 415	43%	1 734	1 166

Source : OCDE

Or sur le terrain les crédits que la France attribue aux organisations multilatérales, que cela soit la Banque Mondiale, le Fonds Européen de Développement ou tout autre organisme, ne sont pas perçus par nos partenaires comme participant à l'effort français d'aide au développement.

Répartition de l'APD de la France (1990-2009)



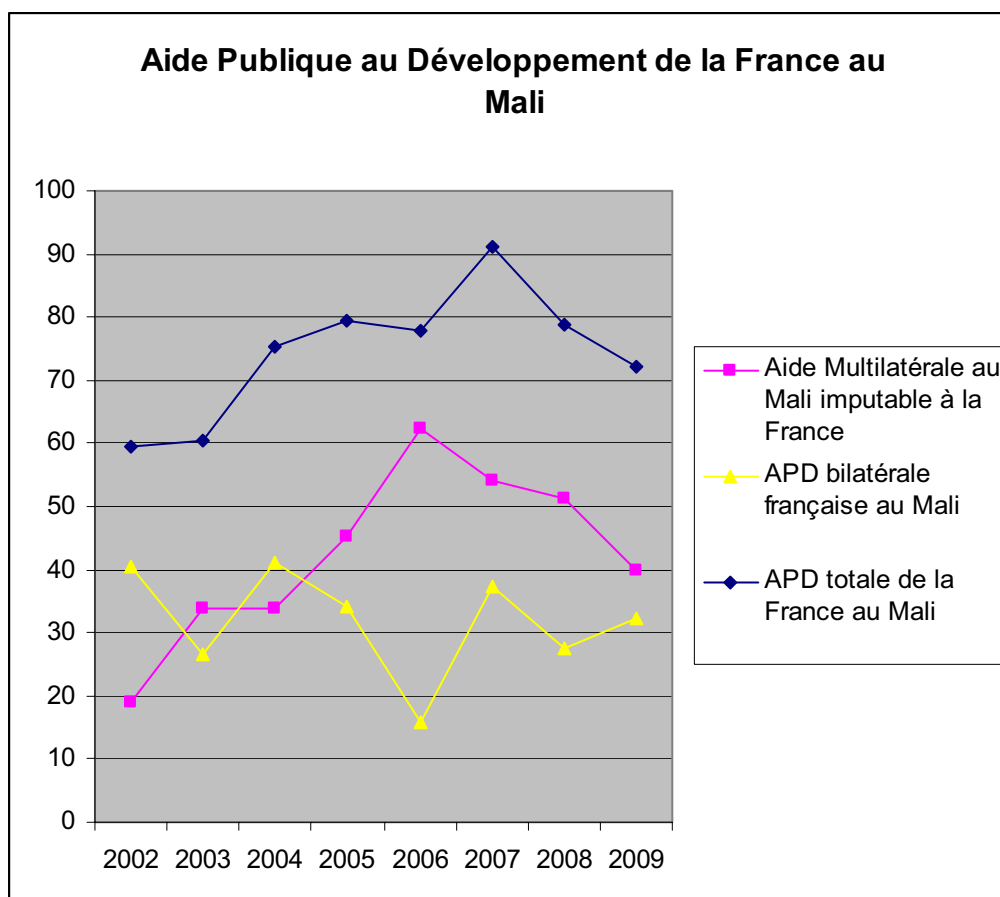
Source : OCDE

Vos rapporteurs ont pu constater sur le terrain, au Mali, que jamais, lors de l'inauguration de projets financés par la Banque Mondiale ou par un opérateur communautaire, il n'est rappelé que ces institutions sont financées par des contributions nationales et que la contribution de la France est parmi

les plus importantes. Le choix du multilatéral qui a été fait pendant de nombreuses années s'est donc mécaniquement traduit par une moindre lisibilité de la France dans les projets de coopération.

Le graphique suivant illustre aisément, dans un pays comme le Mali qui peut être considéré comme un pays emblématique de l'Afrique subsaharienne, la diminution, au cours des dix dernières années, de l'APD bilatérale française et l'augmentation parallèle des crédits multilatéraux que l'on peut imputer à la France au regard de ses contributions aux différents institutions multilatérales.

On constate alors que l'effort global de la France au Mali augmente de 2002 à 2009. Malgré cela, la perception que les acteurs locaux peuvent avoir de cette aide est en diminution, car la seule aide visible, c'est-à-dire l'aide bilatérale, est elle-même en diminution.



Source OCDE chiffre hors allégement de dette en millions de dollars US

2. La France pèse-t-elle sur la programmation des institutions multilatérales ?

On peut certes considérer que la visibilité de l'aide française est secondaire par rapport à l'efficacité des actions menées.

La visibilité de la coopération française correspond à un objectif politique de rayonnement et d'influence qui est, après tout, secondaire par rapport aux objectifs qui relèvent à proprement parler du développement.

Dans cette perspective, le choix de l'instrument multilatéral présente les avantages que l'on connaît en matière d'économie d'échelle, d'expertise et de neutralité politique.

Dès lors se pose la question de l'évaluation de l'efficacité des différentes contributions multilatérales françaises. Pourquoi donner telle somme à telles institutions et une autre somme à une autre institution. Selon quels critères les pouvoirs publics font-ils leur choix ?

Votre commission constate au regard des documents budgétaires qui lui sont fournis et les réponses au questionnaire budgétaire qui lui ont été envoyées qu'il n'existe pas une liste de critères bien établis qui permettraient aux parlementaires d'avoir une grille d'analyse des différentes contributions multilatérales.

Il est vrai que la définition de ces critères n'a rien d'évident. On peut toutefois distinguer trois types de critères : des critères d'efficacité liés à la capacité de ces organismes à atteindre les objectifs de développement, des critères d'efficacité mesurant le niveau des dépenses utilisées pour atteindre ces objectifs et notamment des dépenses d'administration, et enfin des critères relatifs à la cohérence de la programmation de ces organismes avec les objectifs géographiques et sectoriels de la politique française de coopération.

Les documents budgétaires relatifs à la mission « aide au développement » ne retiennent que ce dernier critère relatif à la cohérence des programmations avec les objectifs français.

Comme le souligne le projet annuel de performance « *S'assurer que les crédits affectés aux banques et aux fonds multilatéraux soient utilisés en cohérence avec les priorités géographiques françaises est un sujet central pour la mise en œuvre du programme* ».

L'indicateur retenu pour cet objectif permet d'apprécier la sélectivité géographique de l'aide multilatérale sur les périmètres qui ont une importance particulière pour la France : l'Afrique subsaharienne et les Pays les moins avancés (PMA). Dans certaines instances comme la Banque mondiale, l'Afrique en tant que destinataire de l'aide est, en effet, en concurrence avec d'autres continents, comme l'Amérique du Sud, qui sont moins stratégiques pour la France.

Part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires

	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
Afrique subsaharienne	%	57,1	56,6	53	53	54	55
PMA	%	52,3	58,4	52	52	54	54

Institution	Année	Afrique subsaharienne		Pays les moins avancés	
		Montant en M€	%	Montant en M€	%
Agence internationale de développement (Banque mondiale)	2009	4 195,50	57,81%	3 582,50	49,36%
	2010	3 803,30	57,69%	3 813,90	57,85%
Fonds africain de développement (Banque africaine de développement)	2009	1 064,97	100,00%	797,58	74,89%
	2010	1 085,66	100,00%	825,85	76,07%
Fonds asiatique de développement (Banque asiatique de développement)	2009		-	870,48	53,09%
	2010		-	897,00	49,39%
Fonds des opérations spéciales et Facilités de financement intermédiaire (Banque interaméricaine de développement)	2009		-	87,61	61,12%
	2010		-	189,51	69,41%
Fonds international de développement agricole	2009	161,22	54,35%	207,83	70,06%
	2010	231,98	58,57%	247,71	62,54%
Fonds pour l'environnement mondial	2009	38,62	7,99%	61,47	12,71%
	2010	17,43	5,36%	24,37	7,49%
Fonds multilatéral du protocole de Montréal	2009	6,76	10,61%	5,51	8,65%
	2010	5,23	7,68%	5,79	8,50%

Cours OCDE \$/€ : pour 2009 : 0,7181 ; pour 2010 : 0,7550. PLF 2012

Même si la détermination de cibles pour cet indicateur est rendue délicate par le fait que son évolution est principalement déterminée par les décisions stratégiques des différentes institutions que la France, par définition, ne maîtrise pas totalement, le projet annuel de performance définit un objectif de ciblage géographique de l'aide qui a été fixé, pour 2013, à 55 % sur l'Afrique subsaharienne et 54 % sur les PMA.

Ces chiffres relativement positifs laissent à penser que la stratégie française d'investissement dans les fonds multilatéraux afin d'orienter leur programmation vers l'Afrique porte ses fruits, même si le niveau de

développement de nombre de pays africains en fait naturellement des cibles de la solidarité internationale.

Ce constat positif contraste cependant avec de nombreux témoignages d'acteurs de la coopération qui soulignent le caractère assez inégal des partenariats et les institutions multilatérales qu'elles financent.

3. La coopération européenne est-elle encore l'avenir de la coopération française ?

En termes de visibilité et de coordination, un sort particulier semble devoir être fait à l'aide transitant par les canaux européens. En effet, contrairement à l'action menée, par exemple, par la Banque mondiale, l'action menée par l'Union européenne participe d'une politique étrangère de l'Union qui constitue une communauté politique avant d'être une entité administrative.

À ce titre, la politique de coopération européenne aurait vocation à porter une part de l'action de la France. C'est tout du moins la vision qu'on peut avoir de la construction européenne. De ce point de vue, l'Union européenne a longtemps constitué un horizon souhaitable de mise en commun des moyens des différentes politiques de coopération.

Parce que les gouvernements successifs, depuis dix ans, ont été convaincus de l'opportunité et de la valeur ajoutée d'une action européenne en matière de développement, la France a fait le choix d'inscrire sa politique d'aide au développement dans un cadre européen et a toujours œuvré pour l'affirmation de cette compétence de l'Union.

Le quart de son aide publique au développement transite par le canal européen et la Commission européenne met aujourd'hui en œuvre près de la moitié de ses dons programmables.

L'aide française transitant par un canal européen correspond à deux contributions de grandeurs voisines, financées par des mécanismes différents :

- la contribution au Fonds Européen de Développement (FED);
- la contribution française au budget communautaire.

Montant de l'aide française transitant par le canal européen (€ millions)

	2010	2011	2012
Aide européenne (FED)	909	688	797
Aide européenne (Budget)	1 090	1 070	1 070
Total aide européenne	1 999	1 758	1 867

Source : PLF 2012

L'Union européenne a fourni, en 2010, 53 milliards d'euros sur les 97 milliards totaux de l'APD dans le monde. Cela représente une contribution de 55 % du total mondial de l'aide publique au développement et fait de l'Union le premier bailleur de fonds aux pays en développement.

D'une certaine façon, un des paris de la France à l'égard de la politique européenne de développement serait d'imaginer que l'Europe offre à la France la possibilité d'exercer, dans les pays où du fait de son histoire une valeur ajoutée lui est reconnue, en effet démultiplicateur lié à la capacité financière de l'union européenne et de ses états membres.

Or, ce que vos rapporteurs constatent aussi bien à Bruxelles que sur le terrain ne correspond pas pour l'instant à ce schéma.

A Bruxelles, la politique européenne de développement est une compétence partagée entre la Commission et les Etats membres. Cela signifie que les Etats membres continuent d'intervenir à titre bilatéral parallèlement à leur action commune mise en œuvre par la Commission européenne.

Certes le traité de l'Union consacre pour la première fois l'objectif de réduire la pauvreté et inscrit cet objectif au cœur de l'action étrangère de l'Union.

Il précise que l'Union et ses Etats membres « *coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales* ». Il confie enfin à la Commission le soin de prendre toute initiative utile pour promouvoir cette coordination.

Mais force est de constater que sur le terrain, les représentations de l'Union agissent encore très largement comme un bailleur de fonds additionnel qui est quelque part étranger aux Etats, qui pourtant les financent. De ce point de vue, nos pays partenaires ont bien du mal à comprendre que l'action financée par l'Union européenne est en partie imputable à la France.

Vos rapporteurs n'ignorent cependant pas les progrès importants qui ont été menés récemment pour accroître la division du travail, mettre en place des programmations conjointes, ainsi que d'instaurer des délégations de gestion. Ils s'en félicitent.

Les cinq dernières années ont permis de progresser dans la constitution d'une politique européenne de développement plus intégrée. Deux textes fondamentaux ont été adoptés : le Consensus européen (2005) et le Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail (2007). Le Consensus constitue une avancée majeure dans l'affirmation d'une stratégie européenne en s'adressant pour la première fois aux politiques bilatérales et à la politique de l'Union en matière de coopération au développement.

A bien des égards, le Consensus européen doit être précisé et élargi dans son contenu, qu'il soit décliné en stratégies sectorielles et régionales

partagées pour répondre aux défis qui peuvent dépasser l'échelle des politiques bilatérales et qui nécessitent une action consolidée et coordonnée.

Il est probable qu'à l'avenir la politique européenne de développement devienne un instrument de coordination et de complémentarité entre l'ensemble des politiques de coopération des Etats membres.

En cela, la politique européenne de coopération constitue bien toujours un horizon de la politique française de développement. Il semble en revanche qu'il est inenvisageable qu'elle s'y substitue.

Des stratégies communes et une répartition du travail en fonction des avantages comparatifs de chacun devrait à terme se mettre en place entre la Commission européenne et les agences des différents états membres.

In fine, au fur et à mesure que la politique étrangère de l'Union s'affirmera comme porteuse d'un message commun à ses membres et visibles sur la scène internationale, vos rapporteurs souhaitent que cette politique européenne d'aide au développement puisse être également perçue comme un des éléments de la politique française de coopération.

4. La France peut-elle se payer une coopération internationale couvrant l'ensemble des continents ?

Une des raisons du décalage entre les chiffres de l'APD annoncés au niveau mondial et la perception qu'en ont les acteurs de terrain est liée à la dispersion de notre action sur un nombre important de pays.

Si l'on considère en effet l'AFD, on observe que l'opérateur pivot de la coopération française intervient dans plus de 51 pays.

Alors, certes, de nombreux indicateurs de concentration insérés, aussi bien dans le document-cadre de développement que dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence française de développement, ont permis de définir le cadre d'intervention cohérent avec les priorités géographiques de la coopération française.

C'est notamment le sens de la définition des 14 pays prioritaires et des agrégats de concentration sur l'Afrique subsaharienne.

**Cibles de répartition de l'aide bilatérale française
par partenariats différenciés**

		Afrique		Pays Méditerranéen s	Pays Émergents	Pays en crise <i>(gestion des crises et post-crise, hors prévention)</i>
	Cibles	Afrique subsaharienne	14 PPP ^{28 b}			
Subventions	Cibles		> 50 %			10 %
Effort financier	Cibles	> 60 %		20 %	<10 %	

Contrat d'objectif et de moyens de l'AFD

Indicateurs	Réalisé 2005	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Cible 2013
1) Part de l'effort financier de l'Etat (subventions, coût-Etat des prêts, C2D, ABG) consacrée à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne	59%	74%	63%	54%	57%	> 60%
2) Part des dons (subventions et ABG) consacrée aux pays pauvres prioritaires définis par le CICID	59%	57%	42%	33%	55%	> 50%
3) Au sein des dons (subventions et ABG) aux pays pauvres prioritaires, part consacrée aux pays sahéliens	57%	63%	57%	62%	61%	> 50%(de l'indicateur 2)

Ces agrégats de concentration n'ont pas la même signification si l'on considère les autorisations d'engagement général qui comportent des prêts sans bonification ou l'effort budgétaire.

La stratégie annoncée par le gouvernement déclinée dans le document cadre de coopération est de concentrer l'effort budgétaire sur les zones prioritaires et de développer l'activité de l'AFD dans des zones périphériques sans coût État.

Dans un contexte de restrictions budgétaires, on peut être tenté de réduire encore la concentration des efforts de la coopération française afin d'éviter l'effet de saupoudrage de plus en plus sensible sur les subventions. La question porte alors sur la nature des dépenses qui devraient faire l'objet de cette concentration.

Faut-il réduire encore la liste des pays prioritaires ? Faut-il de nouveau limiter le nombre de pays dans lequel l'AFD peut intervenir ? On peut en effet estimer que la diversification géographique de l'AFD conduit l'agence,

²⁸ Bénin, Burkina Faso, Comores, Tchad, République démocratique du Congo, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, Sénégal, Togo. Cette liste est révisable par décision conjointe des ministres de tutelle, sur proposition du co-secrétariat du CICID.

d'une part, à disperser ses moyens de fonctionnement et, d'autre part, à inévitablement utiliser des moyens budgétaires pour bonifier certains de ces concours dans les pays qui ne seraient pas autrement considérés comme prioritaires.

On peut, à l'inverse, estimer qu'encadrées comme elles le sont, les interventions de l'AFD ont un coût budgétaire limité par rapport aux avantages qu'elles procurent en termes de rayonnement et que, de surcroît, elles permettent à l'AFD de diversifier ses risques et de dégager une marge bancaire appréciable pour financer les activités non rentables de l'agence.

Dans la mesure où celle-ci ne communique pas de résultats comptables analytiques par zone, il est aujourd'hui très difficile de comprendre dans quelle mesure le développement de ses activités en Asie constitue une charge supplémentaire pour l'agence ou une source de revenus ?

TROISIÈME PARTIE

PLF 2012 : LE NIVEAU D'AIDE MULTILATÉRALE STRUCTURELLEMENT ÉLEVÉ EST MAINTENU EN 2012

I. DES CONTRIBUTIONS ÉLEVÉES AUX INSTITUTIONS MULTILATÉRALES ET EUROPÉENNES CONSIDÉRÉES COMME LA CONTREPARTIE NÉCESSAIRE DE NOTRE INFLUENCE SUR LA PROGRAMMATION DE CES INSTITUTIONS

La part de l'aide au développement française, qui transite par les instances multilatérales et européennes, est passée de moins de 26 % en 2006 à plus de 40 % en 2010 et plus de 50 % si on ne compte que l'aide programmable²⁹.

Les crédits qui transitent par des canaux multilatéraux ou communautaires sont inscrits dans les programmes 110 et 209 qui prévoient chacun une action consacrée à l'aide multilatérale.

Dans le projet de loi de finances pour 2012, ces crédits s'élèvent environ à 2 milliards d'euros sur les 3 milliards que compte la mission « aide au développement ». C'est dire le poids de ses contributions dans la programmation budgétaire. Au total, l'ensemble des contributions multilatérales représente toutes missions confondues entre 3 et 5 milliards d'euros comme l'illustre le tableau suivant.

²⁹ Flux d'aide sur laquelle les 3 ministères co-secrétaires du CICID disposent d'une capacité d'orientation significative à court ou moyen termes

**Principales contributions nettes de la France aux organisations multilatérales,
comptabilisées en APD**

<i>en millions €</i>		2006	2007	2008	2009	2010	Prévisions		
							2011 (prév.exéc. LFI 2011)	2012 (PLF)	2013 (triennum)
Union européenne	FED	663	698	777	837	909	688	797	841
	Budget communautaire	881	877	975	1 245	1 100	1 071	1 071	1 071
	Total	1 544	1 575	1 753	2 083	2 009	1 759	1 868	1 912
Banque mondiale (BM)		363	395	379	454	658	428	404	404
Banque Africaine de Développement		133	126	137	129	132	137	132	136
Banque Asiatique de Développement		30	30	30	24	24	24	24	23
Fonds Monétaire International (FMI)		-407	-23	28	587	247	16	32	37
Organisations des Nations unies (ONU)		163	172	190	188	192	170	171	164
Fonds Mondial pour la Lutte contre le Sida, la Tuberculose, et le Paludisme (FMLSTP)		214	286	300	300	300	360*	360*	360*
Facilité Internationale pour le Financement de la vaccination (IFFIm)		0	0	19	21	23	25	28	30
Fonds pour l'Environnement Mondial		32	34	34	35	34	64	64	35

Sources: PLF 2012

Versements déclarés au titre de l'APD brute au CAD de l'OCDE pour les années 2006-2010.

Montants inscrits en loi de finances pour 2011, dans le projet de loi de finances pour 2012, et montants prévus dans le triennum 2011-2013 pour 2013

La France a ainsi accompagné la montée en puissance des grandes banques multilatérales et régionales, telles que la **Banque mondiale** qu'elle finance à hauteur de plus de **400 millions d'euros par an**, afin d'orienter leur programmation vers les zones prioritaires de la France et en particulier vers l'Afrique subsaharienne. Elle a également promu le développement d'une politique de coopération européenne à travers le **FED**, auquel la France contribue pour près de **800 millions d'euros par an**. Elle a enfin été à l'initiative de la mise en place de nouveaux instruments comme le **Fonds Mondial de lutte contre Le Sida, la Tuberculose et le Paludisme** auquel elle

contribue désormais à hauteur de **360 millions d'euros par an**, soit, depuis sa création, une contribution de près de 3 milliards d'euros.

La montée en puissance du multilatéralisme correspond sur le long terme à la mise en place de politiques globales à l'échelle mondiale grâce à des institutions qui ont la légitimité sectorielle, une neutralité politique, des compétences techniques et des capacités financières sans commune mesure avec les institutions nationales. Elle correspond, au niveau européen, à **la tentative de faire émerger une politique européenne de développement** qui puisse être le cadre d'une complémentarité et d'une synergie des politiques de coopération des Etats membres et de la commission. Aujourd'hui, le quart de l'aide publique française au développement transite par le canal européen et la Commission européenne met en œuvre près de la moitié de ses dons programmables.

Pour 2012 les crédits consacrés à l'aide multilatérale sont maintenus et demeurent à un niveau élevé. On observe toutefois une inflexion par rapport à la tendance observée ces dernières années. Le document de politique transversale montre en effet que les prévisions d'APD pour les années 2011 à 2013 prévoient une légère diminution de la part de l'APD multilatérale dans l'APD totale comme l'illustre le tableau suivant.

Evolution de la part de l'APD Multilatérale dans l'APD totale								
<i>en millions €</i>	2006	2007	2008	2009	2010*	Prévisions		
						2011	2012	2013
TOTAL APD	8 445	7 220	7 562	9 048	9 751	9 417	10 461	10 168
AIDE MULTILATERALE NETTE TOTALE	2 136	2 648	3 083	4 008	3 872	3 500	3 527	3 595
AIDE BILATERALE NETTE TOTALE	6 309	4 572	4 480	5 041	5 879	5 917	6 934	6 573
part de l'APD Multilatérale dans l'APD totale	25%	37%	41%	44%	40%	37%	34%	35%

Sources: DPT pour 2012

Déclarations d'APD de la France au CAD de l'OCDE.

*Déclaration définitive d'APD de septembre 2011.

Les estimations présentées pour les années 2011 à 2013 proviennent des données budgétaires des ministères concernés et des prévisions du triennum.

A. DES CONTRIBUTIONS À LA BANQUE MONDIALE ET AUX BANQUES RÉGIONALES GLOBALEMENT MAINTENUES MÊME SI LEUR NIVEAU EST INSUFFISANT POUR MAINTENIR LE STATUT DE LA FRANCE DANS CES ENCEINTES

La France met en œuvre, par le biais de sa participation à des banques multilatérales de développement, ainsi qu'à des fonds de développement, une grande partie de son aide économique et financière pour les pays en

développement imputée sur le programme 110 géré par le ministère des finances.

La France assure ainsi une part de son effort global pour la réduction de la pauvreté et des inégalités dans les pays en développement via des prises de participation ou des contributions versées aux banques et fonds multilatéraux de développement.

La place de la France dans les organisations financières internationales

1) S'agissant des contributions de la France au FMI : **La France est le quatrième actionnaire du Fonds**, à égalité avec le Royaume-Uni. Sa quote-part s'élève à 10,7 milliards de DTS (environ 14,4 milliards d'euros), soit 4,5 % du montant total des quotes-parts (238,4 milliards de DTS). Les cinq premiers actionnaires par ordre d'importance sont les suivants : les Etats-Unis (17,67 %), le Japon (6,55 %), l'Allemagne (6,11 %) et la Chine (3,99 %). Une fois la réforme de 2010 entrée en vigueur, la France deviendra le cinquième actionnaire ex-aequo avec le Royaume-Uni, et sa quote-part sera de 20,15 milliards de DTS (environ 27,1 milliards d'euros). Elle représentera 4,23 % de la quote-part totale dont le montant sera doublé (476,8 milliards de DTS). Les cinq premiers actionnaires par ordre d'importance seront les Etats-Unis (17,43 %), le Japon (6,47 %), la Chine (6,39 %) et l'Allemagne (5,59 %).

2) S'agissant des contributions de la France au groupe de la Banque mondiale

Contribution à l'Association Internationale pour le Développement (AID) : Les ressources de l'AID sont reconstituées tous les trois ans. Elles proviennent des contributions volontaires des Etats (51 bailleurs pour l'AID-16), et des ressources propres de l'AID, constituées des remboursements de ses prêts et du transfert d'une partie du résultat de la BIRD et de la SFI. En s'engageant en décembre 2010 à apporter 1.695 millions de dollars pour trois ans dans le cadre de la seizième reconstitution du cycle de l'AID, **la France est le cinquième contributeur de l'AID-16 avec 5,02 % des contributions totales des donateurs, derrière les Etats-Unis (12,08 %), le Royaume-Uni (12 %), le Japon (10,87 %) et l'Allemagne (6,45 %).**

La France est le quatrième actionnaire de la BIRD, à égalité avec le Royaume-Uni. Sa quote-part s'élève à 6,94 milliards de dollars, soit 4,32 % du montant total des quotes-parts (160 milliards de dollars américains valeur 1944, soit environ 190 milliards de dollars). Les trois premiers actionnaires par ordre d'importance sont les suivants : les Etats-Unis (16,48 %), le Japon (9,85 %), et l'Allemagne (4,50 %). Une fois la réforme de 2010 entrée en vigueur, la France deviendra le cinquième actionnaire ex-aequo avec le Royaume-Uni, avec 3,94 % du capital qui sera porté à 276 milliards de dollars. La Chine deviendra le troisième actionnaire, derrière les Etats-Unis et le Japon, et devant l'Allemagne.

La France est le quatrième actionnaire de la SFI, à égalité avec le Royaume-Uni. Sa quote-part s'élève à 121 millions de dollars, soit 5,11 % du montant total (2,37 milliards de dollars). Les trois premiers actionnaires par ordre d'importance sont les suivants : les Etats-Unis (24,02 %), le Japon (5,96 %), et l'Allemagne (5,44 %). Une fois la réforme de 2010 entrée en vigueur, la France conservera son rang de quatrième actionnaire ex-aequo avec le Royaume-Uni, avec toutefois une quote-part amoindrie à 4,71 % du capital total (porté à 2,57 milliards de dollars). Les trois premiers actionnaires par ordre d'importance resteront les suivants : les Etats-Unis (22,16 %), le Japon (6,33 %), et l'Allemagne (5,02 %).

3) S'agissant des contributions de la France au groupe de la Banque africaine de développement

Contribution au capital de la Banque Africaine de Développement (BAfD) La résolution sur l'augmentation du capital de la BAfD, portant son capital de 24 milliards de DTS à 68 milliards de DTS, par la création de 4 374 000 actions nouvelles, est entrée en vigueur le 27 mai 2010. Au 31 août 2011, 69 pays (47 pays régionaux et 22 pays non-régionaux) avaient déposé leur instrument de souscription et la souscription de 15 pays, dont la France, est devenue effective.

La France devient le quatrième actionnaire non-régional, ex-aequo avec le Canada, avec 3,75 % du capital, derrière les Etats-Unis (6,61 %), le Japon (5,46 %) et l'Allemagne (4,12 %). Pour mémoire, le capital de la BAfD est détenu à 60 % par les actionnaires régionaux, et 40 % par les actionnaires non régionaux.

Comme le souligne le projet annuel de performance pour 2012 « *La France, dont l'influence est liée à la quote-part de capital détenue, veille à orienter les stratégies des banques et fonds de développement vers les priorités de l'aide française et vers la recherche de la meilleure efficacité.* »

La France est ainsi actionnaire de très nombreuses banques de développement. Elle est actionnaire des entités du groupe de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement et de la Société interaméricaine d'investissement, de la Banque africaine de développement, de la Banque asiatique de développement, de la Banque européenne de reconstruction et de développement et de la Banque européenne d'investissement. Elle participe aux fonds de développement qui y sont rattachés et qui fournissent à des conditions très privilégiées des ressources aux pays les plus pauvres (c'est-à-dire des dons ou des prêts à des taux d'intérêts très en-dessous de ceux des marchés financiers).

Vos rapporteurs constatent la très forte fragmentation des contributions multilatérales du programme 110, même si l'essentiel des crédits sont consacrés à la banque mondiale et à la banque africaine de développement.

Ils soulignent à cet égard que la consolidation des contributions à ces organismes et leur légère diminution pour ce qui est de la banque mondiale suffisent juste à maintenir le statut de la France dans ces institutions.

À la Banque mondiale, la France passe en effet du statut de quatrième contributeur à celui de cinquième contributeur. A la Banque africaine de développement, la France recule également de deux rangs et passe du deuxième au quatrième.

Les marges de manœuvre sont cependant étroites, en effet la moitié des crédits multilatéraux du programme 110 est déjà concentrée sur la Banque Mondiale et son guichet concessionnel : l'AID.

La France s'est engagée, en décembre 2010, à verser à l'AID un montant global de 1,2 milliard d'euros sur la période 2012-2014 au titre de la 16^e reconstitution assortie d'un instrument fiduciaire bilatéral accompagnant les activités de l'AID, maintenant ainsi son rang de cinquième contributeur. La France a obtenu avec d'autres actionnaires que, parmi les objectifs de l'AID, figure l'affectation à l'Afrique de la majorité des ressources de l'AID-16. Ces contributions devraient renforcer l'engagement de l'AID dans les États fragiles, notamment en Afrique, conformément aux priorités bilatérales de la France dont l'effort fait masse avec les autres bailleurs autour d'une des priorités communes qu'est la réduction de la pauvreté.

Les autorisations d'engagement correspondant à la seizième reconstitution de l'AID ont été engagées en 2011 à hauteur de 1,2 milliard. Les crédits de paiement demandés sur cette ligne pour 2012 correspondent à la première échéance de cet engagement, soit 400 millions d'euros, soit 23 millions de moins qu'en 2011. En effet, la contribution française pour l'AID-15 diminue de 70 millions d'euros sur 3 ans.

En s'engageant en décembre 2010 à apporter 1.695 millions de dollars pour trois ans dans le cadre de la seizième reconstitution du cycle de l'AID, la France devient le cinquième contributeur de l'AID-16 avec

5,02 % des contributions totales des donateurs, derrière les Etats-Unis (12,08 %), le Royaume-Uni (12 %), le Japon (10,87 %) et l'Allemagne (6,45 %).

Le poids relatif de la France y baisse, elle est désormais loin derrière le Royaume-Uni dont la contribution est deux fois plus importante que la nôtre.

La Banque africaine de développement constitue la deuxième contribution multilatérale du programme 110 à une banque de développement.

En mai 2010, la France a soutenu le triplement du capital de la Banque africaine de Développement (BAfD), répondant aux engagements du G20 pris à Londres en avril 2009 pour apporter aux banques multilatérales de développement les ressources nécessaires à leur mobilisation contre la crise.

En septembre 2010, la France s'est engagée à contribuer à hauteur de 400 millions d'euros au FAD-12 couvrant la période 2011-2013, ce qui la place au quatrième rang des contributeurs derrière le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Etats-Unis. Comme pour l'AID, les priorités françaises ont été particulièrement bien prises en compte dans la stratégie du FAD sur 2011-2013 : outre les priorités sectorielles à l'agriculture, à l'éducation et au secteur privé, les interventions dans les États fragiles et en faveur de l'intégration régionale ont été renforcées.

La France, ayant choisi d'adopter un calendrier accéléré de paiement, a bénéficié d'une réduction portant sa contribution à 380,91 millions. Les autorisations d'engagement correspondantes ont été engagées en 2011. A l'issue de la douzième reconstitution du FAD, **la France passe du 2^e au 4^e rang des contributeurs (de 10,9 % à 8,7 %) derrière le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Etats-Unis.** Pour 2012, le projet de loi de finances prévoit 126,97 millions d'euros de crédits de paiement, au titre de la deuxième échéance.

B. DES CONTRIBUTIONS AUX POLITIQUES EUROPÉENNES DE DÉVELOPPEMENT ÉLEVÉES QUI SUSCITENT AUTANT D'ESPOIRS QUE D'INTERROGATIONS

Si plus de 1,8 milliard d'euros d'aide au développement transite par le canal européen, n'est recensée au sein de la mission aide au développement que la contribution française au FED de l'ordre de 800 millions d'euros, le restant relevant de la contribution de la France au budget global de l'Union européenne.

La diminution de la quote-part de la France au Fonds européen de développement a fait passer la part de notre apport de 24,3 % dans le 9^e FED à 19,55 % dans le 10^e, contre 15,9 % retenus pour le budget général.

En conséquence, il est prévu que la contribution française passe de 909 millions d'euros en 2010 à une contribution en 2011 de moins de 805 millions d'euros, soit 20,6 % des contributions.

Cette diminution permettra une réduction d'environ 75 millions d'euros sur trois ans avant de s'aligner à nouveau sur le rythme régulier de progression de l'aide européenne.

L'économie ainsi réalisée, à hauteur de 26 millions d'euros, permet d'augmenter certaines contributions bilatérales ou multilatérales qui avaient été moins bien servies ces dernières années en raison du manque de moyens.

Il s'agit essentiellement :

- d'interventions mises en œuvre par l'UNICEF en faveur de la scolarisation des filles, au Sahel et en Côte d'Ivoire : 3,5 millions d'euros ;

- d'une augmentation de la contribution à l'UNRWA : 1,5 million d'euros ;

- du financement de l'organisation du XIV^e sommet de la Francophonie à Kinshasa : 5 millions d'euros ;

- d'une augmentation de la contribution française au Centre de Marseille pour l'Intégration (partenariat de Deauville et printemps arabes) : 2 millions d'euros ;

Le reste de l'économie est utilisée pour prendre en charge des surcoûts liés à des dépenses impératives :

- 6 millions sont transférés sur le T2 ;

- 5,4 millions sont destinés à la rémunération de l'AFD pour correspondre au niveau prévisionnel des besoins ;

- 2,6 millions en crédits de paiement uniquement pour les subventions projets de l'AFD afin de correspondre aux décaissements prévisionnels sur les projets en cours.

Vos rapporteurs se félicitent des marges de manœuvre ainsi dégagées. Ils sont néanmoins frappés de constater que le FED n'est évoqué ces dernières années qu'à travers la diminution de nos contributions. Jamais lors d'une audition d'un ministre ou d'un responsable de programme ne sont explicités les objectifs et les moyens mis en œuvre par le FED. Le seul point positif souligné par les responsables politiques ou administratifs rencontrés est invariablement la diminution de la clef de répartition des contributions françaises.

À l'inverse nombre d'intervenants sur le terrain ont souligné la rigidité de la programmation de ce fonds.

C'est pourquoi, vos rapporteurs auraient été vivement intéressés de prendre connaissance de l'évaluation de nos contributions à ce fonds programmé par la direction générale de la mondialisation. Ils constatent cette année encore que cette évaluation n'a pas été menée à bien. S'agissant d'une

contribution de plus de 800 millions d'euros pour un fonds qui gère 22 milliards d'euros sur 5 ans, vos rapporteurs ne peuvent que souligner l'intérêt, voire l'ardente obligation, qu'a la direction générale de la mondialisation de mener une évaluation approfondie de la qualité du partenariat qui nous lie au FED. De même que la direction du trésor ne procède à la reconstitution de fonds qu'après évaluation de ses contributions à ces fonds, il semblerait de bonne administration que le Quai d'Orsay en fasse de même.

Au-delà de cette évaluation, nos contributions au FED devraient pouvoir faire l'objet d'un débat politique sur les orientations de la politique européenne de développement. De ce point de vue, on ne peut que regretter que le document-cadre relatif à la participation française à la politique européenne de développement ne fasse l'objet d'aucune consultation du Parlement. Il s'agit là d'une occasion manquée.

Même lorsque les rapporteurs interrogent les services en charge du pilotage de ses contributions à l'occasion de questionnaires budgétaires, les réponses fournies ne permettent guère de se faire une idée du sens de ses contributions. Ainsi, à une question sur le mode de fonctionnement du Fed, ses objectifs, le niveau de ses décaissements et de ses engagements, la réponse fournie à la commission des affaires étrangères est pour le moins laconique : *« Le FED actuellement en cours est le 10^e, couvrant la période 2008-2013. Son montant total est de 22,7 milliards d'euros pour une contribution française de 19,55 %. La mise en œuvre du FED suit une combinaison entre les engagements et les paiements. Les engagements dits globaux se traduisent par la signature de conventions de financement avec l'Etat partenaire. Des engagements individuels prennent par ailleurs la forme de contrats, inclus dans les engagements globaux, pour la mise en œuvre concrète du projet. C'est ensuite sur la base des engagements réalisés que la Commission procède aux paiements. A ce jour, la quasi-totalité des fonds prévus pour le 10^e FED a été engagée. Il subsiste quelques projets à valider en comité FED du dernier trimestre 2011. On estime le niveau d'engagements, globaux et individuels, à 80 % alors que celui des paiements est de 52 %. »*

La récente communication de la commission sur les nouvelles orientations de la politique européenne dans ce domaine est une nouvelle occasion de débattre et d'éprouver l'intérêt de notre contribution au FED.

Or pour l'instant, ni le Livre vert, ni la communication de la commission n'ont fait l'objet d'un échange avec le Gouvernement, d'une communication ou d'un débat.

Votre commission s'étonne de ce silence et souhaite que ces questions communautaires tout à fait stratégiques pour l'avenir de notre coopération fassent l'objet d'un dialogue plus fournies avec l'exécutif.

C. L'ARTICULATION ENTRE LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE COOPÉRATION INTERNATIONALE EST UN ENJEU MAJEUR DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Votre commission insiste sur la nécessité de se fixer des objectifs de partenariats entre nos actions bilatérales et les actions multilatérales des organismes auxquels la France contribue.

Sur le terrain de nombreux interlocuteurs ont souligné la faible articulation entre les agences bilatérales et les agences multilatérales.

Lorsque la commission des affaires étrangères a organisé une table ronde sur le document cadre de deux développements, certains intervenants ont souligné combien il était difficile de combiner les efforts des agences bilatérales et des instances internationales. M. Jean-Michel Severino ancien directeur général de l'AFD, vice-président de la Banque Mondiale a observé ainsi que cela était « plus difficile encore au niveau européen qu'au niveau international » jugeant « opportun de définir un objectif d'influence en la matière » et de « prévoir une stratégie plus offensive à l'égard de l'aide publique au développement assurée par le canal multilatéral et européen ».

Ces propos rejoignent les évaluations faites par la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) (DGT maintenant) du ministère des finances sur l'efficacité de l'interaction des organisations multilatérales dans les pays africains¹. Ces dernières soulignent la faible corrélation entre la programmation de la Banque mondiale et les priorités de la France.

Votre commission des affaires étrangères n'ignore pas que des progrès ont été faits, notamment au niveau européen, à travers des expériences de programmation conjointe. La programmation conjointe est, en effet, un sujet clé de l'actualité européenne de l'aide. Elle s'inscrit dans la réflexion générale que mène la Commission sur l'avenir de la politique européenne de développement et participe à l'objectif de renforcement de l'efficacité de l'aide.

Cette programmation conjointe s'est déjà appliquée dans deux cas qui méritent d'être soulignés :

- le premier cas concret en faveur duquel elle a été appliquée est Haïti. La Commission et les Etats membres présents sur place ont élaboré un document de programmation conjointe, que le comité FED a adopté en juillet dernier :

- le second cas de programmation conjointe est le Sud-Soudan, indépendant depuis le 9 juillet. Une coordination réelle a lieu sur le terrain entre la Commission et les Etats membres, qui ont ensemble défini six secteurs dans lesquels les deux parties travailleront ensemble, sur la base de fonds

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

européens. Le document établissant les six secteurs a été approuvé début juillet par les Etats membres. Cette programmation conjointe devrait être validée officiellement par le gouvernement sud-soudanais en octobre prochain.

Au-delà de ces cas concrets, la programmation conjointe est aussi un sujet politique qui met en jeu le degré d'intégration européenne souhaitée par les Etats. Si tous sont d'accord pour que l'exercice se fasse sur une base pragmatique, des points restent à éclaircir (la programmation conjointe doit-elle être concrétisée en document unique de programmation, impliquant la disparition des documents de programmation des Etats membres ? Doit-elle être un exercice obligatoire, pour tous les Etats membres et dans tous les pays partenaires ? Quel doit être son périmètre ? Certains pays sont encore réticents à mettre en place un document de programmation européenne unique, notamment la Suède et le Royaume-Uni.

Votre commission se félicite que la France ait déjà annoncé officiellement, par une lettre du ministre de Raincourt au commissaire Piebalgs, qu'elle était prête à aligner son cycle de programmation sur celui de la Commission.

Au-delà de la politique communautaire, votre commission souhaite que cette articulation soit un objectif politique. Cet objectif suppose que **la question du pilotage des contributions françaises aux instances multilatérales et européennes soit intégrée parmi les priorités de la stratégie française.**

II. UN POIDS CROISSANT DES FONDS VERTICAUX DONT LES CONTREPARTIES SONT PEU LISIBLES

Le nombre d'organisations internationales ou de fonds spécialisés éligibles à l'APD auxquels la France a contribué, soit par le versement de contributions obligatoires, de contributions volontaires, ou par la reconstitution de fonds concessionnels s'est accru ces dernières années : il s'établissait à une trentaine jusqu'en 2004, 38 en 2005, 56 en 2006, 60 en 2007, 61 en 2008, 66 en 2009 et 64 en 2010.

Cet accroissement du nombre de contributions doit toutefois être relativisé dans la mesure où six institutions perçoivent l'essentiel de l'aide multilatérale française¹.

Il n'en demeure pas moins un phénomène important qui s'explique en grande partie par le poids croissant des fonds verticaux. Ces fonds ont vocation à récolter des contributions de bailleurs de fonds nationaux et multilatéraux pour un secteur donné à l'image du fonds mondial de lutte contre le sida.

¹ L'Union Européenne, le FMI, la Banque mondiale, le Fonds Mondial pour la lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme, la Banque africaine de développement et UNITAID.

L'avantage de ces dispositifs est d'agréger les efforts de nombreux acteurs dans un domaine spécialisé de façon à mutualiser les actions et à offrir une forte visibilité à la mobilisation internationale ainsi obtenue. Il présente en revanche l'inconvénient de sanctuariser des sommes pour des secteurs très spécialisés avec le risque de laisser certains besoins de côté et de fragmenter l'effort de la communauté internationale en autant de fonds spécialisés.

A. LE POIDS CROISSANT DES FONDS VERTICAUX

Pour se rendre compte de la multiplication des fonds verticaux et de leur poids croissant dans la programmation budgétaire française, il suffit de consulter le projet annuel de performance annexé à la loi de finances pour 2012 pour le programme 110. On trouve dans la partie consacrée à la justification au premier euro du programme 110 un inventaire de l'ensemble des fonds auxquels la France contribue. Cet inventaire à la Prévert illustre le dynamisme avec lequel la communauté internationale suscite la création de fonds verticaux et avec lequel la France y adhère.

On trouve ainsi, dans ce document, notamment, les fonds suivants avec les crédits correspondants demandés pour le projet de loi de finances pour 2012 :

- **Fonds fiduciaires au profit de pays sortant de crise** : la France apporte son soutien au processus de reconstruction des pays sortant de crise (Afghanistan, Palestine, etc.). Cette assistance passe notamment par des fonds fiduciaires gérés par des institutions multilatérales. Il est demandé, à ce titre, pour le PLF 2012, 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

- Fonds fiduciaire LAB/LAT : 0,067 million d'euros en crédits de paiement. La France a décidé, en 2008, de participer au financement d'un fonds fiduciaire dédié à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LAB/LAT), créé par le Fonds Monétaire International (FMI). Ce fonds finance :

- **Initiative StAR** : 0,10 million en autorisations d'engagement et crédits de paiement. L'initiative StAR (« Stolen Assets Recovery Initiative ») a été créée en 2007 par la Banque mondiale et l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC) pour aider au recouvrement des avoirs détournés par leurs dirigeants. StAR agit dans trois domaines : 1°) assistance technique pour aider les États dans les procédures engagées à l'étranger pour le recouvrement d'actifs ; 2°) mise en œuvre d'actions de sensibilisation et de formation (guides pratiques etc.) ; 3°) contribution aux réflexions et aux travaux des différentes enceintes (ONU, G20).

- **METAC** : Dans le cadre du PLF 2012, il est demandé 0,36 million en crédits de paiement pour ce fonds. Créé à Beyrouth (Liban) en 2004, le METAC dessert dix pays du Moyen-Orient (Afghanistan, Égypte, Irak, Jordanie, Liban, Libye, Soudan, Syrie, Cisjordanie et bande de Gaza, Yémen).

Après avoir contribué au financement de ce centre à hauteur de 1 million sur la période 2008-2010 (autorisations d'engagement engagées en 2008), la France s'est engagée à apporter une contribution au titre de la nouvelle phase (2011-2015) du METAC, d'un montant global de 1,8 million d'euros décaissé sur cinq ans.

- **AFRITAC** : 1,04 million d'euros en crédits de paiement. Cinq centres régionaux d'assistance technique (AFRITAC) ont été créés en Afrique. La France cible son action sur deux d'entre eux, qu'elle finance depuis leur création : l'un en Afrique de l'ouest (couvrant le champ des huit États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine ainsi que la Guinée, la Mauritanie et le Ghana), l'autre en Afrique Centrale. Pour la période 2010-2014, la contribution de la France s'élève à 5,2 millions d'euros en autorisations d'engagement, engagées en 2009 et 2010, dont 3,6 millions pour AFRITAC ouest et 1,6 million pour AFRITAC centre. Les crédits de paiements demandés pour 2012 (1,04 million d'euros) correspondent au paiement respectif des deuxième et troisième annuités.

- **Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm)** : 27,65 millions d'euros en crédits de paiement. La Facilité financière internationale pour la vaccination est une initiative lancée conjointement par le Royaume-Uni et la France. Elle doit permettre de lever 4 milliards de dollars sur dix ans, à travers 9 émissions obligataires, afin de financer des programmes de vaccination et de renforcement des capacités des systèmes sanitaires dans 72 pays pauvres.

- **Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique** : 4,5 millions d'euros en crédits de paiement. Cette initiative de la Banque africaine de développement, mise en place en 2005, a pour objectif premier de mobiliser les gouvernements africains et les bailleurs internationaux pour accélérer l'accès à des structures durables d'alimentation en eau potable et d'assainissement des populations vivant en zones rurales.

- **Le Fonds du sarcophage de Tchernobyl (« Chernobyl Shelter Fund » -CSF) et le Compte pour la Sécurité Nucléaire (NSA, « Nuclear Safety Account »)** : 10 millions d'euros de crédits de paiement. Le Fonds du sarcophage de Tchernobyl, géré par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), avait été reconstitué en mai 2005 afin de pouvoir conclure le contrat pour la construction du nouveau sarcophage.

- **Le Fonds pour l'Environnement Mondial** a été créé en 1991 à l'initiative de la France et de l'Allemagne, afin d'apporter des ressources financières aux pays en développement et en transition, dans le but de financer les coûts additionnels induits par la mise en œuvre de programmes, de projets et d'activités de protection de l'environnement mondial. Le FEM est un fonds multilatéral hébergé à la Banque mondiale alimenté par des contributions volontaires ; il réunit plus de 180 membres. Il est demandé pour ce fonds par le PLF 2012, 64 millions d'euros en crédits de paiement.

- **Participation au FIAS, programme d'appui à l'amélioration du secteur privé en Afrique** : 2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1 million de crédits de paiement. S'inscrivant dans le cadre de l'initiative pour le secteur privé en Afrique approuvée par le CICID de juin 2006, la contribution française au FIAS (« Foreign Investment Advisory Services ») a pour objectif d'améliorer l'environnement des affaires en Afrique, notamment en Afrique francophone.

- **Fonds fiduciaire de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP)** : 1,5 million de crédits de paiement. Lancée en 2002, la FEMIP est le bras financier de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) dans le bassin méditerranéen. Dans le cadre de la politique européenne de voisinage et de l'Union pour la Méditerranée, elle a pour mission de promouvoir le développement économique et financier des pays partenaires méditerranéens.

- **La facilité pour le partenariat oriental**, créée par décision unanime du Conseil d'administration de la BEI en 2009, propose la création d'un fonds fiduciaire (« Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund », EPTATF) dont l'objectif serait d'encourager le développement du secteur privé en fournissant une assistance technique pour améliorer la qualité et l'impact sur le développement des opérations de la BEI dans les pays suivants : Ukraine, Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie et Biélorussie.

- **Fonds Doha** – Fonds Cadre intégré renforcé pour les PMA : 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 millions de crédits de paiement. Convaincue du rôle favorable du commerce mondial à la croissance et au développement, la France s'est engagée à soutenir l'intégration des pays en développement dans le système commercial mondial.

Cette liste est loin d'être exhaustive, la France participe à de nombreux autres fonds spécialisés à travers le programme 209.

Au plan multilatéral, elle a par exemple joué un rôle moteur dans la conception et la mise en œuvre de l'Initiative Fast-Track (FTI) depuis 2002 et la mise en place d'une expertise technique rénovée et reconnue dans le domaine de l'éducation en Afrique. La France fait partie des 18 donateurs du fonds catalytique de FTI, elle y a contribué à hauteur de 20 millions d'euros sur 3 ans (2005-2008) et s'est engagée à verser 47,5 millions d'euros pour 2011/2013 au nouveau fonds unifié (fonds de l'Education pour Tous).

Votre commission s'interroge sur la cohérence d'ensemble de cette politique de financement de fonds verticaux. Elle reste relativement sceptique devant la multiplication des initiatives très spécialisées. Elle se questionne sur la cohérence qu'il y a à, d'un côté, défendre lors de la conférence de Busan sur l'efficacité de l'aide des positions contre la fragmentation de la coopération internationale et, de l'autre côté, participer à autant d'initiatives sectorielles.

B. LE SUCCÈS DU FONDS SIDA DEVRAIT LUI PERMETTRE D'ÉTENDRE SES MISSIONS À D'AUTRES ÉPIDÉMIES

De par son ampleur, son succès et également le montant de la contribution française, le fonds mondial contre le sida, le paludisme et la tuberculose constitue une figure phare des fonds verticaux.

a) Un succès financier et opérationnel

Depuis sa création en 2002, le Fonds Mondial a mobilisé 29 milliards de dollars américains. 21,7 milliards ont été engagés à ce jour. Des conventions de subventions ont été signées pour 18 milliards de dollars et 14 milliards ont été effectivement décaissés.

Si l'on considère les accords de subventions, les programmes de lutte contre le VIH/Sida représentent 55 % du portefeuille, alors que le paludisme concerne 28 % des subventions et la tuberculose 17 %.

Grâce la mobilisation du Fonds, ce sont actuellement 3 millions de personnes qui sont sous traitement ARV contre le VIH/Sida ; 2,7 milliards de préservatifs ont été distribués depuis 2002 grâce aux financements du Fonds Mondial ; 150 millions de séances de dépistage/conseil ont été réalisées dans les 150 pays soutenus ; Plus de 5 millions d'enfants orphelins ou vulnérables en raison du VIH/Sida ont pu être suivis depuis la création du Fonds Mondial.

En ce qui concerne le paludisme, 160 millions de moustiquaires imprégnées de longue durée ont été distribuées à ce jour. Et plus de 170 millions de patients ont pu être traités contre le paludisme dans les pays endémiques.

7,7 millions de cas ont été traités et suivis pour la tuberculose, en particulier en Afrique sub-saharienne et en Europe du centre et de l'Est.

Au-delà de ces résultats très encourageants, l'impact des programmes du Fonds Mondial a des répercussions positives sur l'évolution de ces maladies : On constate en effet un déclin des nouveaux cas et de la mortalité liée à ces maladies, en particulier dans les pays qui reçoivent le plus de subventions de la part du Fonds Mondial.

A titre d'exemple, il est constaté une baisse de 25 % de la mortalité liée au VIH/Sida au sein des 20 premiers pays bénéficiaires du Fonds.

b) Des cas de fraude qui illustrent une crise d'adaptation

Depuis 2005, le Bureau de l'Inspecteur général a mené des audits et enquêtes dans 33 des 145 pays où le Fonds Mondial intervient. Il ressort de ces travaux que le montant total des crédits détournés, ou pour lesquels il n'existe pas de pièce justificative satisfaisante, s'élève à 43 millions de dollars. Les sommes totales auditées s'élèvent à 3,5 milliards au total. Les fraudes portent donc, à ce stade, sur 1,23 % des montants audités.

Il convient de souligner que les sommes auditées ne concernent que 15 % des sommes approuvées en Conseil d'administration. Le taux de fraude constaté sur ces 15 %, à l'échelle de l'ensemble des sommes engagées, pourrait théoriquement concerner plus de 200 millions d'euros.

Les quatre pays concernés par des fraudes avérées sont : Mali, Mauritanie, Djibouti et Zambie. Dans ces pays, des procédures judiciaires ont été engagées contre les auteurs présumés des fraudes. Des accords de remboursement ont également été trouvés entre le Fonds Mondial et les gouvernements concernés, lorsque les bénéficiaires en dépendaient.

Même si des procédures de contrôle interne étaient déjà en place avant l'annonce de ces fraudes, le Fonds Mondial, en accord avec son Conseil d'Administration, a pris différentes mesures pour améliorer la prévention, la détection et la gestion du risque fiduciaire.

Tout d'abord, des réorganisations internes au sein du Secrétariat sont en cours afin de réallouer des ressources et compétences sur la gestion des subventions et des risques afférents.

De plus, les contrôles mis en place dans les pays à travers les Local Fund Agents (LFA) –généralement des entreprises de conseil et d'audit – sont en passe d'être renforcés, en particulier dans les pays considérés comme les plus à risque au regard du fiduciaire.

D'autre part, un panel de haut niveau a été mis en place à l'initiative du Président du Conseil pour travailler en profondeur sur cette question. Les conclusions de ce panel – auquel un Inspecteur Général des Finances français participe activement – sont attendues en septembre 2011.

Ces cas de fraude sont, en effet, plus généralement le signe qu'une réflexion doit s'engager sur l'adaptation des structures et des objectifs du fonds.

À l'origine le fonds mondial devait être uniquement une agence de financement innovant une agence opérationnelle. L'évolution du montant de ses ressources impose aujourd'hui de réaliser les procédures de surveillance financière et de renforcer ses capacités de suivi de mise en œuvre des projets qu'elle finance.

Enfin, il convient de réfléchir au pilotage du fonds pour que l'allocation des crédits alloués corresponde bien aux priorités sanitaires. Le fonds mondial ne doit pas en effet allouer ces crédits en fonction des demandes nationales. Il convient donc de mettre en place une régulation en fonction de la stratégie d'éradication des épidémies.

c) Une augmentation de la contribution du fonds sida sera prélevée sur les financements de Unitaid

Le Président de la République a annoncé aux Nations unies, lors du sommet des OMD en septembre 2010, l'augmentation de 20 % de la contribution annuelle de la France au Fonds mondial de lutte contre le sida, la

tuberculose et le paludisme, pour la porter à un total de 1,4 milliard de dollars sur les trois prochaines années.

L'effort consenti depuis plusieurs années par notre pays au FMSTP est considérable puisque nous en sommes le deuxième contributeur en volume, derrière les Etats-Unis, et le premier en proportion de notre RNB.

Ce sont 300 millions d'euros qui sont chaque année ainsi consacrés à la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Ce sera donc, à partir de 2011, 360 millions d'euros par an.

Vos rapporteurs se félicitent de l'engagement de la France dans la lutte contre le sida et des résultats obtenus par le fonds.

Ils s'étaient interrogés en revanche sur la façon dont la France va financer cette nouvelle contribution.

Il n'est en effet prévu dans ce dessein que 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le programme 209. Il est indiqué que l'effort total programmé est de 360 millions mais que « *le financement de cet effort, qui traduit une hausse de 60 millions d'euros, pourra faire appel à la taxe sur les billets d'avion.* »¹.

Cette taxe dite de contribution de solidarité sur les billets d'avion (CSV), destinée à financer l'accès des populations des pays les plus pauvres aux médicaments et aux moyens de diagnostic, est entrée en vigueur sur le territoire français le 1^{er} juillet 2006. Le montant de cette contribution s'élève en France de 1 à 10 € par billet sur les vols intérieurs et de 4 à 40 € sur les vols internationaux, selon la classe du billet.

Elle a rapporté 823 millions depuis 2006 (chiffre au 16 septembre 2011), dont 163 millions € en 2010, sans aucun impact visible, ni sur le trafic aérien, ni sur le tourisme. L'AFD est en charge de gérer ces contributions qui alimentent le Fonds de Solidarité pour le Développement (FSD).

Pour financer cette augmentation le gouvernement vient de procéder à la modification du décret 2006-1139 du 12 septembre 2006 qui vient d'être publiée au Journal Officiel (6 octobre 2011) afin d'affecter les revenus de la taxe au Fonds Mondial, à UNITAID et à l'IFFIm.

Depuis 2008, le produit de la CSV est notifié au CAD de l'OCDE comme aide publique au développement (APD) française.

Les montants perçus au titre de la taxe sur les billets d'avion (2006-2010) ont évolué comme suit : 45 millions d'euros en 2006 (sur 4 mois), 164 millions d'euros en 2007, 173 millions d'euros en 2008, 162 millions d'euros en 2009 (du fait de la crise financière de l'automne 2008 diminuant le trafic aérien de l'ordre de 2 % et générant un report des billets de classe avant sur les classes arrières), 163 millions d'euros en 2010 (tendance confirmée de report d'environ 30 % des billets de classe avant sur les classes arrières). En règle

¹ *Projet annuel de performances, annexe au PLF, aide publique au développement, page 100.*

générale, les estimations du revenu de la taxe sont comprises entre 160 millions d'euros et 175 millions d'euros, selon les années. Les facteurs ayant des conséquences sur le trafic aérien et les revenus de la taxe sont nombreux (grèves, climat, prix du pétrole) et rendent périlleuses toutes tentatives de prévision de revenus à la hausse. Les revenus 2011 pourraient ainsi approcher les 174 millions d'euros.

Le décret n°2006-1139 du 12 septembre 2006 fixait dans son premier article l'affectation du produit de la contribution de solidarité sur les billets d'avion, selon les modalités suivantes : à hauteur d'au moins 90 % à la facilité d'achat de médicaments (UNITAID) et dans la limite de 10 % pour le remboursement de la première émission de la facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFIm).

Dans sa nouvelle rédaction, le décret étend la liste des institutions ayant vocation à bénéficier du produit de cette taxe au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et supprime la mention explicite de pourcentages réservés à chaque bénéficiaire, permettant ainsi de garantir une plus grande flexibilité dans l'affectation des recettes tout en respectant l'objectif initial de financer prioritairement l'accès aux médicaments et produits de santé pour le monde en développement.

Sans augmentation de la taxe, il faut comprendre que l'augmentation de la contribution au fonds Sida sera prélevée sur les ressources à destination de Unitaïd.

d) La mise en œuvre de la procédure par laquelle 5 % de la contribution française devrait transiter par des ONG françaises.

Comme annoncé lors de la Conférence de reconstitution des ressources du Fonds mondial de lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme (FMSTP), en octobre 2010, la contribution de la France au financement du Fonds Mondial pour les années 2011-2013 prendra deux formes :

- une contribution directe versée au Trust Fund « FM » et gérée par la Banque Mondiale ;

- une contribution indirecte, gérée par le ministère des affaires étrangères, pouvant représenter jusqu'à 5 % de la contribution globale française au FM chaque année (soit 18 millions par an).

Cette deuxième modalité de contribution est une tentative de réponse au diagnostic partagé par divers acteurs dans les pays francophones, et montrant que ces derniers rencontraient des difficultés récurrentes pour accéder aux ressources du fonds, ou pour assurer la mise en œuvre des financements reçus. Les procédures et les exigences techniques du Fonds mondial sont complexes, évolutives et les ressources humaines des pays bénéficiaires sont souvent dépassées (en termes de disponibilité, ou de compétences spécifiques).

Pour mettre en place ce dispositif, le ministère a conduit des consultations élargies, tant en France que dans les pays bénéficiaires, avec les acteurs concernés, en concertation étroite avec l'ambassadeur chargé de la lutte contre le sida et les maladies transmissibles.

En Afrique et en Asie du Sud-Est, les conseillers régionaux santé dans nos postes diplomatiques ont organisé des rencontres avec les autorités nationales, et le secteur associatif. A Paris, les opérateurs potentiels (du monde hospitalier et universitaire, du secteur associatif, du secteur de la recherche et des bureaux d'études spécialisés) ont également été consultés, y compris lors d'une rencontre au cabinet du ministre d'Etat.

Il est convenu que l'ensemble des parties prenantes des programmes financés par le FM dans les pays francophones peuvent faire appel au Dispositif 5 % (CCM, récipiendaires principaux, sous-récipiendaires, acteurs des plans nationaux de lutte contre les trois pandémies : gouvernements et institutions publiques, organisations de la société civile ou du secteur privé).

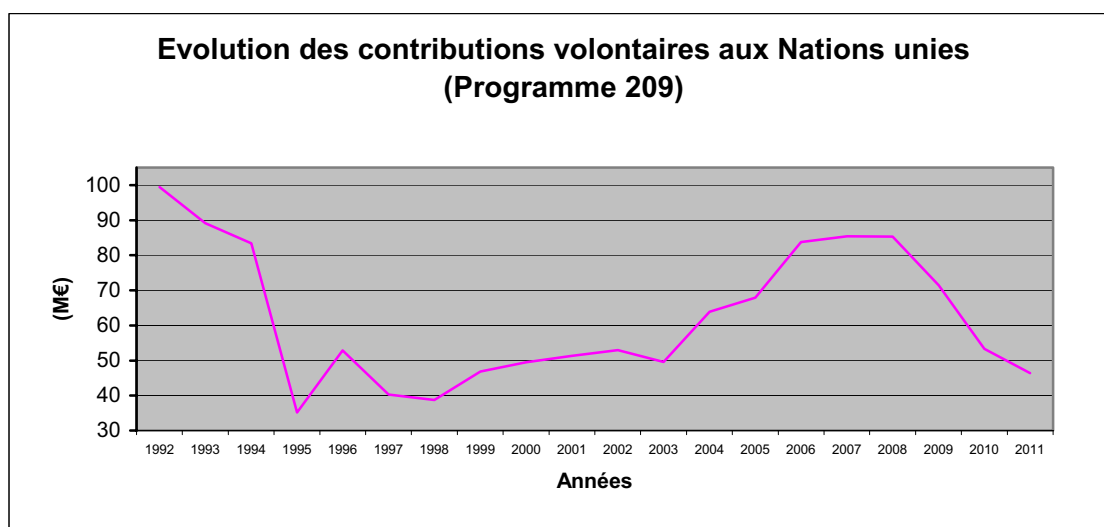
Le dispositif vise avant tout à faciliter la mobilisation d'expertise technique (française ou francophone). Il n'a pas pour vocation de compléter ou remplacer les financements de produits médicaux, de salaires, de fonctionnement, qui doivent relever avant tout des financements directs du FM. En mobilisant l'expertise des opérateurs français et francophones, le dispositif contribuera à renforcer la complémentarité et les synergies entre les activités en matière de lutte contre les pandémies soutenues par la France de manière multilatérale et bilatérale.

Le dispositif sera géré, sur les plans techniques et financiers, par France Expertise Internationale, sous la supervision d'un Comité de pilotage présidé par le ministère des affaires étrangères et auquel participeront des représentants du ministère de la santé, de l'Agence française de développement et de la société civile. C'est le Comité de pilotage qui acceptera les demandes adressées par les acteurs de terrain via nos postes diplomatiques, puis qui validera les propositions de réponse préparées par FEI. Une convention entre le ministère des affaires étrangères et FEI est en cours d'élaboration.

III. UN DÉCLIN DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES AUX ORGANISATIONS DES NATIONS UNIES PROBLÉMATIQUE

A. LES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE AUX ORGANISMES DE L'ONU EN NET REcul DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES

Parallèlement à ses contributions obligatoires à l'ONU, la France verse aux différents fonds et programmes des Nations unies des contributions volontaires sur le programme 209 du ministère des affaires étrangères et européennes.



Source : PLF 2012

Ces contributions concernent les activités opérationnelles de développement, humanitaires et d'urgence, conduites par les fonds et programmes des Nations unies (PNUD, HCR, UNICEF, UNRWA...) qui ne bénéficient pas de contributions obligatoires. La France verse également des contributions volontaires, pour des montants moindres, à des institutions spécialisées de l'Organisation des Nations unies, dont le fonctionnement courant est assuré par les contributions obligatoires des Etats membres.

En 2010, les contributions françaises représentent moins de 1 % du total des fonds levés par le système onusien. Rapportée à la part de la France dans le revenu mondial d'environ 4,6 %, notre contribution au fonctionnement de ces organisations est extrêmement limitée.

Compte tenu des engagements internationaux de la France, qui se sont traduits par une augmentation de certaines contributions (FED, Fonds mondial Sida, initiative Education pour tous à partir de 2011) et du souci de stabiliser la part de l'aide bilatérale, l'évolution des crédits onusiens du programme 209 a été fortement impactée.

<i>en millions d'euros</i>	2007		2008		2009		2010		2011	
FED	698	61%	777	63%	837	65%	909	68%	804	65%
Fonds mondial Sida	286	25%	300	24%	300	23%	300	22%	300	24%
Nations unies	86	8%	85	7%	71	6%	64	5%	49	4%
Francophonie	64	6%	64	5%	65	5%	61	5%	56	5%
Fonds fiduciaires - JEA	9	1%	10	1%	9	1%	8	1%	8	1%
Initiative Fast Track									17	1%

Sources : RAP pour les années 2007 à 2010 et PAP 2011 (estimations)

Les crédits onusiens sont, depuis 2007, en baisse, tant en volume qu'en pourcentage de l'aide multilatérale. Ce dernier est passé de 8 % à 4 % entre 2007 et 2011, alors même que les contributions transitant par les agences multilatérales étaient en augmentation.

La faiblesse de nos contributions volontaires constitue un handicap à la diffusion de nos idées dans les fonds et programmes de l'ONU, qui dépendent exclusivement de ce type de financement, et à la création de synergies avec les priorités de notre coopération bilatérale.

La très forte diminution des crédits ONU prévue entre 2010 et 2011 de -7,3 millions d'euros, soit une baisse de 13 %, accentuera ce handicap.

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution des contributions volontaires de la France gérées par la direction des Nations unies aux principales organisations internationales de 2010 à 2011 :

Évolution des contributions volontaires de la France aux fonds et programmes des Nations unies

<i>Aide humanitaire</i>	2010	2011 (prévisions)
HCR	14 470 000	13 800 000
Unicef	7 000 000	1 400 000
UNRWA (Palestine)	5 000 000	4 500 000
BCAH	800 000	1 000 000
CERF	500 000	500 000
<i>Aide économique et sociale et gouvernance</i>		
PNUD	18 000 000	16 000 000
CNUCED/CCI	100 000	100 000
<i>Droits de l'homme / genre</i>		
FNUAP	1 900 000	500 000
HCDH	2 050 000	2 050 000
Tribunal Khmers rouges	500 000	500 000
ONU FEMMES	-	200 000
<i>Santé</i>		
OMS	2 300 000	2 000 000
ONUSIDA	700 000	700 000
<i>Paix et sécurité</i>		
Office NU drogue et crimes	1 600 000	1 600 000
<i>Attractivité / bureaux en France</i>		
ONUDI-bureau de Paris et Marseille	438 178	821 822
OMS - bureau de Lyon	300 000	300 000
PNUE - Bureau de Paris	0	350 000

Source : MAEE

Vos rapporteurs constatent que les **contributions volontaires aux fonds et programmes des Nations unies ont diminué de près de 40 % depuis 2008 et en particulier ces dernières années (diminution des crédits de 20 % entre 2009 et 2010 et de 13 % entre 2010 et 2011).**

La France se classe désormais au-delà du 15^e rang des plus grands contributeurs des fonds et programmes des Nations unies et toujours au-delà du 10^e rang.

Si l'on se limite à quelques-unes des principales organisations, en 2010, la France n'était plus que le 12^e contributeur du PNUD, loin derrière la Norvège et les Pays-Bas (120 millions de dollars), les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la Suède.

Cette même année, la France se classait au 17^e rang des contributeurs de l'UNICEF, derrière les Etats-Unis (300 millions de dollars), la Norvège (200 millions de dollars), les Pays-Bas (190 millions de dollars), le Royaume-Uni (180 millions de dollars) et la Suède (170 millions de dollars). Alors même que notre pays est de nouveau membre du conseil d'administration pour la période de 2009-2011 et que notre capacité d'influence y est notamment fonction de l'importance de nos contributions volontaires.

La France est également le 17^e principal contributeur de l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR), derrière les Etats-Unis, le Japon, la Suède, les Pays-Bas et la Norvège.

Les contributions aux Nations unies sont aujourd'hui à des niveaux équivalents à la moitié de celles pour le Fonds mondial contre le Sida et au 10^e de celles affectées aux canaux européens.

Force est cependant de reconnaître que les contributions volontaires aux Nations unies entrent néanmoins depuis la fin de l'exercice 2010, dans une tendance à l'arrêt de la diminution des crédits observée depuis plusieurs années et amorcent même une dynamique de hausse en 2012.

En effet, en 2010, une partie du dégel sur le Programme 209 a permis de revaloriser notre contribution au HCR (à hauteur de 0.47 million d'euros) afin de nous permettre de conserver notre place au sein du groupe des grands donateurs dont le seuil de participation est fixé à 20 millions de dollars américains.

En 2011, certains fonds et programmes (OMS, UNICEF, FNUAP, ONU Femmes) bénéficieront de contributions supplémentaires afin de soutenir des programmes en faveur de la santé maternelle et infantile pour un montant total de 19 millions d'euros. Ces crédits s'inscrivent dans le cadre de l'engagement du G8 Muskoka.

Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit une légère augmentation des contributions aux Nations unies qui passent de 48,9 millions d'euros en 2011 à 51,3 millions d'euros pour 2012.

L'enveloppe des contributions volontaires aux Nations unies sur le programme 209 devrait donc être abondée de 2,5 millions d'euros supplémentaires en 2012 grâce à un redéploiement d'une partie du reliquat de la contribution française au Fonds Européen pour le Développement. Cette enveloppe pourrait permettre d'allouer des contributions affectées à des programmes spécifiques de développement de l'UNICEF et de l'UNRWA, deux organismes pour lesquelles les contributions de la France avaient baissé en 2011, en conséquence de la réduction de l'enveloppe globale.

B. UNE SITUATION QUI MET LA FRANCE EN POSITION DÉLICATE À UN MOMENT OÙ SON STATUT DE MEMBRE PERMANENT DU CONSEIL DE SÉCURITÉ POURRAIT ÊTRE MIS EN CAUSE

La diminution de nos contributions, depuis quelques années, fait peser un risque sur notre présence au sein des organes de gouvernance des fonds et programmes, dont les critères de participation sont notamment établis à partir de seuils de contributions financières.

La diminution des contributions volontaires est, certes, largement subie par le ministère des affaires étrangères. Ces contributions sont en effet considérées avec l'aide bilatérale comme les seules variables d'ajustement dans un budget dominé par des contributions obligatoires à la Banque Mondiale, au FMI, au Fonds européen de développement ou par des engagements internationaux comme ceux pris dans le cadre du Fonds mondial de lutte contre le Sida. Les contributions à ces quatre derniers organismes et fonds dans le PLF 2012 représentent plus de la moitié des dépenses hors personnel de la mission aide au développement.

La diminution de nos contributions à ces organismes doit en outre être relativisée en prenant en compte les contributions versées indirectement par la France par le biais de l'Union européenne. Cette diminution depuis 2008 est ensuite aussi en partie volontaire. Elle s'inscrit également dans un contexte où l'efficacité et la cohérence des 25 agences de développement l'ONU à laquelle la France contribue fait l'objet de critiques récurrentes.

Il est indéniable que l'ONU joue un rôle considérable dans la prise en compte des besoins des pays en développement et que sa neutralité lui permet de conduire des actions dans les situations les plus difficiles, il n'en demeure pas moins que la structure des fonds et organismes rattachés à l'ONU n'est pas toujours satisfaisante. Une réforme de la répartition des rôles entre chaque organisme des Nations unies serait sans doute nécessaire pour éviter les activités redondantes, clarifier les objectifs stratégiques et accroître la transparence en matière de résultats.

La revue des contributions multilatérales britanniques vient conforter le jugement très inégal que l'on peut avoir sur la solidité organisationnelle de certaines entités dépendantes de l'ONU. Cette revue souligne en effet la faiblesse de la gestion de certains de ces organismes en matière de ressources humaines, de contrôle des coûts et de suivi des résultats.

Organismes	Rappel - Contribution volontaire P209 (M€)		Priorités de la France 2011	Position de la France au sein des contributeurs (rang pour l'année 2010)	Rôle de la France dans l'élaboration de la programmation
	2010	2011			
PNUD	18	16	Contribution non affectée (appui aux politiques de lutte contre la pauvreté, de réduction des inégalités et d'accès aux services sociaux de base ; gouvernance démocratique et renforcement de l'état de droit dans les pays en situation institutionnelle difficile ; gestion des situations de post-conflit)	15	Statut d'observateur au conseil d'administration – appui à des positions de nos partenaires membres dans le cadre du « WEOG » (groupe des pays européens et occidentaux)
HCR	14,47	13,8	Majeure partie de la contribution sert à financer le budget général. 30% de la contribution environ est affectée à des programmes particuliers dans des pays théâtres de crises humanitaires (affectation varie d'année en année en fonction des besoins et des crises)	17	Participation au groupe des grands donateurs (seuil de 20 millions de dollars). Ce groupe est un lieu d'accès privilégié à l'information et une instance de concertation étroite entre le HCR et ses principaux bailleurs, qui nous permet de faire passer certaines idées et d'effectuer des missions d'observation sur le terrain.
UNICEF	7	1,4	Contribution non affectée qui vient en appui des principaux secteurs d'action de l'UNICEF (survie et développement des jeunes enfants, éducation de base et égalité des sexes, lutte contre le SIDA, et la protection de l'enfant contre les violences).	17	Statut de membre au conseil d'administration de 2009 à 2011 – la France propose des déclarations, pose en son nom des questions au secrétariat de l'organisation, coordination dans le cadre du WEOG
UNRWA	5	4,5	Financement du budget général	15	Participation à la

			et appui aux principaux secteurs d'action de l'UNRWA (éducation, santé, services sociaux).		réunion annuelle des donateurs et des autorités des pays accueillant les réfugiés palestiniens.
BCAH	0,8	1	La France soutient le BCAH, rattaché au secrétariat général de l'ONU, qui joue un rôle clé dans la mise en œuvre de la réforme humanitaire menée par les Nations Unies dans la coordination humanitaire internationale.	21	Pas de conseil d'administration Membre du groupe des principaux donateurs du BCAH (OCHA's donor support group, seuil de 0,5 million de dollars). Le groupe est source de propositions en matière de politique, de gestion, d'évaluation, d'initiatives concrètes de projets.
HCDH	2,05	2,05	Le maintien de notre contribution témoigne de notre forte implication au sein du Conseil des droits de l'homme (financement de commissions d'enquête internationales) et notre soutien au développement du réseau sur le terrain du HCDH.	11	-
ONUSIDA	0,7	0,7	La contribution de la France est non affectée. Implication forte de la France dans la lutte contre le SIDA, marquée notamment par notre contribution au Fonds mondial.	18	l'ONUSIDA est orienté par un Conseil de coordination du programme dont la composition se fonde sur les répartitions régionales utilisées par l'Assemblée générale des Nations Unies. La France en était membre jusqu'en 2010. Elle peut s'associer en 2011 aux positions des membres de son groupe.
FNUAP	1,9	0,5	La contribution de la France est non affectée en 2011 (en 2010 une fraction de la contribution avait été affectée sur un fonds dédié à la sécurisation des produits en santé reproductive). Elle vient en appui des principaux secteurs d'action du FNUAP (santé en matière de	18	Statut d'observateur au conseil d'administration – appui à des positions de nos partenaires membres dans le cadre du « WEOG » (groupe des pays européens et occidentaux)

			reproduction, population et développement, coordination et à l'assistance, égalité des genres).		
ONU Femmes	0	0,2	La contribution de la France est non affectée. L'égalité des sexes et la promotion des femmes est un domaine prioritaire pour la France. La réforme qui a abouti à la création d'ONU Femmes a bénéficié du soutien politique de la France	<i>Pas de contribution en 2010</i>	La France siège au conseil d'administration en 2011.
CERF	0,5	0,5	Soutien au budget général. Soutien aux actions menées dans le cadre de la réforme humanitaire des Nations unies pour améliorer les capacités de réponse lors de crises	22	Il s'agit du fonds central d'intervention d'urgence de l'ONU, pas de conseil d'administration
ONUSDC	1,6	1,6	financement du budget général de l'ONUSDC, et de programmes spécifiques : soutiens à des initiatives régionales de lutte contre les trafics de drogue soutenues par l'ONUSDC dans des zones prioritaires, lutte contre la criminalité transnationale organisée et la corruption et lutte contre le terrorisme.	15	-

De ce point de vue, l'effort de concentration des subventions françaises va dans la bonne direction. En effet, 75 % du montant total de nos contributions est désormais attribué à quatre agences, c'est-à-dire le PNUD, l'UNICEF, le HCR et l'UNRWA.

À l'inverse, il faut constater que les 25 % restants sont répartis, pour ne pas dire saupoudrés, entre les 21 autres agences, selon des priorités dont plusieurs rapports ont souligné le manque de cohérence et de suivi.

En conclusion, votre commission regrette que le ministère des affaires étrangères et européennes ne procède pas, à l'instar de son homologue britannique, à une évaluation de chacun des partenariats des différents organismes de l'ONU auxquels la France contribue. Un audit de ces partenariats s'inspirant de la méthode britannique, tout en adaptant les critères et en corrigeant les éventuelles faiblesses, permettrait de justifier des arbitrages plus courageux.

IV. LA FRANCE DOIT CONTRIBUER À UNE RATIONALISATION DE LA JUNGLE INSTITUTIONNELLE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

A. LE NOMBRE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES OPÉRANT DANS LE CHAMPS DE LA COOPÉRATION NE CESSE DE CROÎTRE

Actuellement, quelque 263 organisations internationales peuvent recevoir des apports d'aide publique au développement. Au nombre de 15 en 1940, on en dénombrait 47 en 1960. Plus de 80 organismes sont devenus éligibles dans les années 60 et 70, dont 10 orientés vers la recherche sur l'environnement et 10 sur la recherche agricole.

Cette prolifération s'est ralentie dans les années 80 et 30 organismes « seulement » ont été admis à recevoir des apports d'aide publique au développement au cours de cette période. Les années 90 ont vu l'apparition de 45 nouvelles organisations éligibles et, en 2006, une vingtaine d'organismes nouveaux ont été créés, notamment dans le secteur de la santé.

Les agences multilatérales ont été créées dans l'objectif de mettre en œuvre des principes d'action collective au niveau de la communauté internationale, de bénéficier d'économies d'échelle et d'éviter ainsi de faire perdurer des stratégies nationales non coopératives là où une solution collective semble avoir un avantage comparatif avéré.

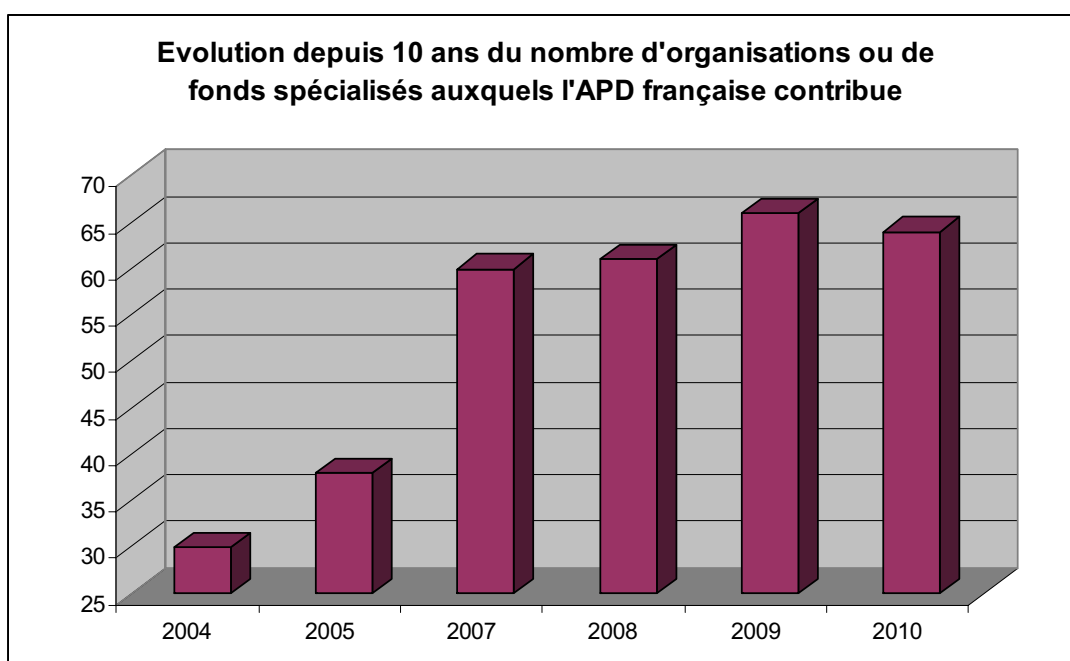
Avec 263 organisations internationales et la multiplication d'instruments autonomes, comme les fonds verticaux, le paysage institutionnel de l'aide semble avoir reproduit, au niveau international, la cacophonie à laquelle elle devait mettre fin au niveau bilatéral. Comme le souligne de nombreux observateurs, « *Le système international dans le domaine de l'aide au développement ressemble aujourd'hui de plus en plus à un écosystème où il y a toujours plus de naissances et jamais de morts.* »

Comme l'ont souligné vos rapporteurs, on assiste, en outre, depuis une décennie, à une inflation de fonds verticaux spécialisés. On a le sentiment que, dès que surgit un problème, la réponse est dans la création d'un fonds vertical. Sans doute, certains de ces fonds ont-ils une réelle valeur ajoutée, mais il faut l'apprécier au cas par cas. La prolifération non maîtrisée de ces fonds désorganise un peu plus l'architecture internationale de l'aide, mine l'appropriation par les pays bénéficiaires de leur stratégie de développement et aboutit finalement à une véritable balkanisation de l'aide publique au développement.

La France a accompagné ce processus de balkanisation, suscitant çà et là la création de nouveaux organismes. Même si plus de 90 % des subventions multilatérales françaises sont concentrées sur 10 institutions, on observe depuis 10 ans une fragmentation croissante de l'aide française.

2010	
Institutions	% de l'APD multilatérale française
Commission européenne	33%
FED (Fonds européen de développement)	27%
Banque mondiale (AID, BIRD, SFI, AMGI)	13%
FMSTP (=Fonds mondial SIDA, tuberculose et paludisme)	9%
BAfD (=Banque africaine de développement)+FAD	4%
Francophonie (OIF et autres multi -hors TV5)	2%
FEM (=Fonds pour l'environnement mondial)	1%
Fonds AID-PPTE et AID-IADM (Banque mondiale)	1%
OMS (= Organisation mondiale de la santé)	1%
BAsD (=Banque asiatique de développement)+ Fonds spécial	1%
Total des 10 premiers	92%

Le nombre d'organisations internationales ou de fonds spécialisés éligibles à l'APD auxquels la France a contribué, soit par le versement de contributions obligatoires, de contributions volontaires, ou par la reconstitution de fonds concessionnels, a ainsi été multiplié par deux depuis 10 ans : il s'établissait à une trentaine jusqu'en 2004, 38 en 2005, 56 en 2006, 60 en 2007, 61 en 2008, 66 en 2009 et 64 en 2010.



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

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

Il convient sans doute de se résigner à ce que les politiques d'aide au développement mobilisent de nombreux acteurs de diverses origines nationales, multinationales, publiques et privées. Dans ce domaine comme dans d'autres, une politique du grand soir n'est sans doute ni possible ni souhaitable. Il se peut même que la concurrence entre ces différents acteurs puisse avoir des effets bénéfiques.

Mais votre commission estime qu'il y a une marge de manœuvre vers un peu plus de cohérence et de coordination, car cette démultiplication des organismes en charge du développement accroît les coûts de gestion et les problèmes de coordination.

B. CETTE DÉMULTIPLICATION ACCROÎT LES COÛTS DE GESTION ET LES PROBLÈMES DE COORDINATION

La démultiplication des organismes de développement entraîne naturellement un accroissement du nombre de projets de développement. On est passé d'environ 20 000 projets au milieu des années 90, à 40 000 en 2000 pour atteindre 100 000 aujourd'hui¹.

Parallèlement à cette prolifération, le niveau financier de ces projets s'est considérablement réduit, pour atteindre, au niveau de l'aide d'origine européenne, une moyenne de 0,7–1 million d'euros par opération.

Comme le souligne une étude de la Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International² : « *Le seul exemple de l'Ethiopie montre à quel point la réalité est éloignée des décisions relatives à l'efficacité de l'aide : il y a environ 2 200 projets en cours d'exécution ; la moitié de ces projets ont un montant inférieur à 10 000 dollars, et ils représentent moins de 2 % de l'aide publique reçue par l'Ethiopie.* »

Cette fragmentation de l'aide dans une multitude de petits projets financés par une multitude de donateurs, selon leurs propres règles et procédures, constitue une charge insupportable pour les autorités des pays partenaires et mine le concept même d'alignement. Ainsi, l'an dernier, le Vietnam a reçu 752 missions de donateurs (deux par jour) dont seulement 130

¹ Source : Aid Data datant de mars 2010.

² Petit B. "La banalisation technocratique de l'aide", mars 2011

étaient coordonnées. Chaque année, la Tanzanie doit produire 2 400 rapports destinés aux différents donateurs qui sont au nombre de 40.

Elle constitue aussi un coût démesuré pour les donateurs.

Une étude financée en 2008 par la Commission européenne chiffre entre 2 et 3 milliards d'euros par an le coût additionnel engendré par cette prolifération pour l'Union Européenne. Ce chiffre a été déterminé à partir du nombre de nouveaux projets approuvés par les Etats membres de l'Union chaque année (22 000) et en prenant pour hypothèse que le coût moyen (consultants et fonctionnaires) pour formuler, instruire et approuver chaque projet se situe dans une fourchette de 90 000 à 140 000 euros.

C. PEUT-ON « METTRE DE L'ORDRE DANS LA PAGAILLE » ?

La rationalisation de cette jungle institutionnelle et la mise en place d'instruments de mise en cohérence est un enjeu majeur pour l'avenir et notamment pour la mise en place d'instruments de lutte contre le réchauffement climatique.

Les moyens de lutter contre la fragmentation de l'aide sont nombreux. Parmi eux, il y a l'inscription de la concentration de l'aide et de la division du travail parmi les priorités de l'aide au développement.

Cela doit être une des priorités d'une conférence comme celle de Busan sur l'efficacité de l'aide, qui doit aboutir à l'établissement d'un référentiel pour l'ensemble des bailleurs de fonds. Cette rationalisation passe également par une plus forte concentration des contributions intervenant dans ce domaine. Elle passe enfin par la mise en place d'outils et de procédure de mise en cohérence des différents acteurs, qu'il s'agisse de programmation conjointe ou de cofinancement.

Dans le cadre de la Conférence de Busan sur l'efficacité de l'aide, le gouvernement français a indiqué qu'à travers la position commune européenne il devrait s'engager à :

- 1) intensifier la concentration et la répartition des tâches ;
- 2) abandonner les stratégies par pays et adopter des stratégies d'assistance conjointes entre donateurs mus par la volonté politique de travailler ensemble ;
- 3) éviter la prolifération des fonds verticaux et renforcer, en lieu et place, des canaux existants ;
- 4) promouvoir un débat mondial de haut niveau sur la répartition internationale des tâches, qui soit fondé sur les travaux de prospective et l'analyse du CAD concernant la fragmentation, en prenant également en considération les pays sous-financés.

Votre commission approuve pleinement ses objectifs et souhaite ardemment qu'ils se traduisent par des actions concrètes.

Elle estime que les efforts de rationalisation doivent se faire aussi bien au niveau international qu'au niveau national à travers l'évaluation des contributions multilatérales de chaque pays.

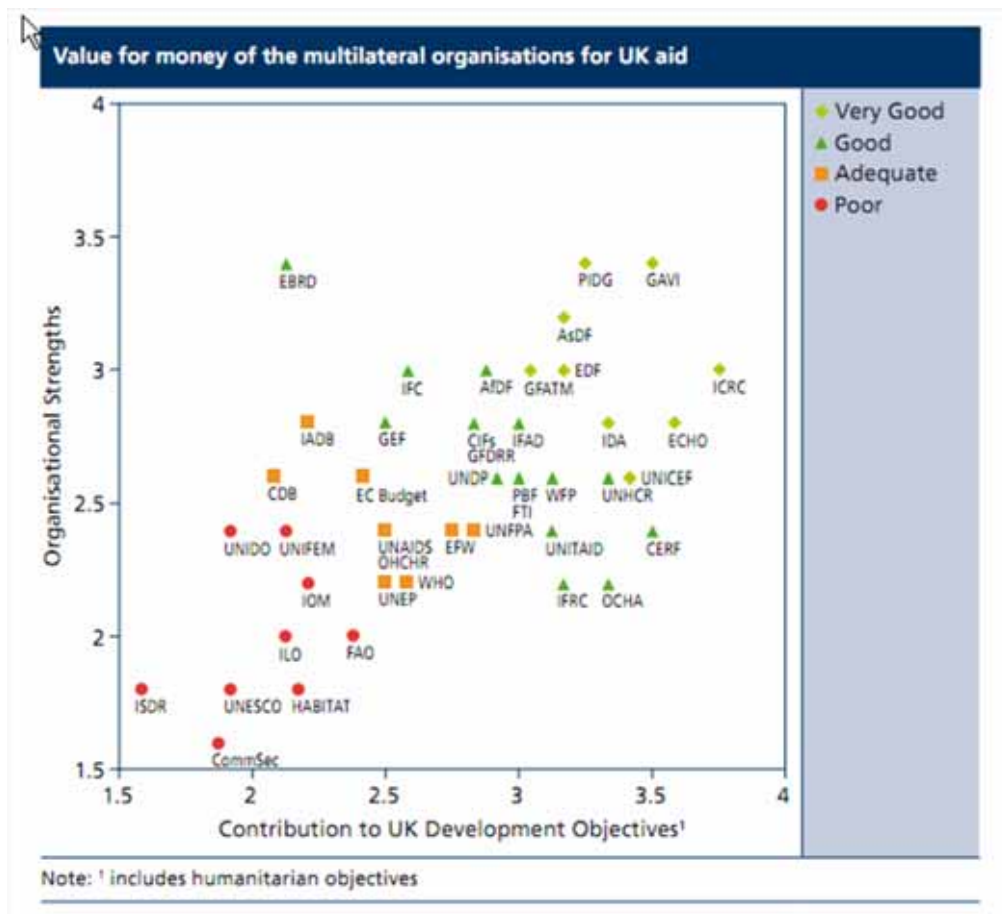
Elle observe que le Royaume-Uni a procédé à une revue systématique de ses contributions multilatérales, en évaluant l'ensemble des institutions auxquelles ils contribuent à travers deux séries de critères relatifs à :

1) la cohérence des objectifs de l'institution avec les objectifs de la coopération britannique (pertinence pour les objectifs britanniques d'aide, ciblage sur les pays pauvres, ciblage sur les Etats fragiles, égalité hommes/femmes, changement climatique/Environnement, contribution aux résultats) ;

2) la solidité administrative et financière des organismes concernés. (attention portée aux coûts et au retour sur investissement, comportement partenarial, stratégie et gestion de la performance, gestion des ressources financières, transparence et redevabilité) ;

L'audit britannique a porté sur 43 entités allant de fonds à structure légère (fonds de consolidation de la paix des Nations unies) et de petites organisations, à des organisations internationales de plein exercice (UNHCR, FAO, OIT), des banques de développement (BERD, BAD) ou des groupements de type GAVI ou UNITAID. Les entités couvertes vont du secteur humanitaire pur à la lutte contre le changement climatique en passant par un large spectre de fonctions de développement.¹

¹ http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/mar/multilateral_aid_review.pdf :
Multilateral Aid Review Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations March 2011



On retiendra principalement le classement suivant selon les deux axes de la pertinence et de la solidité organisationnelle :

1) Le peloton de tête : GAVI, PIDG (private infrastructure development group), ASDB (banque asiatique de développement), CICR, FED, AID, ECHO, UNICEF ;

2) Les bons BERD, GFATM (fonds global), UNHCR, CERF, AFDB (banque africaine de développement), Le PAM, GFDRR, UNITAID, BCAH, IFRC, fonds de consolidation de la paix, PNUD, UNFPA... ;

3) Les moyens : Banque interaméricaine de développement, budget UE, OHCHR, UNAIDS, OMS, PNUE, CDB, UNIFEM, FAO...

4) Les mauvais : UNIDO, OIT, UNHABITAT, UNESCO, secrétariat du Commonwealth, ISDR (institut du développement durable et de la recherche).

La méthode utilisée a sans doute ses limites. Elle a fait l'objet de discussions fournies avec les organisations concernées mais aussi avec les autres bailleurs de fonds.

Vos rapporteurs estiment qu'elle n'en présente pas moins un véritable intérêt, notamment par son assistance sur l'amélioration de l'efficacité des organisations. Votre commission souhaite que la direction générale de la mondialisation procède à ce type d'évaluation.

QUATRIÈME PARTIE

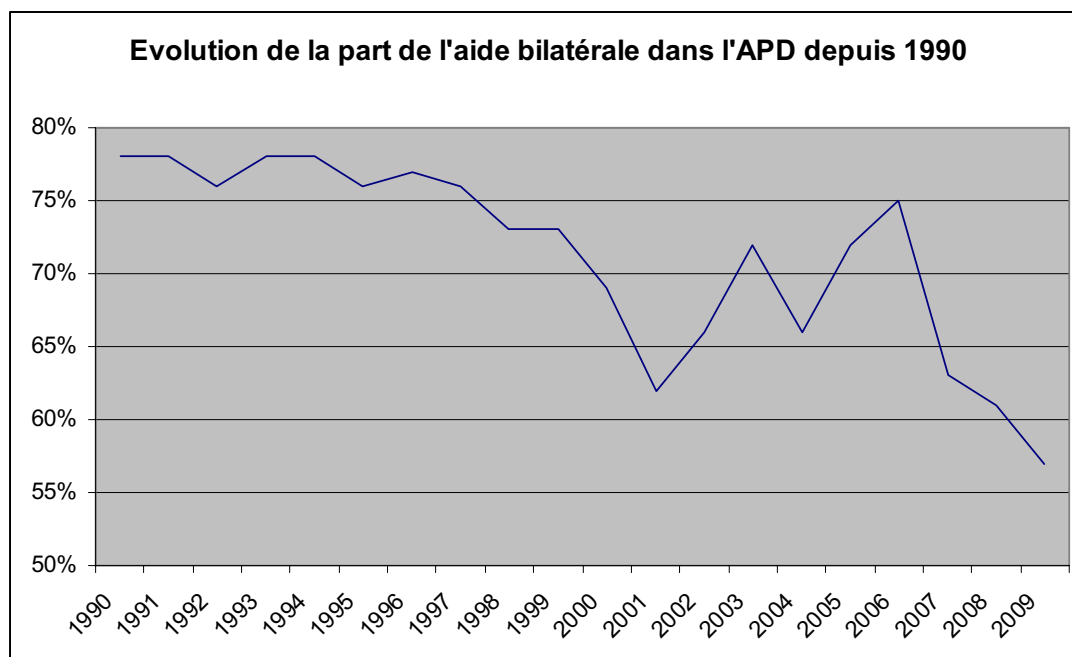
PLF 2012 : LES MARGES DE MANOEUVRE DE L'AIDE BILATÉRALE SONT DE PLUS EN PLUS RÉDUITES

I. DES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES BILATÉRALES ENTAMÉES PAR LA DIMINUTION DES AIDES SOUS FORME DE DONS

A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'AIDE MULTILATÉRALE CES DIX DERNIÈRES ANNÉES CONTINUE DE PESER SUR LE NIVEAU DE L'AIDE BILATÉRALE

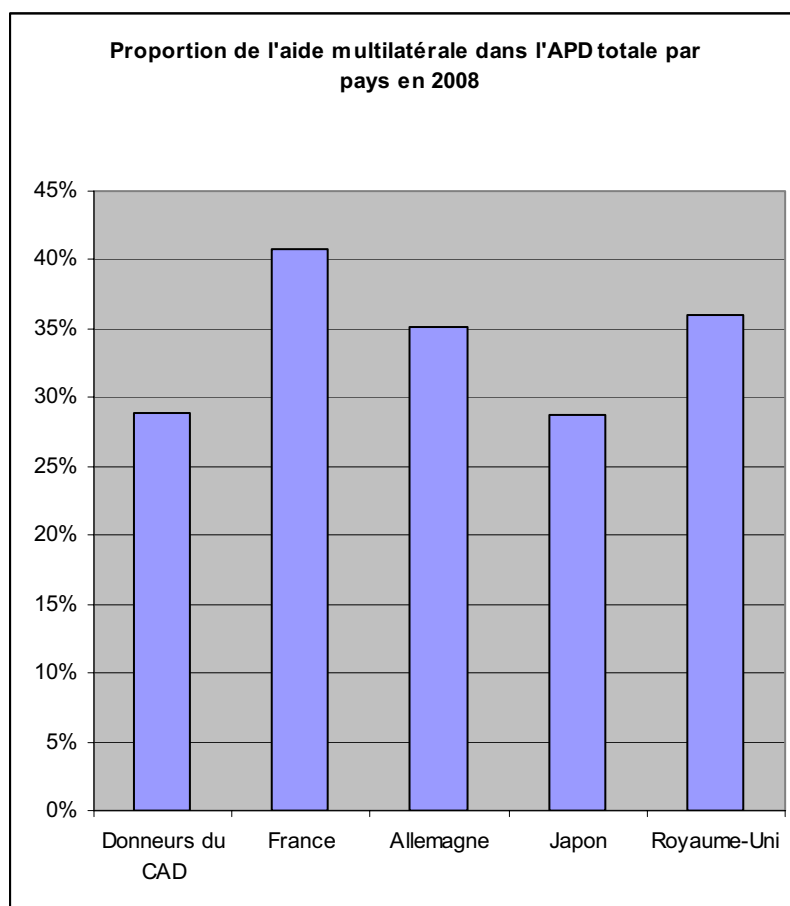
1. Alors que les contributions multilatérales ont connu une progression constante sous l'effet des contributions à la Banque mondiale, au Fonds sida et au FED....

La part croissante de l'aide allant aux « grands guichets » multilatéraux et européens s'est traduite, dans un budget contraint, par une diminution symétrique de l'aide bilatérale, réduisant considérablement les moyens des agences locales de l'AFD et des ambassades sur le terrain.



Il s'agit d'une évolution qui, pour une part, est commune à l'ensemble des bailleurs de fond. Elle s'explique par des raisons déjà évoquées liées à la mise en place d'outils internationaux de gestion de développement. Cette

évolution est néanmoins plus accentuée en France que dans les autres pays, comme en témoigne le graphique suivant.



Dans la majorité des pays membres du CAD, la croissance des contributions multilatérales s'est accompagnée d'une augmentation du budget de l'aide au développement. En France, si l'on considère, non pas les chiffres de l'APD, mais les crédits budgétaires, la stagnation de ces derniers a conduit à une relative éviction des crédits disponibles pour l'aide bilatérale.

En dehors de ces facteurs structurels, l'équilibre entre le bilatéral et le multilatéral correspond à des choix politiques. Ainsi, lorsqu'on compare l'évolution de cet équilibre entre la Grande-Bretagne et la France, on constate, dans les années récentes, des évolutions divergentes.

Le Royaume-Uni a connu une baisse de son aide multilatérale de 2007 à 2009 alors qu'elle atteignait un pic en France.

Répartition de l'APD par les canaux bilatéraux et multilatéraux

<i>% bilatéral /multi</i>	2006	2007	2008	2009	2010
France	75% / 25%	63 % / 37%	59% / 41%	56% / 44%	60% / 40%
Royaume Uni	70% / 30%	57% / 43%	64% / 36%	66% / 34%	64% / 36%

Ce constat mérite cependant d'être nuancé quand on considère le recours croissant de la Grande-Bretagne à ce qu'en langage technocratique on appelle le bi/multi.

La particularité du Royaume-Uni est d'avoir, contrairement à la France, une forte part d'aide bi/multi, c'est-à-dire comptabilisée dans l'aide bilatérale, car fléchée géographiquement et/ou sectoriellement par le pays donateur, mais mise en œuvre par une organisation multilatérale.

La dernière étude sur l'aide multilatérale, réalisée par l'OCDE, montre que le Royaume-Uni est le 3^{ème} bailleur en termes d'aide bi/multi, dont le volume représente, en 2008, 27 % du total de l'aide transitant par un organisme multilatéral, et dont le volume représenterait alors 50 % de l'APD totale nette.

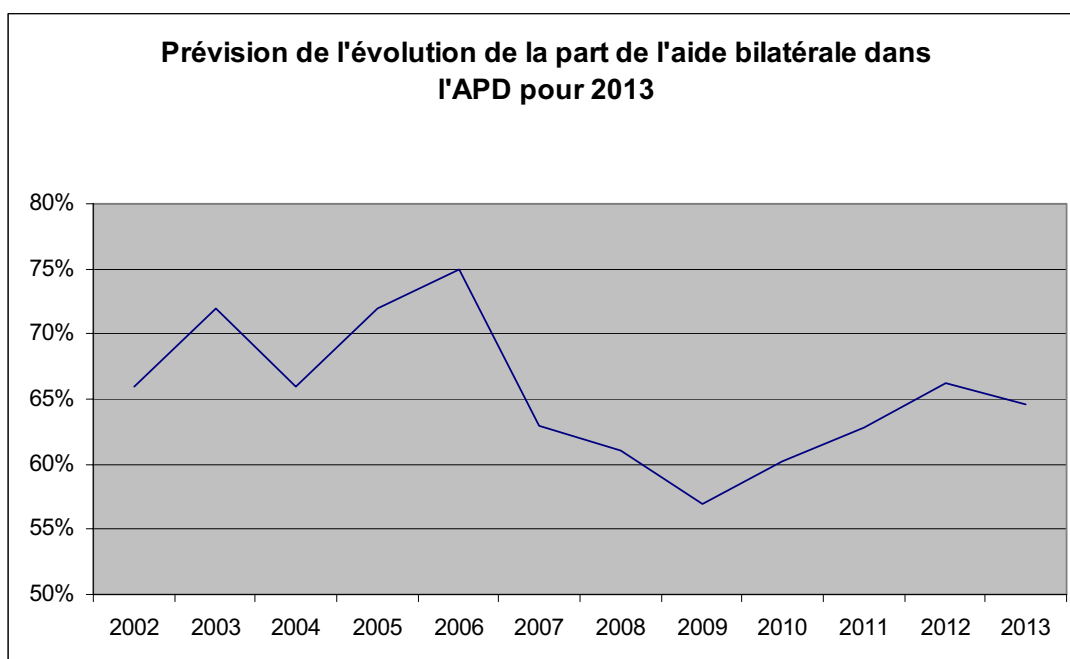
Total de l'APD transitant par le canal multilatéral en 2008

<i>en M\$ courants</i>	France	Royaume Uni
Aide multilatérale	4 643	4 167
en % de l'APD	43%	36%
Aide bi-multi	45	1 554
en % de l'APD	0,4%	14%
Total APD transitant par le canal multilatéral	4 688	5 721
en % de l'APD	43%	50%

Quoiqu'il en soit, un consensus s'est dégagé ces dernières années pour **opérer un rééquilibrage au profit de l'aide bilatérale**.

A budget constant, cette inflexion devrait, en particulier, se traduire par une diminution des contributions multilatérales, notamment au FED et à la Banque mondiale.

Cette inflexion devrait permettre à l'aide bilatérale de retrouver le niveau qu'elle avait en pourcentage de l'APD en 2007.



2. L'aide bilatérale a connu des évolutions contrastées avec une évolution dynamique des bonifications du programme 110 et un décrochage des subventions du programme 209

La diminution de la part relative de l'aide bilatérale dans la coopération française correspond, ces dernières années, en valeur absolue, à une stagnation des crédits bilatéraux, voire une légère augmentation de ces derniers, en raison de quelques moyens supplémentaires rendus disponibles par la diminution de la contribution au FED.

Cette stabilisation de moyens dans leur ensemble masque des évolutions contrastées des moyens en subventions et en bonifications.

Au regard du document de politique transversale (DPT), on constate une stagnation des subventions à un niveau historiquement bas. Au sein du programme 209, les crédits de subventions-projets sont stabilisés à 170 millions d'euros en crédits de paiement pour toute la période 2010-2013. Il en va de même des crédits transitant par les ONG ou de l'aide budgétaire globale.

Il convient de remarquer que la stagnation des crédits de subventions pendant toute la période conduit à maintenir ces crédits à un niveau historiquement très bas qui, comme il a été souligné, affaiblit considérablement les possibilités d'intervention de l'AFD dans les zones prioritaires de la coopération française.

<i>en M€</i>	2005	2006	2007	2008	2009
Dons-projets	486	425	446	476	491
Dons aux ONG	43	42	44	35	15
Aide budgétaire globale	46	208	177	302	152

Si on considère les subventions issues des programmes 209 et 110, consacrées aux 14 pays pauvres prioritaires, celles-ci passent de 219 millions en 2005 à 158 millions en 2009.

Évolution de l'aide bilatérale française consacrée aux 14 pays pauvres prioritaires et octroyée sous formes de subventions sur la période 2005-2009¹

	2005	2006	2007	2008	2009
Subventions projets	161	176	145	71	112
FSP	29	23	31	25	9
Aide budgétaire globale	29	57	24	10	37
TOTAL 14 pays pauvres prioritaires	219	256	200	106	158
En % du total des subventions	49%	48%	39%	32%	52%
<i>Pour rappel : total subventions</i>	<i>443</i>	<i>538</i>	<i>519</i>	<i>331</i>	<i>306</i>

Source : MAEE

A l'inverse, on constate une légère progression des bonifications issues du programme 110, qui passent, en crédits de paiement, de 167 millions d'euros à 190 millions d'euros de 2011 à 2013. De même, en dehors de la mission aide au développement, les prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les pays étrangers issus du programme 853 passent de 232 millions d'euros à 364 millions d'euros.

Cette divergence entre les bonifications et les subventions correspond à l'évolution respective des programmes 110 et 209, au poids respectif du ministère des finances et du ministère des affaires étrangères dans les négociations budgétaires. Elle correspond également à une logique comptable pour laquelle les bonifications sont payées à moyen terme alors que les subventions sont payées plus vite. Elle correspond enfin à une logique d'affichage. Les bonifications permettent, en effet, grâce aux prêts, un montant d'APD déclaré beaucoup plus élevé que les subventions. Avec un peu moins de 500 millions de coût Etat, l'AFD peut déclarer 6,7 milliards d'autorisations de financement en APD, soit un effet de levier de plus de 6.

¹ Subventions projets de l'AFD, fonds de solidarité prioritaires (instrument d'aide-projet du MAEE) et aides budgétaires globales. Les montants sont exprimés en engagements, en millions d'euros et couvrent les programmes 209 et 110. Les montants octroyés sous forme de C2D (contrats de désendettement et développement) ne sont pas pris en compte dans les subventions. Les montants FSP n'incluent pas les engagements de FSP mobilisateurs dont bénéficient en partie certains des 14 pays pauvres prioritaires ; ces montants sont respectivement de 40; 62; 48, 33 et 9 millions d'euros en 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009.

Vos rapporteurs se demandent si l'évolution de ces crédits ne devrait pas aussi correspondre à une optimisation des instruments en fonction des priorités de la coopération française.

Est-ce que l'équilibre actuel entre les dons et les prêts est en adéquation avec nos objectifs ?

B. LA DIMINUTION DES SUBVENTIONS SE TRADUIT PAR UNE AIDE AU DÉVELOPPEMENT COMPOSÉE ESSENTIELLEMENT DE PRÊTS ET ACCESSOIREMENT DE DONS

1. L'évolution de l'aide française se caractérise par l'augmentation importante des prêts et une diminution des capacités d'intervention sous forme de dons

Le total des prêts comptabilisés dans la déclaration d'APD de la France à l'OCDE a été multiplié par près de trois, entre 2005 et 2009. Cette augmentation est principalement due à la hausse de 830 millions d'euros des prêts permettant de financer des projets, dont le montant s'établit en 2009 à plus d'1,8 milliard d'euros.

Prêts bilatéraux, en M€	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL Prêts	658	764	733	1329	1873

La multiplication par trois de prêts consentis par la France au titre de l'aide au développement a été rendue possible par un effet de levier croissant entre le volume total de prêts concessionnels octroyés et l'effort budgétaire correspondant (principalement sous forme de bonifications de taux d'intérêt). Autrement dit, on a prêté plus pour un montant de bonification stable ou en légère augmentation.

L'augmentation de cet effet de levier constitue d'ailleurs un objectif de performance de l'AFD dans la loi de finances.

Indicateur 3.1 : Montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat							
(du point de vue du contribuable)	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
Montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat	€	5,2	6,7	6	9,2	9,3	9,4

Le projet annuel de performance pour 2012 indiqué ainsi que le contrat d'objectifs de l'AFD doivent être un effet de levier de 9,3 en 2012 contre 5,2 en 2009¹ et 3,1 en 2006, comme le retrace le tableau suivant.

Evolution de l'effet de levier des prêts de l'AFD depuis 2006².

en M€	2006	2007	2008	2009	2010 (réalisé)	2011 (PA)
prêts souverains	597	737	1 217	1 847	2 476	2 200
<i>prêts souverains bonifiés</i>	<i>597</i>	<i>678</i>	<i>1 077</i>	<i>1 247</i>	<i>1 610</i>	<i>1 300</i>
<i>Prêts post-tsunami</i>	<i>0</i>	<i>59</i>	<i>15</i>	<i>0</i>	<i>nd</i>	<i>0</i>
<i>prêts souverains aux conditions du marché</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>125</i>	<i>600</i>	<i>866</i>	<i>900</i>
prêts non souverains	427	642	762	1 524	1 711	1 800
<i>prêts non souverains bonifiés</i>	<i>424</i>	<i>635</i>	<i>595</i>	<i>635</i>	<i>755</i>	<i>900</i>
<i>prêts non souverains aux conditions du marché</i>	<i>3</i>	<i>7</i>	<i>167</i>	<i>889</i>	<i>956</i>	<i>900</i>
Total prêts souverains et non souverains	1 024	1 379	1 979	3 371	4 187	4 000
coût état consommé (y compris PTS)	328,9	426,7	409,5	476,1	355	336
effet de levier	3,1	3,2	4,4	5,2	9,1	9,2

L'augmentation du montant des prêts pour un coût relativement stable constituait ainsi un objectif tel qu'il figure parmi le peu d'indicateurs de performance de la mission aide au développement.

Si l'objectif d'augmentation des prêts a été atteint, vos rapporteurs s'interrogent néanmoins sur la pertinence de cet objectif par rapport à la mission première de la coopération au développement. On comprend bien la logique d'optimisation de la dépense publique qui est de maximiser le montant des financements obtenus par euro de subvention. La question est cependant de savoir à quel taux sont ces prêts. S'il s'agit de maximiser l'effet de levier, force est de constater que moins les prêts sont bonifiés, plus l'effet de levier est élevé.

¹ L'effet de levier correspond au rapport entre le montant total des engagements en prêts concessionnels (souverains et non souverains) de l'AFD et le coût budgétaire correspondant. Un prêt d'un montant de 100 M€ avec un coût budgétaire de 20 M€ correspond ainsi à un effet de levier de 5. L'objectif fixé pour l'effet de levier correspond à un équilibre entre la maximisation de l'efficacité de la dépense publique – qui se traduit en particulier par le développement des activités de prêt souverain faiblement ou non bonifié à des pays émergents (Chine, Indonésie et Brésil notamment) – et la priorité réaffirmée aux pays d'Afrique – auxquels un niveau élevé de bonification doit être consenti.

² L'évolution de 2006 à 2010 doit intégrer une modification de la méthode de calcul du coût-État des prêts de l'AFD en 2010. Cette modification a entraîné une augmentation comptable de l'effet de levier des prêts de l'AFD. Ainsi, avec la nouvelle méthode, l'effet de levier était de 7,2 en 2009 (contre 5,2 selon l'ancien calcul) et de 9,1 en 2010 (contre 6,7).

A la limite, l'effet de levier est maximal quand les crédits de bonification sont presque nuls. Autrement dit, moins le prêt est « généreux », plus il est proche des conditions du marché, plus l'effet de levier est élevé. Moins c'est de l'aide, plus l'effet de levier est fort. De ce point de vue, il est paradoxal de considérer cet objectif comme un objectif de performance de l'aide au développement.

L'accroissement des prêts dans l'APD française déclarée est enfin lié à la possibilité offerte par les règles de l'OCDE de déclarer, au titre de l'aide au développement, des prêts non bonifiés à des taux proches du marché. Cette possibilité permet d'augmenter les décaissements éligibles à l'APD à bonifications constantes.

2. Cette situation contraste avec celle de la moyenne des pays du CAD.

La situation de la coopération française au regard de l'équilibre entre les dons et les prêts doit s'apprécier au regard des autres coopérations. La comparaison avec la Grande-Bretagne, qui a choisi un modèle inverse en concentrant son action sur les dons, permet d'éclairer cette singularité française.

La France a, en effet, nettement plus recours aux prêts que le Royaume-Uni. Sur la période 2005-2009, les montants déclarés en prêts ont été plus de 3 fois supérieurs en France qu'outre-Manche.

Prêts bruts, hors prêts de refinancement de la dette

en M\$ courants	2006	2007	2008	2009	2010
France	1 149	1 124	2 146	3 536	2 463
Royaume Uni	468	802	780	554	687

Depuis 2005, la France a multiplié son volume de prêts par 3,3 contre 2 au Royaume-Uni.

La préférence française pour les prêts s'observe également lorsque l'on compare avec la moyenne des pays du CAD. La proportion de prêts bruts dans l'APD nette totale est deux fois supérieure en France à la moyenne des pays du CAD, la proportion de prêts nets y est six fois supérieure en France à la moyenne des pays du CAD.

Evolution de la proportion prêts/dons dans l'APD nette totale 2003-2009						
Comparatif entre la France et les pays du CAD						
<i>Année</i>	Proportion Dons		Proportion Prêts nets*		Proportion Prêts bruts	
	dans l'APD nette totale		dans l'APD nette totale		dans l'APD nette totale	
	France	Pays du CAD	France	Pays du CAD	France	Pays du CAD
2003	67%	82%	-14%	-2%	8%	11%
2004	73%	84%	-4%	-1%	9%	11%
2005	67%	71%	-4%	0%	8%	8%
2006	75%	77%	-9%	-2%	9%	8%
2007	88%	86%	-3%	-2%	11%	10%
2008	85%	84%	5%	1%	19%	11%
2009	77%	88%	12%	2%	21%	12%

*les prêts nets représentent des montants négatifs car les prêts remboursés sont retranchés aux prêts accordés
Le total ne représente pas 100% car les réaménagements de dette et les souscriptions en capital ne sont pas représentés.

C. LA PRÉFÉRENCE FRANÇAISE POUR LES PRÊTS LIMITE SA CAPACITÉ À INTERVENIR DANS LES PAYS LES PLUS PAUVRES ET LES SECTEURS LES MOINS RENTABLES

1. Si l'opposition entre les dons et les prêts doit être relativisée

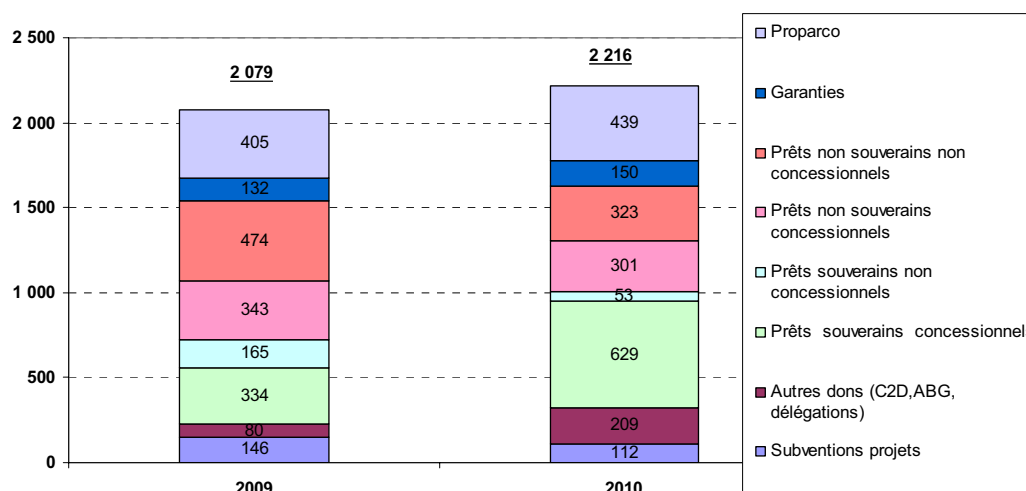
Les interventions françaises dans les pays en développement sous forme de prêts sont à des conditions extrêmement variables aussi bien en matière de taux que de bonification, ou même de durée, comme l'illustre le tableau suivant relatif aux conditions de prêts de l'AFD. Cette gradation entre les différentes catégories de prêts permet de relativiser l'opposition entre ces deux instruments.

CONDITIONS DES PRETS DE L'AFD - JANVIER 2010										
Etats étrangers		taux de sortie	marge opé. ⁽²⁾	marge pour risques ⁽⁴⁾	bonification	adoss ¹ RCS	durée / différé ⁽⁶⁾	coût Etat ⁽⁷⁾	taux AE bonif	
		prêts souverains actuels		PTC	1%	75 PB	0	100%	30 dont 10	59%
		PTCC	1%	75 PB	0	100%	25 dont 5 à 30 dont 10	59%	0%	
		PCC	env. 2.2%	160 PB	0	84%	15 dont 5 à 20 dont 10	50%	0%	
		PS FMI compatible	env. 2.2%	160 PB	0	85%	23 dont 8	50%	0%	
		PS1	EUR - 175 PB	110 PB	0	285 PB	0%	18 dont 7	26%	27%
		PS2	EUR - 75 PB	110 PB	0	185 PB	0%	19 dont 6	17%	17%
		PS3	EUR + 25	110 PB	0	85 PB	0%	16 dont 5	7%	7%
		PS4	EUR + 110 PB	110 PB	0	0	0%	17 dont 3	0%	0%
prêts non souverains (grille actuelle)		PCM	cotation	75 à 125 PB ⁽³⁾	selon modèle de tarification ⁽⁵⁾			14 dont 4		
		PN050				0	6%		4%	0%
		PN100				0	13%		7%	0%
		PN150				0	19%		11%	0%
		PN200				0	25%		15%	0%
		PN250	inférieur ou égal à APD	75 à 125 PB ⁽²⁾	selon modèle de tarification ⁽⁵⁾	50 PB	25%	14 dont 4	18%	3%
		PN300	100 PB ⁽¹⁾			100 PB	25%		22%	6%
		PN350				150 PB	25%		26%	9%
		PN400				200 PB	25%		29%	13%
		etc				etc	etc		etc	etc
		PN1200				1.000 PB	25%		68%	63%

(1) le seuil APD dépend notamment du couple durée / différé ; il s'établit ainsi à environ 5,48 % pour un 14 dont 4.
(2) la marge opérationnelle est composée du CRM, de la couverture APD et des frais opérationnels.
(3) la marge opérationnelle varie en fonction de la taille du projet ; elle s'établit à 110 pb pour un prêt compris entre 30 et 40 ME.
(4) pour les prêts souverains, le risque est pris en charge via une dotation budgétaire et n'entre donc pas dans le calcul de la marge.
(5) selon la qualité du risque (secteur / cotation individuelle / risque pays / durée et différé)
(6) couple durée / différé moyen observé sur les trois dernières années d'engagement (2007 à 2009)
(7) calcul de coût Etat tenant compte du couple durée / différé moyen ; pour les prêts contracycliques, le calcul est fait sur le couple le plus long

Par ailleurs, l'analyse des instruments financiers de l'aide au développement française ne saurait se réduire à celle des dons et des prêts. Une des caractéristiques des interventions de l'AFD est en effet d'avoir la possibilité de déployer une palette d'instruments extrêmement variés. Cette variété constitue l'une des forces de la coopération française qui lui permet d'adapter ses différents instruments –fonds de garanties, financements souverains et non souverains, financements structurés, accompagnement des acteurs– au profil des pays partenaires.

Ainsi, les 2,2 milliards d'euros d'intervention de l'AFD en Afrique prennent des formes très variées, comme l'illustre le graphique suivant.



Source : AFD

2. La capacité d'intervenir sous forme de prêts dépend de la capacité d'endettement des pays ou des secteurs concernés, de ce fait la diminution des dons n'est pas cohérente avec les objectifs géographiques et sectoriels de la France.

En l'absence de crédits en montant suffisant pour intervenir de façon significative sous la forme de subventions, la coopération française cherche à soutenir la croissance des pays en voie de développement par le biais de prêts, en prenant soin de ne pas conduire les pays aidés à des situations de surendettement, comme ce fut le cas par le passé. Pour éviter ce risque, la communauté internationale a, lors des différents processus d'annulation de dettes, défini un cadre d'analyse permettant de déterminer les pays susceptibles d'avoir recours de nouveaux à l'emprunt.

Ce cadre dit « de la viabilité de la dette », défini conjointement par le FMI et la Banque mondiale pour les pays bénéficiant ou ayant bénéficié d'allègement de leur dette externe au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), et/ou bénéficiant du guichet concessionnel de la Banque mondiale (AID), classe les pays en risque faible (pays « vert »), modéré (« jaune ») ou élevé (« rouge ») de surendettement.

Jusqu'au début de l'année 2010, les prêts souverains de l'AFD en faveur des pays à faible revenu ayant accès au seul guichet concessionnel de la Banque mondiale étaient réservés à ceux de ces pays dont le risque de surendettement est jugé faible (pays « vert »).

Or, parmi les 39 pays d'Afrique subsaharienne qui disposent d'une telle analyse, 14 pays seulement sont « verts » (Niger, Sénégal, Madagascar, Éthiopie, Ouganda, Tanzanie, Mozambique, Zambie, Libéria, Nigeria, Kenya, Cameroun, Cap Vert, Congo).

De nombreux pays parmi les pays prioritaires de la coopération française sont soit dans la catégorie « jaunes » (Bénin, Mali, Mauritanie,

Centrafrique, Tchad, Togo, Ghana, Sierra Leone, Lesotho, Rwanda, Malawi), soit dans la catégorie « rouges » (Burkina Faso, RDC, Guinée, Gambie, Sao-Tome, Djibouti, Burundi, Guinée-Bissau,). 5 pays sont par ailleurs en situation de surendettement : Comores, Côte d'Ivoire, Guinée, Zimbabwe, Soudan¹.

La conjonction de cette situation et de la faiblesse des subventions conduisent à ce que les 14 pays prioritaires de la coopération française ne représentent que 24 % des engagements de l'AFD en Afrique.

De même la situation des pays francophones est telle que les engagements du groupe AFD en Afrique subsaharienne –qui sont à 80 % des prêts– concernent majoritairement les pays anglophones. Ainsi, 66 % des engagements ont concerné des pays anglophones, 33 % des pays francophones et 1 % des pays lusophones.

La répartition des engagements de l'AFD en Afrique subsaharienne par instrument et par type de pays en 2010 (en M€) :

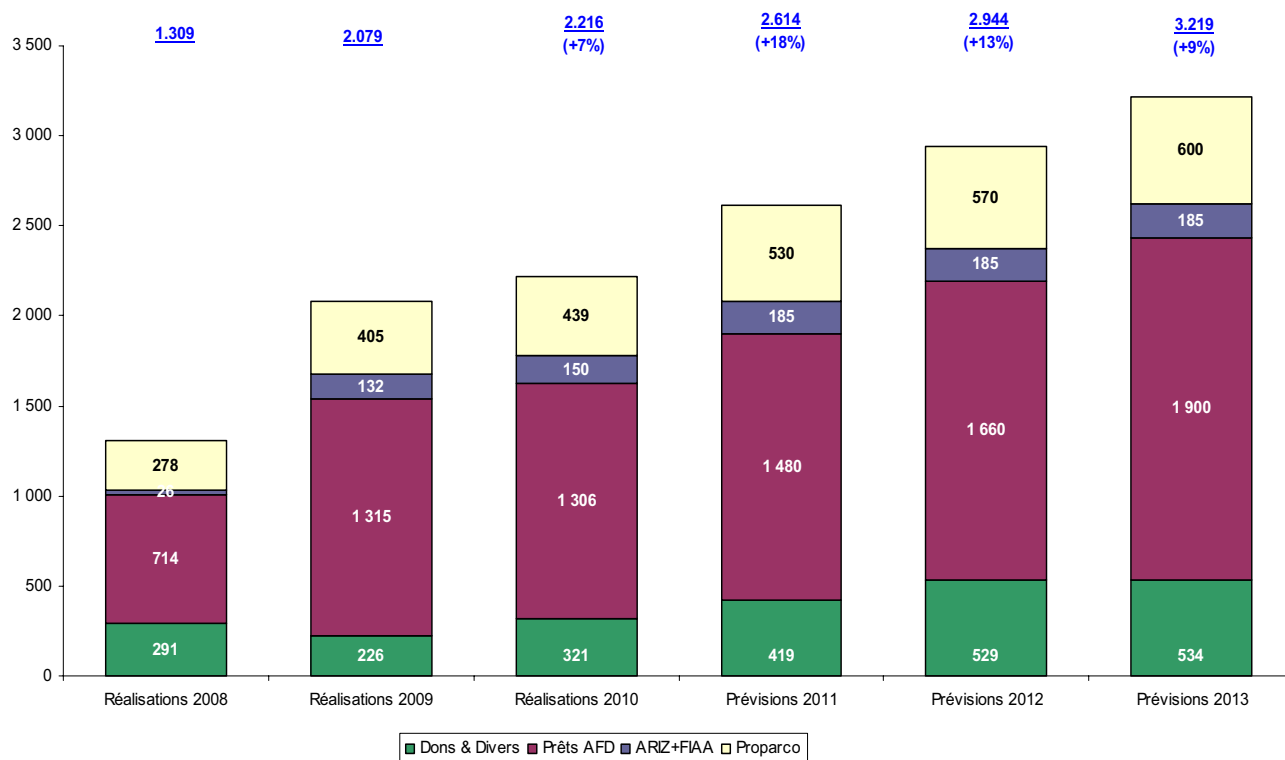
	Subventions	Prêts	Garanties	Total	En%
14 pays pauvres prioritaires	156	211	66	433	24 %
PMA non prioritaires	33	151	17	201	11 %
Pays à faible revenu	0	419	17	436	25 %
Pays à revenu intermédiaire	14	426	42	482	27 %
Multi-pays	102	100	8	209	12 %
Total	321	1 306	150	1 778	100 %

Votre commission a bien noté qu'en janvier 2010, le ministre des finances a assoupli la politique de prêt, l'AFD étant désormais autorisée à octroyer des prêts aux pays pauvres prioritaires dont le risque de surendettement est jugé modéré et qui sont sous programme FMI.

Cette mesure devrait permettre la poursuite de la hausse des engagements de l'AFD en Afrique subsaharienne, pour atteindre 3,2 milliards d'euros en 2013, en lien avec les engagements pris par le Président de la République d'y consacrer 10 milliards de financements sur 2008-2012.

¹ Par ailleurs, 9 pays d'Afrique subsaharienne ne sont pas soumis à ce cadre d'analyse (Gabon, Afrique du Sud, Botswana, Namibie, Swaziland, Maurice, Seychelles, Guinée Équatoriale et Angola).

Evolution prévisionnelle des engagements de l'AFD en Afrique subsaharienne



Les objectifs d'accroissement des engagements sous forme de prêts en Afrique conduiront l'AFD à accroître ses engagements là où l'opinion publique, et dans une moindre mesure les pouvoirs publics, l'attendent moins, c'est-à-dire dans l'Afrique non francophone, plutôt plus riche, dans des secteurs souvent intrinsèquement rentables, à travers des prêts de moins en moins concessionnels.

L'assouplissement de la politique de prêts devrait cependant permettre de promouvoir la croissance prioritaire de la coopération française.

Pour des pays qui sortent d'un processus de désendettement ou des secteurs rentables, comme l'électricité ou, à un degré moindre, l'eau, un recours accru aux prêts constitue un moyen de financement des investissements. Compte tenu des besoins de financement de l'Afrique subsaharienne en matière d'infrastructures, ces investissements ne pourront pas se faire sans un recours massif aux prêts.

Mais il faut veiller à ce que le niveau des objectifs d'octroi ne conduise pas à une nouvelle crise de surendettement. De ce point de vue l'assouplissement de la politique française de prêts constitue un risque supplémentaire et devra faire l'objet d'une évaluation régulière.

3. La montée en puissance des prêts aura, à terme, des conséquences paradoxales sur le montant de l'aide au développement déclarée de la France

Comme il a été indiqué lors de la présentation de l'APD déclarée de la France dans les années passées, la montée en puissance des prêts dans les années 90 et 2000 aura pour conséquence, dans les prochaines années, une croissance importante des remboursements qui viendront en déduction de l'aide déclarée.

C'est déjà le cas, par exemple, pour les prêts de la Réserve pays émergents du programme 851, qui sont déclarés au titre de l'APD. Actuellement, les remboursements en capital au titre du programme 851 sont supérieurs aux déboursements au titre des prêts de la Réserve pays émergents, comme le souligne le document de politique transversale.

Impact APD et budgétaire des prêts de la Réserve pays émergents *(en millions d'euros)*

Programme	LFI 2011 solde budgétaire	Estimation APD 2011	PLF 2012 solde budgétaire	Estimation APD 2012
851 - Prêts à des Etats étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	76	-66	21	-103
	dont versements	350	dont versements	390
	dont remboursements	-416	dont remboursements	-421 (1)
			dont remboursements par refinancements	-3

Source : DG Trésor (septembre 2011)

Au moment même où la communauté internationale se donnera rendez-vous pour apprécier la capacité de chaque pays à atteindre l'objectif de 0,7 % en 2015, la France risque de voir le montant de son APD déclarée largement amputé par le montant croissant des remboursements.

D. L'ASSISTANCE TECHNIQUE : UN INSTRUMENT SACRIFIÉ.

Outre le financement de projets de développement, la coopération française intervient également à travers de l'assistance technique aux pays en développement.

Bien qu'il s'agisse d'un enjeu majeur, on a du mal à identifier clairement, dans le projet de loi de finances pour 2012, les crédits consacrés spécifiquement à l'assistance technique tant ils sont éclatés dans de nombreuses structures.

L'assistance technique ne correspond, en effet, pas seulement à la mise à disposition, par l'Etat français auprès d'États partenaires, d'experts

techniques. Elle participe aujourd'hui à ce que l'on pourrait appeler le marché de l'expertise auquel collaborent de multiples structures publiques et parapubliques à travers les très nombreux appels d'offres lancés par des organisations internationales, des Etats, des grandes collectivités locales en matière d'expertise.

Dans un rapport au Gouvernement, remis le 7 mai 2008, M. Nicolas Tenzer avait mis en lumière à la fois une absence de stratégie globale et la faiblesse de l'offre française en matière d'expertise internationale.

Lors de son audition devant votre commission, en juin 2008, il avait notamment présenté les quatre principaux enjeux du renforcement de la présence de la France sur le marché de l'expertise internationale :

- un enjeu économique et d'emploi, qui tient au volume des marchés en jeu, évalués à 400 milliards d'euros sur les cinq prochaines années ;

- un enjeu d'influence qui se joue ensuite dans l'élaboration des normes techniques, dont les Français sont largement absents, des normes juridiques et des « bonnes pratiques » ;

- un enjeu de présence sur les questions globales et la politique de développement, par l'élaboration de règles et de recommandations ;

- un enjeu de sécurité, enfin, qu'il s'agisse de lutte anti-terroriste, de lutte anti-blanchiment ou de sécurité sanitaire.

Face à ces enjeux, M. Nicolas Tenzer avait dressé dans son rapport le constat de la faiblesse de la présence française sur les grands appels d'offres internationaux.

Il soulignait notamment l'absence de réactivité globale du système français, la faible mobilisation des experts, l'absence de point de contact en administration centrale, la faiblesse des crédits disponibles pour des actions de prospection, ou encore, parfois, de garantie sur la qualité des personnes envoyées.

Le vivier français d'experts est surtout constitué de fonctionnaires dont l'expérience n'était pas valorisée dans l'évolution de leur carrière, alors que les autres Etats font appel à une ressource beaucoup plus large composée de grands cabinets de conseil privés et d'un milieu universitaire plus vaste.

M. Nicolas Tenzer déplorait la faiblesse du cadrage stratégique de la présence et des contributions françaises dans les organisations internationales, auxquelles ne sont guère assignés d'objectifs précis. Il regrettait aussi la place trop réduite de nos experts dans les comités de plusieurs organisations qui en définissent la stratégie à moyen terme et la « chaise vide » de la France dans plusieurs réunions importantes.

Quatre ans après, la situation ne semble pas avoir beaucoup évolué. Le rapport « Maugué » sur « le renforcement de la cohérence du dispositif public d'expertise technique internationale », demandé par le ministre des affaires étrangères et européennes en application de la loi sur l'action

extérieure de l'État de juillet 2010, dresse à nouveau un constat sans concession de l'expertise technique internationale française.

Le dispositif français d'expertise technique se caractérise, d'une part, par une diminution drastique des moyens depuis 10 ans et, d'autre part, par une dispersion importante des structures de gestion de ces experts.

1. La réforme de l'assistance technique s'est traduite par une diminution excessive des assistants techniques

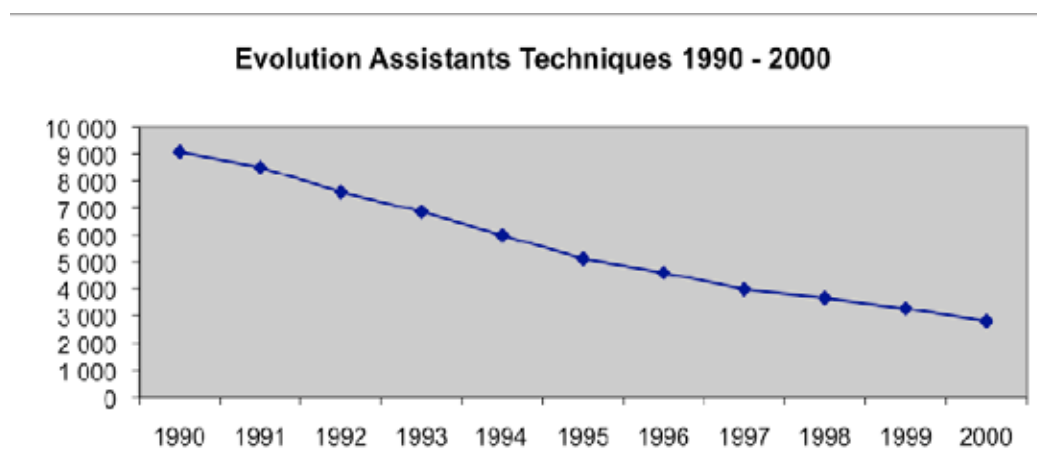
Évolution des effectifs des assistants techniques de 1990 à 2000

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
9 074	8 509	7 597	6 863	5 996	5 129	4 611	3 993	3 675	3 282	2 806

Source : MAE

Longtemps, le ministère de la coopération a géré plusieurs catégories de coopérants : l'assistance civile, les militaires hors budget, les coopérants du service national, les assistants techniques sur le marché, les assistants techniques militaires.

En 1966, l'extension du « champ » fit passer le périmètre de 14 à 37 pays. En 1979, les effectifs des assistants techniques s'élevaient à environ 10 976 pour n'atteindre plus que 2 806 en 2000, soit une diminution de 75 % des effectifs.



Source : MAE

Évolution de l'assistance technique gérée par le MAEE 2001 - 2011

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
2 463	2 346	2 111	1 953	1 742	1 768	1 576	1 348	1 135	1 139	967

Source : MAE

Entre 2001 et 2011, la diminution se poursuit ; on constate une baisse des effectifs de l'assistance technique de près des deux tiers.

Cette évolution prend en compte le premier transfert (2006 à 2008) de 320 postes d'assistants techniques à l'Agence Française de Développement qui a accompagné le transfert de compétences à l'Agence suite aux CICID de juillet 2004 et de mai 2005 ainsi que la seconde vague de transferts qui s'étalera jusqu'en 2012.

Ces nouveaux transferts portent sur 90 postes d'assistants techniques dont 71 en 2010, 17 en 2011 et 2 en 2012, ayant une activité opérationnelle dans les secteurs des biens publics mondiaux.

Les postes d'Expert Technique International occupant des emplois d'influence auprès d'institutions partenaires ou d'organisations régionales multilatérales restent de la compétence du MAEE.

Sur l'ensemble de la période de 1990 à nos jours, la diminution des effectifs s'explique principalement par l'abandon progressif de la coopération de substitution mise en place dans les années 60 à travers la mise à disposition permanente d'experts techniques dont une grande partie d'enseignants auprès de gouvernements ou d'institutions étrangères dans le monde.

Cet abandon correspond à la fois à la volonté politique de mettre fin, d'une part, à un système d'assistance permanente trente ans après les indépendances et, d'autre part, à des contraintes budgétaires. Il s'agit tout à la fois de rompre avec un système hérité de la période coloniale et de réduire le coût lié au financement d'un personnel permanent installé auprès des autorités de pays partenaires qui ont eu le temps de se constituer des élites administratives.

Une fois les gros bataillons d'experts techniques supprimés, les suppressions ont eu pour cause la contribution aux contraintes imposées par la Révision générale des politiques publiques ainsi qu'à l'abandon de projets dont les financements n'étaient plus assurés.

Le recours à l'expertise technique est désormais conçu comme des missions temporaires d'experts à haute valeur ajoutée placés en position de conseillers auprès de décideurs locaux ou affectés à des fonctions d'animation dans le cadre de projets de développement.

Cette réduction a été toutefois tellement drastique que les moyens d'interventions de la France pour aider à la modernisation des Etats africains ou à la transition démocratique dans les pays du Maghreb sont aujourd'hui extrêmement limités. En comparaison avec nos homologues

britannique et allemand, de l'avis des rapports précédemment cités, la France à sacrifié un instrument de coopération précieux dont l'influence et l'intérêt économique sont pourtant reconnus.

2. La France ne s'est pas dotée d'instruments suffisants pour faire face à la concurrence en matière d'expertise

Le rapport « Maugüé » sur « le renforcement de la cohérence du dispositif public d'expertise technique internationale » souligne la faiblesse d'une organisation dispersée et l'absence d'opérateur dominant.

Force est de constater que le secteur est investi par une trentaine d'opérateurs publics d'expertise à l'international, des « opérateurs métiers » (proches des viviers d'expertise) et un opérateur généraliste (FEI). Cette dispersion s'accompagne naturellement d'une diversité de situations en matière de statuts et modèles économiques. Cohabitent des associations, des GIP, des EPIC, des EPA, des SA détenues majoritairement par l'Etat avec des ressources qui peuvent provenir de subventions d'exploitations, de cotisations, de crédits pour opérations (budget coopération) ou de contrats remportés.

Le volume d'activité cumulé annuel s'élève à environ 80 millions d'euros dont 60 millions d'euros proviennent des 3 plus grosses structures (FEI, ADETEF et CIVIPOL). Ces 80 millions d'euros se décomposeraient en 50 millions d'euros de financements européens, 22 millions d'euros de financements bilatéraux français et le solde de marchés remportés auprès de pays tiers ou de bailleurs multilatéraux.

Dans la grande majorité des cas, la gestion ne permet pas de distinguer les actions de coopération menées « à titre gracieux » et les activités qui s'inscrivent dans une logique marchande et concurrentielle.

Cette situation résulte, d'une part, d'un choix politique au moment de la réforme de 1998 de ne pas se doter d'un opérateur public dominant qui aurait pu permettre de développer les synergies entre aide bilatérale et expertise technique internationale et, d'autre part, de l'existence d'« expertises métiers » qui résultent d'une succession de décisions « individuelles » des administrations à s'investir à l'international.

Votre commission estime que cette organisation n'est pas satisfaisante.

Elle entraîne de véritables difficultés à se positionner sur les appels d'offres internationaux en l'absence de taille critique qui permette une maîtrise des procédures et une capacité de veille suffisante. A cela s'ajoutent des difficultés à mobiliser le potentiel humain : malgré la proximité affichée des « viviers d'expertise », les opérateurs publics dans leur majorité sont confrontés à la réticence accrue des administrations à mettre à disposition leurs experts du fait des restrictions en personnel, à des viviers au périmètre

restreint à la fonction publique d'Etat et à l'absence d'une valorisation de l'expérience internationale dans le déroulé de carrière des experts.

Cette situation contraste avec celle rencontrée en Grande-Bretagne ou en Allemagne où cette compétence revient à un opérateur dominant, le Dfid ou le GIZ, bénéficiant d'un budget conséquent et d'effectifs beaucoup plus importants.

Le rapport « Maugué » conclut que la France n'a pas les moyens de créer un opérateur unique, mais propose de consolider et rationaliser l'existant.

Votre commission ne souhaite pas rentrer dans les détails de ce dossier, mais souligne la nécessité de prendre à bras-le-corps ce dossier. La faiblesse du dispositif français en la matière a été soulignée depuis de nombreuses années sans que des solutions satisfaisantes n'aient été trouvées.

II. L'AFD : UN OPÉRATEUR BILATÉRAL À LA CROISÉE DES CHEMINS

L'Agence française de développement (AFD) est l'opérateur-pivot en charge de la mise en œuvre de la politique française de coopération et de développement, dans le cadre des orientations définies par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID).

À ce titre, elle met en œuvre, pour son compte propre ou pour le compte de l'État, des projets et des programmes de développement dans les États étrangers. Elle a également pour mission de contribuer au financement du développement dans les départements d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie.

Si l'AFD joue un rôle central dans la politique de coopération française, les ressources budgétaires octroyées à l'agence sont éclatées en de très nombreux programmes et lignes budgétaires comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Certaines de ses ressources sont issues de la mission aide au développement. Les bonifications de prêts relèvent ainsi du programme 110 tandis que les subventions destinées à des projets de coopération sont financées par le programme 209. D'autres ressources budgétaires sont issues de programmes extérieurs à la mission « aide au développement », comme les crédits du programme 853 et ceux du programme 123 destinés aux conditions de vie outre-mer.

On notera pour 2012 une légère croissance des ressources de l'AFD qui passe, en crédits de paiement, de 1,52 milliard d'euros, dans la loi de finances initiales pour 2011, à 1,65 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012.

Cette augmentation s'explique en grande partie par une évolution favorable des prêts consentis par l'État à l'AFD à des conditions avantageuses recensées par le programme 853, ainsi que par une légère croissance des crédits de bonification de prêts du programme 110.

Le caractère central des interventions de l'AFD conduit vos rapporteurs à y consacrer un développement spécifique dans le prolongement des travaux de la commission sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD¹.

¹*L'AFD, fer de lance de la coopération française. Rapport d'information n° 497 (2010-2011) de MM. Christian CAMBON et André VANTOMME, fait au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense le 6 mai 2011*

AFD - Agence française de développement

Synthèse des financements de l'Etat

Action ou programme intéressé ou nature de la dépense <i>en euros</i>	Réalizations 2010 (RAP 2010)		LFI 2011		PLF 2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 110 "Aide économique et financière au développement"						
Action 01 : aide économique et financière multilatérale	10 364 221	10 364 221	18 992 960	19 483 539	30 000 000	30 000 000
<i>FMI - bonification FRPC / FCE</i>	10 364 221	10 364 221	18 992 960	19 483 539	30 000 000	30 000 000
Action 02 : aide économique et financière bilatérale	315 698 315	270 136 267	440 338 309	307 023 925	321 155 520	325 518 838
<i>Rémunération de l'AFD</i>	698 315	1 153 315	3 198 592	3 296 708	2 900 000	2 900 000
<i>Bonifications de prêts aux Etats étrangers</i>	248 000 000	139 067 059	225 000 000	167 000 000	242 000 000	179 000 000
<i>Bonifications de prêts en outre-mer</i>	0	31 915 893	0	25 100 000	0	22 600 000
<i>Bonifications initiative lutte contre le changement climatique</i>	0	0	0	8 000 000	0	5 160 000
<i>Programme de renforcement des capacités commerciales - PRCC</i>	0	0	0	1 500 000	0	4 500 000
<i>Fonds français pour l'environnement mondial</i>	0	24 500 000	50 000 000	16 600 000	15 000 000	26 000 000
<i>Aide budgétaire globale</i>	67 000 000	73 500 000	162 139 717	85 527 217	61 255 520	85 358 838
Action 03: Traitement de la dette des pays pauvres	42 852 219	133 834 811	30 000	69 601 564	450 000	61 374 090
<i>Indemnisation de l'AFD au titre du traitement de la dette</i>	42 852 219	133 834 811	30 000	69 601 564	450 000	61 374 090
Total pour ce programme	368 914 755	414 335 299	459 361 269	396 109 028	351 605 520	416 892 928
Programme 123 "Conditions de vie outre-mer"						
Action 09 : Action 09 : Appui à l'accès aux financements bancaires	48 000 000	10 240 000	30 000 000	9 533 333	33 000 000	9 533 333
<i>Dotations exceptionnelles - Fonds de garantie « agriculture et pêche »*</i>	10 000 000	10 000 000	0	5 000 000	3 000 000	3 000 000
<i>Bonifications de prêts Outre-mer</i>	38 000 000	240 000	30 000 000	4 533 333	30 000 000	6 533 333
Total pour ce programme	48 000 000	10 240 000	30 000 000	9 533 333	33 000 000	9 533 333
Programme 134 "Développement des entreprises et de l'emploi"						
Action 02 : Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales	0	0	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
<i>Dotations aux fonds de garantie**</i>	0	0	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
Total pour ce programme	0	0	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
Programme 209 "Solidarité à l'égard des pays en développement"						
Action 02 : coopération bilatérale	360 542 829	361 746 270	362 954 450	409 592 238	431 443 858	415 748 939
<i>Dons-projets (ONG, assistance technique, etc.)***</i>	235 855 372	237 058 813	261 834 450	308 472 238	274 313 858	258 618 939
<i>C2D</i>	97 847 117	97 847 117	78 320 000	78 320 000	129 130 000	129 130 000
<i>Rémunération de l'AFD</i>	26 840 340	26 840 340	22 800 000	22 800 000	28 000 000	28 000 000
Total pour ce programme	360 542 829	361 746 270	362 954 450	409 592 238	431 443 858	415 748 939
Programme 853 "Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les Etats étrangers"						
Action 01 : Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les Etats étrangers	374 994 483	187 200 000	380 000 000	232 000 000	412 000 000	318 000 000
Total pour ce programme	374 994 483	187 200 000	380 000 000	232 000 000	412 000 000	318 000 000
TOTAUX	1 152 452 067	973 521 569	1 237 315 719	1 052 234 599	1 233 049 378	1 165 175 200

* 5 millions d'euros de CP ont été versés par anticipation fin 2010

** Les fonds de garantie seront dotés en fonction des besoins réels constatés et compte-tenu de l'arbitrage à venir sur la relocation des crédits du plan de relance.

*** Dons-projets à structure courante hors FSP.

Sources : MINEFI-DG Trésor, MBCPRE, MAEE, MIOMCTI

A. ETABLISSEMENT BANCAIRE ET AGENCE DE DÉVELOPPEMENT, L'AFD, OPÉRATEUR AUX MULTIPLES FACETTES MET EN OEUVRE L'ESSENTIEL DES CRÉDITS DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE BILATÉRALE

1. L'essentiel des crédits bilatéraux des programmes 110 et 209 transite par l'AFD

L'AFD ne représente que 29 % de l'aide au développement déclarée de la France à l'OCDE. Ce chiffre peut paraître surprenant de la part de l'opérateur pivot de la coopération française, mais il s'explique cependant par l'importance, dans l'APD française, des dépenses qui ne relèvent pas de l'AFD, comme les écolages, la prise en charge des réfugiés ou les annulations de dette. Ce chiffre illustre néanmoins le relatif éclatement du dispositif français de coopération par comparaison avec le dispositif britannique, le DIFID, qui représente 87 % de l'APD britannique.

Il reste que, si l'on considère l'aide publique au développement programmable, c'est-à-dire celle qui fait l'objet de véritables arbitrages géographiques et sectoriels pour financer des projets concrets d'aide au développement, alors force est de constater que l'AFD gère 64 % de l'aide publique programmable française.

Ce chiffre était de 23 % en 2005, c'est dire combien la réforme de la coopération française entamée en 1998 a renforcé le rôle de l'AFD.

Parce qu'elle gère 64 % de l'aide publique programmable française et parce qu'elle est l'institution qui dispose aujourd'hui de la plus forte expertise en matière d'aide au développement, l'AFD est désormais considérée comme l'opérateur pivot de la coopération française.

Evolution de l'aide publique au développement (APD) bilatérale nette générée par l'Agence française de développement (AFD).

<i>en millions €</i>	APD nette bilatérale de l'AFD (2005-2010)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Prêts souverains	80	201	314	506	652	1187
Prêts non souverains	101	138	222	274	688	236
Subventions	177	197	197	248	321	373
C2D	5	26	28	24	124	121
PAS/SAS (y compris ABG)	-63	-17	-19	143	-85	-7
Autres (frais administratifs,	145	162	158	171	229	242

CEFEB)						
Total bilatéral net AFD	445	707	900	1366	1929	2152
Aide publique programmable (APP) France ¹	1 949	2 522	2 626	2 982	2 995	nd
Part APD bilatérale AFD / APP France	23 %	28 %	34 %	46 %	64 %	nd

2. La France a choisi de confier la mise en œuvre de sa coopération à un établissement bancaire

Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) dont le capital est entièrement détenu par l'État français, l'AFD est placée sous la cotutelle du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI), du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), et du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (MIOMCTI).

Pour comprendre l'utilisation faite par l'AFD de ces dotations budgétaires, il faut avoir dans l'esprit le caractère très polyvalent de cette institution qui, contrairement à ce que son nom indique, n'est pas une agence de développement, mais avant tout une banque de développement.

a) Une banque de développement

En tant qu'institution financière spécialisée (IFS), l'AFD est soumise aux dispositions du code monétaire et financier applicable aux établissements de crédit. Son double statut apporte des garanties très appréciables en termes d'utilisation de la ressource publique et de gestion des risques, dans la mesure où l'Agence est soumise aux contrôles et procédures propres au statut bancaire.

En dépit de son nom, l'AFD est, tant au regard de son statut que de son résultat comptable, avant tout, une banque spécialisée dans le financement de projets de développement. A ce titre, l'AFD poursuit les objectifs d'une institution financière. Grâce à des ressources empruntées sur les marchés internationaux, notamment sous forme d'emprunts obligataires, elle finance des projets à des taux d'intérêt bonifiés ou non, ou parfois proches du marché, au prix de l'application d'une marge bancaire qui lui assure des ressources

¹ Selon la définition de l'OCDE, l'APP se calcule à partir de l'APD bilatérale brute dont on déduit un certain nombre de postes qui correspondent à des dépenses non programmables, soit parce qu'elles sont imprévisibles (aide humanitaire, annulation de dettes), soit parce qu'elles n'entraînent pas de flux transfrontaliers (écologie, réfugiés), soit parce qu'elles n'entrent pas dans des accords entre gouvernements (aide aux ONG, aide allouée par les collectivités locales), soit encore parce qu'elles ne peuvent être ventilées par pays (PED non ventilés). Les données 2010 relatives à l'aide publique programmable de la France ne sont pas encore disponibles car l'enquête définitive de l'APD 2010 est en cours de traitement par l'OCDE.

régulières. Établissement bancaire, l'AFD ne reçoit aucune subvention de fonctionnement de la part de l'Etat.

La marge bancaire produite par l'AFD est la contrepartie des financements octroyés, mais également de l'ingénierie et de l'expertise fournies par l'AFD. Dans cette activité, l'AFD doit évidemment veiller à limiter les risques encourus, en sélectionnant des clients solvables, Etats, collectivités territoriales ou entreprises publiques, et en répartissant les risques sur un périmètre le plus large possible.

En 2009, l'activité non concessionnelle représentait ainsi 41 % des engagements du groupe AFD, l'octroi de prêts non souverains recouvrant plus de la moitié des activités du groupe.

b) Une agence de coopération

L'agence est, ensuite, une agence de coopération, qui est devenue, ces dernières années, le principal opérateur de la politique française de solidarité avec les pays les plus pauvres. À ce titre, elle octroie avec les crédits en subvention du ministère de la coopération ou avec les bonifications d'intérêt du ministère des finances, soit des subventions, soit des prêts bonifiés à des projets ou programmes de coopération qui correspondent aux objectifs définis par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Elle accompagne également des projets de coopération pilotés par des ONG ou des collectivités territoriales.

Elle constitue, à ce titre, une forme de démembrement des services de l'Etat. Elle a récupéré parfois des personnels, souvent les compétences et les attributions de l'ancien ministère de la coopération de la rue Monsieur.

Dans cette perspective, l'AFD intervient dans les 14 pays prioritaires de la politique de coopération française, parfois sous forme de prêts fortement concessionnels, mais surtout avec des subventions ou de l'assistance technique, en particulier dans les secteurs non rentables comme l'éducation ou la santé et, plus généralement, dans l'ensemble des secteurs visés par les objectifs millénaires du développement, à l'exception de la gouvernance, de l'enseignement supérieur et de la coopération culturelle qui demeurent des prérogatives de la direction générale de la mondialisation au Quai d'Orsay (DGM).

Que cela soit sous le mandat de banque de développement ou d'agence de coopération, l'AFD a désormais la seule compétence opérationnelle au sein de l'aide bilatérale française dans les secteurs de l'agriculture et du développement durable, de la santé, de l'éducation de base et de la formation professionnelle, de l'environnement, du secteur privé, des infrastructures et du développement urbain.

c) Un outil d'influence

L'agence est également, pour les ministères des affaires étrangères et des finances, l'outil d'une politique d'influence qui permet, d'une part, d'alimenter des relations bilatérales avec des pays qui correspondent aux priorités diplomatiques et géostratégiques de la France et, d'autre part, d'asseoir la crédibilité de la vision française de la mondialisation, du développement et de la lutte contre le réchauffement climatique.

De fait, au-delà de la problématique du développement, l'AFD s'est affirmée comme un véritable outil de présence et d'influence, au service des intérêts français, au-delà de leurs zones traditionnelles. Sa présence en Chine, alors même que les relations diplomatiques étaient perturbées par la question du Tibet, en a fait, dans ce pays, un outil de dialogue et de promotion des intérêts français. Son investissement au Mexique, en amont du sommet de Cancun sur le réchauffement climatique, a contribué à attester la légitimité des positions françaises dans ce domaine.

L'AFD entretient ainsi des liens étroits avec de nombreuses institutions nationales et multilatérales, qui amplifient sa visibilité et ses possibilités d'action en partenariat.

L'agence a, en outre, acquis une place dans les débats internationaux sur le développement grâce à ses travaux d'analyse et sa politique active de communication.

Parallèlement, l'agence offre à l'Etat la possibilité d'effectuer des interventions ponctuelles, dans tel pays ou sur tel dossier, justifiées par des considérations politiques et d'opportunité.

Ainsi l'AFD vient-elle de débloquer un prêt de 350 millions d'euros en faveur de la Côte d'Ivoire afin de favoriser le retour à un fonctionnement normal des pouvoirs publics dans un pays marqué par de long mois de crise.

Enfin, en engageant des coopérations techniques, l'action de l'AFD est également susceptible d'ouvrir des perspectives aux entreprises françaises dans ses géographies d'intervention par la mise en valeur de l'expertise française. Bien que ses concours soient totalement déliés, la présence de l'agence contribue à susciter de l'empathie pour le savoir-faire français.

Dans cette activité, l'AFD est toujours une agence de coopération, mais plus forcément une agence de développement. En effet, selon le niveau de développement des pays d'intervention, il s'agit de soutenir le développement au sens traditionnel du terme ou de promouvoir des projets d'intérêts communs.

d) Une source de dépenses et de recettes pour l'Etat

Bien qu'entreprise de solidarité internationale, l'AFD est également une entreprise rentable, qui a dégagé ces dernières années un dividende annuel de près de 200 millions d'euros dont 100 % a été prélevé par l'Etat et partiellement redistribué au sein du budget de la coopération.

Ces recettes doivent être mises en regard des ressources de l'AFD en provenance de l'Etat. L'AFD reçoit, pour bonifier ses activités de prêts, en moyenne, 400 millions d'euros de crédits de paiement par an sous forme de crédits de bonification ou de prêts à conditions spéciales. Elle gère, par ailleurs, pour le compte de l'Etat, un peu moins de 400 millions des crédits de subventions pour lesquels elle reçoit, en outre, une rémunération de l'ordre de 25 millions d'euros, qui ne couvrent pas entièrement les frais d'instruction et de suivi des projets correspondants dont la gestion a été progressivement transférée de l'Etat à l'AFD. A ces financements croisés s'ajoutent les prestations de l'AFD pour l'Etat en matière de conseil, de communication et de partenariat que l'AFD finance sur ses fonds propres.

*

Ces différentes dimensions de l'AFD coexistent en même temps et parfois dans un même et seul projet.

Dans le cadre d'une politique dite de partenariats différenciés, l'AFD est conduite dans certaines zones géographiques à privilégier une dimension de son activité par rapport aux autres. Ainsi, l'AFD est, dans les pays émergents, avant tout un établissement financier, une agence de coopération et un outil de promotion des intérêts français, la dimension d'agence de développement étant très largement absente.

Les différentes tutelles de l'AFD ont à l'esprit chacune de ces facettes, même si, naturellement, la direction du Trésor du ministère des finances est plus sensible à l'aspect bancaire, la direction du budget à l'aspect budgétaire, la direction générale de la mondialisation du ministère des affaires étrangères à l'aspect solidarité et les autres directions du Quai d'Orsay aux aspects diplomatiques et géostratégiques.

3. Un modèle politique et économique singulier fondé sur une péréquation entre les différentes activités

Comme l'a observé la Cour des comptes : « La France est pratiquement le seul bailleur important qui ait pour principal instrument une institution financière soumise au régime des établissements de crédit ».

Chez nos principaux partenaires, les agences de développement sont, dans la plupart des cas, des administrations centrales ou des établissements publics administratifs placés directement sous l'autorité du ministère des affaires étrangères et/ou de la coopération et dotés de crédits budgétaires.

Au Royaume-Uni, le DFID (Department for international Development) fait partie de l'administration et est dirigé par le Secrétaire d'Etat pour le développement international, membre du Cabinet jusqu'en 2010.

Le faible recours aux prêts pour l'aide au développement explique largement l'absence d'une institution financière spécialisée. En Suède, SIDA

(Swedish International Development Cooperation Agency) est une agence gouvernementale chargée de réaliser les objectifs de la politique de coopération suédoise sous la direction du ministère des affaires étrangères.

A l'échelon communautaire, l'Office de coopération EuropeAid est une des directions générales de la Commission européenne. Créée en janvier 2001, elle a pour mission de mettre en œuvre les instruments d'aide extérieure de la Commission européenne, qui sont financés par budget de l'Union européenne et les crédits du Fonds européen de développement. A l'action de cet organisme s'ajoute celle de la Banque européenne d'investissement (BEI) qui inclut dans son activité le financement du développement.

La situation est analogue dans les pays d'Amérique du Nord. L'USAID est une agence du gouvernement fédéral dont l'action est dirigée par le Département d'Etat.

Au Canada, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) dépend du ministère des affaires étrangères et du commerce international.

Le système étranger qui se rapproche désormais le plus du système français est le japonais, depuis sa fusion, en 2008, en une agence unique, la Japan International Cooperation Agency (JICA), de l'entité précédemment chargée, depuis 1974, de l'assistance technique et de la gestion des dons et de la banque JBIC, proche du modèle de la KfW accordant les prêts.

Ce positionnement singulier associant plusieurs métiers, qui vont de l'activité bancaire à l'agence de dons, en passant par le bureau d'étude et d'assistance technique, la promotion des intérêts économiques ou diplomatiques français, constitue indéniablement un avantage stratégique important de l'AFD.

Cette configuration lui permet, selon les contextes, de « jouer sur plusieurs tableaux » et d'avoir une grande souplesse dans les solutions apportées aux demandes de nos partenaires du Sud auxquels l'AFD peut offrir une palette d'instruments et de solutions très vaste.

Elle induit également un modèle économique original par lequel des activités rentables de crédits et de production financière viennent en partie financer des activités déficitaires de gestions de subventions, de production intellectuelle, de conseils, de partenariats et de communication. Cette péréquation entre métiers correspond de plus en plus à une péréquation entre zones géographiques, dans la mesure où la marge bancaire de l'AFD est produite dans les zones les plus prospères alors que les activités déficitaires de gestions de subventions se situent dans les zones les moins pourvues.

Cette capacité à gérer ensemble ces différentes activités constitue un avantage comparatif de l'AFD par rapport à ses homologues, mais également une source de difficultés pour la définition et la communication d'une stratégie.

Ces différentes « casquettes » qui font de l'AFD non seulement l'opérateur pivot de la coopération mais également son « couteau suisse » sont régulièrement une source d'incompréhension, voire de critiques.

L'AFD est ainsi très régulièrement jugée sur les 300 millions de subventions qu'elle octroie, sans que soient pris en compte les 6 ou 7 milliards d'engagements qu'elle effectue essentiellement sous forme de prêts. Même si cela peut avoir une justification, le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD illustre ce biais puisque sur neuf indicateurs de performance portant sur la concentration des activités de l'AFD, six concernent les quelque 300 millions de subventions, projets et aides budgétaires globales et trois seulement portent sur l'effort financier global participant aux 6 ou 7 milliards d'engagements.

Il est ainsi fréquent que le public, les ONG et les parlementaires s'adressent à l'AFD comme à une agence de coopération pour découvrir ensuite qu'il s'agit aussi, voire d'abord, d'un établissement bancaire.

Ainsi, la difficulté culturelle, pour les agents de l'AFD, à présenter la façon dont cet établissement gagne de l'argent, comme l'atteste son résultat comptable, contribue à des glissements sémantiques dans lesquels des opérations économiquement rentables sont présentées comme des actions plus ou moins désintéressées.

La difficulté à admettre une forme de rentabilité, dont l'AFD est par ailleurs fière, conduit, par exemple, à ce qu'il faille comprendre, sous le vocable « opérations de pure influence », les opérations financièrement les plus rentables et comportant un fort retour pour les entreprises françaises.

B. UN NOUVEAU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS QUI CONFIRME LA STRATÉGIE MONDIALE DE L'AFD

Le 7 juillet dernier, l'AFD a adopté un nouveau contrat d'objectifs et de moyens conclu avec l'État. Ce nouveau contrat définit les relations entre l'État et l'AFD, les priorités et les moyens de l'AFD pour le triennum 2010-2013.

1. Un contrat d'objectif qui vient à un moment d'incertitude entre la poursuite de la croissance et la consolidation des acquis

Soumise, jusqu'en 2008, à deux contrats d'objectifs et de moyens (COM) distincts, signés séparément avec ses deux principaux ministères de tutelle, l'AFD ne bénéficiait pas du contrat unique avec l'État dont le principe avait été arrêté par le Premier ministre en 2009.

Ce contrat, adopté le 7 juillet dernier, vient mettre fin à cette situation et a vocation à répondre aux différentes interrogations suscitées par la très forte évolution de l'activité de l'AFD depuis 2005.

Vos rapporteurs ne reviennent pas sur le contenu de ce contrat qui a fait l'objet d'une large analyse par la commission en mai dernier. En effet, conformément aux dispositions de la loi sur l'action extérieure de l'État, ce contrat a fait l'objet d'un avis de la part de la commission dont les préconisations ont, à l'issue d'un débat très constructif, été dans l'ensemble retenues.

Le Contrat d'objectifs et de moyens qui lie l'Etat et l'AFD précise le contenu du cadre stratégique établi par le document-cadre dans les Etats étrangers en définissant les objectifs concrets de l'activité de l'AFD au regard des moyens qui lui sont alloués. Vingt-trois indicateurs, complétés par trois indicateurs spécifiques reprenant des engagements présidentiels ou gouvernementaux de la France, sont ainsi fixés à l'Agence venant dessiner le cadre de priorités chiffrées qui structurera l'activité de l'AFD pour la période 2011-2013.

Dans les Etats étrangers, le document précise les quatre partenariats différenciés définis dans le document-cadre et indique, pour chacune de ces géographies, les cibles de concentration de l'effort financier dont la mise en œuvre est confiée à l'AFD : au moins 60 % pour l'Afrique subsaharienne, 20 % pour les pays du pourtour méditerranéen et au maximum 10 % pour les pays émergents. Dans la continuité des décisions prises par le CICID de juin 2009, le COM réaffirme la priorité accordée aux pays pauvres prioritaires d'Afrique subsaharienne qui doivent, à l'horizon 2013, représenter plus de 50 % de l'activité en dons et plus de 80 % des subventions allouées par le ministère des affaires étrangères et européennes. Le document souligne également la nécessité d'une action ciblée en faveur des pays sahéliens. La cible, pour les pays en crise ou en sortie de crise, est, pour sa part, fixée à 10 % de l'activité en dons.

Sur le plan sectoriel, l'objectif principal est l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) : éducation de base et formation professionnelle, mais aussi –en cohérence avec les différents engagements pris par la France au niveau international– agriculture et sécurité alimentaire ou encore santé maternelle et infantile. Enfin, le COM s'inscrit dans la perspective initiée par l'initiative du Cap sur la croissance et l'emploi en Afrique subsaharienne et fixe des objectifs ambitieux de soutien aux PME-PMI africaines.

Enfin, en cohérence avec le souci d'optimisation de la gestion des organismes publics, le COM fixe un ensemble d'objectifs portant sur la performance de l'AFD. Il s'agit de valoriser l'expertise française via la production de connaissances de l'Agence, renforcer la qualité et l'évaluation des projets, optimiser le cycle du projet, en lien notamment avec les engagements de la France en matière d'efficacité de l'aide, ou encore améliorer la rentabilité de l'AFD.

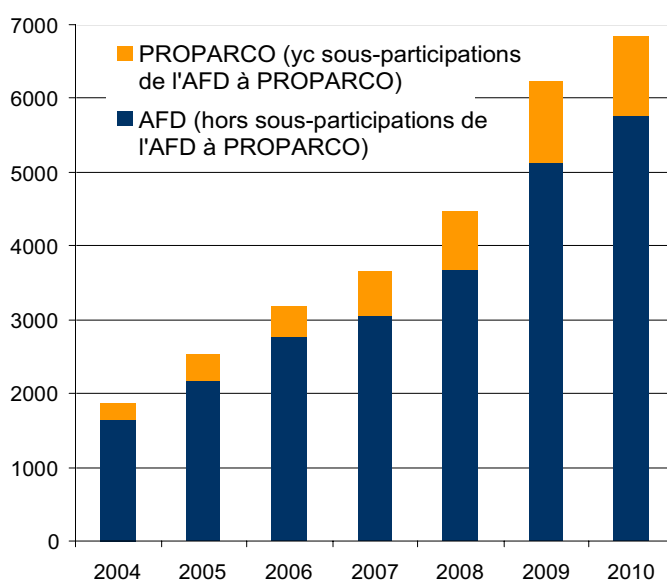
Ce contrat d'objectifs et de moyens a été récemment décliné par l'agence dans un plan d'orientation stratégique, dit POS III, adopté le 16 novembre dernier.

2. Un contrat d'objectif et de moyens qui ne répond pas à toutes les interrogations suscitées par la diversification géographique et sectorielle de l'AFD

L'AFD a connu ces dernières années une transformation profonde et rapide, tant par la très forte croissance de ses activités que par l'extension de son champ géographique et de ses secteurs d'intervention, la diversification de ses contreparties et de son offre de produits financiers.

L'activité de l'AFD et de sa filiale PROPARCO, caractérisée par les autorisations de financement, a en effet été multipliée par plus de 3,5, de 1,9 milliard d'euros en 2004 à plus de 6,8 milliards en 2010.

**Autorisations de financements du Groupe AFD
dans les pays étrangers et dans l'Outre-mer (M€)**



Source : AFD

Au cours des dernières années, le champ d'intervention de l'AFD s'est progressivement étendu. Le CICID du 12 décembre 2002 a autorisé l'AFD à intervenir dans six nouveaux pays de la Méditerranée (Égypte, Jordanie, Syrie, Turquie) et de l'Asie du Sud-Est (Thaïlande, Chine). Le CICID de juin 2006 a ensuite procédé à une nouvelle extension de ce champ à l'ensemble des pays africains (sauf la Libye), uniquement pour les activités de prêts. Ce même CICID a, par ailleurs, autorisé l'AFD « à intervenir en Inde et

au Brésil et à poursuivre ses interventions en Indonésie et au Pakistan (mandat dit « pays émergents »), par des crédits non concessionnels ou très faiblement concessionnels, sur des projets contribuant à une meilleure gestion des biens publics mondiaux (lutte contre le changement climatique, préservation de la biodiversité, lutte contre les maladies émergentes et transmissibles) et offrant un haut niveau de visibilité et d'influence à notre pays ».

Enfin, le CICID du 5 juin 2009 a autorisé l'AFD à étudier la possibilité d'intervenir dans une dizaine de nouveaux pays d'Asie et d'Amérique Latine (Mexique, Colombie, Bangladesh, Malaisie, Philippines, Sri Lanka, Kazakhstan, Ouzbékistan et Mongolie), pour des interventions ciblées sur un mandat de « croissance verte et solidaire », c'est-à-dire dans des secteurs contribuant à la lutte contre le réchauffement climatique (énergies renouvelables, efficacité énergétique, etc.) et comportant des enjeux sociaux (amélioration de l'accès aux services publics, renforcement des collectivités locales, etc.).

Ce développement rapide de l'AFD a mis sous tension les différentes facettes de l'AFD dont les activités sont tiraillées entre celles d'une banque de développement soucieuse de rentabilité et d'autonomie, celles d'une agence de coopération à laquelle il est demandé une plus grande concentration de ses opérations sur les priorités africaines et celles d'un outil d'influence de la diplomatie qui la conduit loin de son métier et de sa géographie d'origine.

Ainsi, si certains interlocuteurs de vos rapporteurs affirment que les objectifs fixés par les tutelles sont largement complémentaires, d'autres considèrent qu'ils n'échappent pas à la contradiction. Ainsi il est demandé à l'AFD de contribuer toujours plus à l'APD déclarée de la France, avec un effort budgétaire qui, au mieux, stagne ou de s'inscrire dans une programmation stratégique de long terme tout en lui demandant toujours plus de réactivité par rapport aux priorités géostratégiques du moment telles que la Tunisie ou la Côte d'Ivoire.

L'adoption du COM, puis du plan d'orientation stratégique, a permis de répondre à un certain nombre de ces interrogations et inquiétudes en définissant une stratégie et en donnant du sens aux évolutions actuelles de l'agence.

Pour vos rapporteurs, trois séries d'interrogations n'ont cependant pas reçu de réponse satisfaisante : la première concerne les moyens budgétaires mis à disposition de l'agence pour intervenir dans les zones prioritaires de la coopération française ; la deuxième concerne le sens et les limites de la diversification géographique de l'agence ; la troisième concerne le modèle économique de l'agence et son caractère non lucratif.

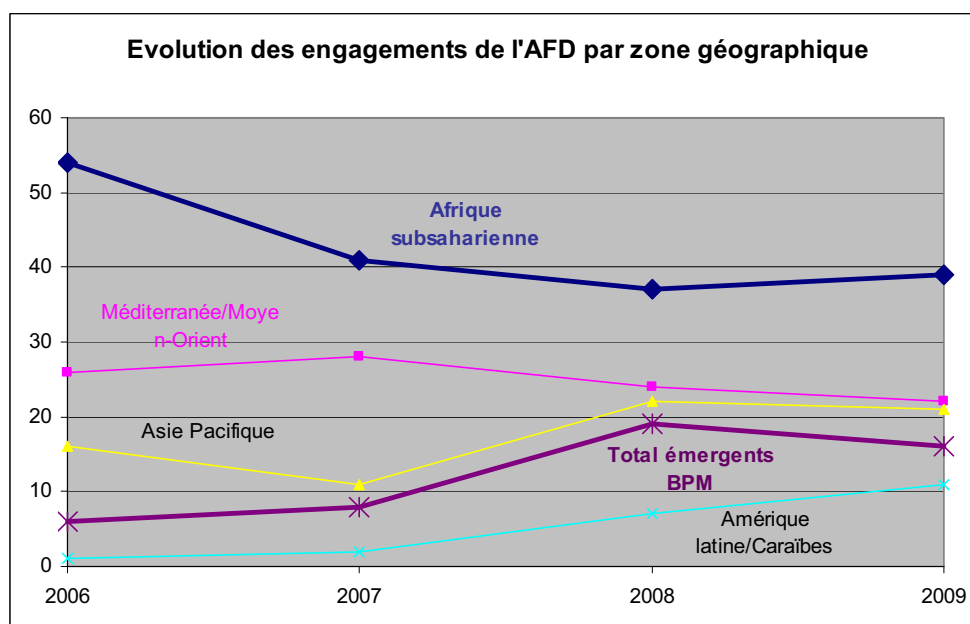
a) *L'agence ne dispose pas des moyens budgétaires nécessaires pour intervenir de façon significative dans les pays prioritaires de la coopération française.*

La diversification géographique et sectorielle de l'AFD s'est déroulée, en même temps qu'une diminution des moyens d'intervention, sous forme de dons à destination de l'Afrique subsaharienne issus du programme 209 du budget de l'aide au développement. Ces deux évolutions concomitantes suscitent des interrogations sur le sens de la croissance du volume de l'activité de l'AFD par rapport aux priorités de la coopération française.

L'augmentation rapide de l'activité de l'AFD s'est en effet accompagnée d'un recul relatif en Afrique Subsaharienne et dans les pays pauvres d'Afrique.

Ainsi, la part de l'activité de l'Afrique Subsaharienne dans les engagements de l'AFD est passée de 74 % à 60 % de 2006 à 2010.

De même, la répartition des interventions entre pays moins avancés et pays plus développés correspond avant tout à la capacité de l'AFD à trouver des contreparties solvables pour des prêts. Ainsi, les engagements sont répartis, en 2009, à raison de 31 % dans les PMA et de 69 % pour les pays à revenu intermédiaire.



Source : AFD

Sur les 11 pays pour lesquels les engagements de l'AFD ont dépassé 500 millions d'euros sur la période 2005-2009, seuls quatre sont africains (Afrique du Sud, Cameroun –dont une annulation de dette de 500 millions d'euros–, Kenya et Sénégal), les autres, essentiellement des pays à revenus

intermédiaires ou émergents, se situent en Méditerranée (Liban, Maroc, Tunisie et Turquie) et en Asie (Chine, Indonésie et Vietnam).

La stratégie de montée en puissance des activités de l'AFD s'est certes accompagnée du maintien d'une forte concentration de l'effort budgétaire sur l'Afrique.

**Proportion de l'effort financier de l'Etat utilisé par l'AFD
en Afrique Subsaharienne**

	2006	2007	2008	2009	2010
Afrique subsaharienne	74%	63%	54%	57%	60%

Source : AFD

Les pays émergents d'Asie et de la Méditerranée mobilisent cependant des ressources importantes, non seulement en termes d'engagement mais aussi d'effort budgétaire de l'Etat, sous forme de subvention et de bonification de prêt.

Les engagements de l'AFD à destination des pays méditerranéens ont triplé et l'effort budgétaire qui leur est alloué a presque doublé. Les engagements à destination de l'Asie et du Pacifique sont multipliés par deux pour un effort budgétaire qui reste constant.

L'Afrique est, certes, mieux servie pour l'effort budgétaire de l'Etat puisque, sur les 13 pays pour lesquels l'effort budgétaire dépasse 100 millions d'euros sur la période, huit sont africains (Cameroun, Sénégal, Kenya, Afrique du sud, Burkina, Ghana, Mali et Madagascar) dont quatre PMA. Les autres bénéficiaires sont méditerranéens (Maroc, Tunisie, Turquie) et asiatiques (Chine et Vietnam).

Alors que la proportion de l'effort financier de l'Etat consacrée à l'Afrique subsaharienne avait atteint 74 % en 2006, elle a été ramenée à 62 % en 2007, à 53 % en 2008 et à 55 % en 2009, soit sensiblement en dessous des 60 % demandés par le CICID en 2009 pour renverser cette tendance.

En 2010, cette proportion a atteint les 60 %. On voit ainsi les premiers effets du cadrage budgétaire défini en 2009 confirmés par le document-cadre et par le COM. Désormais, l'effort financier de l'Etat devra rester concentré sur l'Afrique subsaharienne et sur les pays prioritaires.

On constate toutefois que ni le document-cadre, ni le COM, ni le projet de loi de finances pour 2012 n'apportent une réponse satisfaisante à la question du niveau des moyens destinés à ces zones prioritaires.

**Répartition des engagements de l'AFD en Afrique subsaharienne
par instrument et par type de pays en 2010 (en millions d'euros) :**

	Subventions	Prêts	Garanties	Total	En%
14 pays pauvres prioritaires	156	211	66	433	24%
PMA non prioritaires	33	151	17	201	11%
Pays à faible revenu	0	419	17	436	25%
Pays à revenu intermédiaire	14	426	42	482	27%
Multi-pays	102	100	8	209	12%
Total	321	1306	150	1778	100%

Source : AFD

L'ensemble des documents stratégiques de la coopération française définissent l'Afrique subsaharienne et les 14 pays prioritaires comme les priorités absolues de l'AFD.

Or, on constate que les 14 pays pauvres prioritaires d'Afrique subsaharienne ne représentent qu'une partie résiduelle des interventions en Afrique subsaharienne faute de crédits budgétaires sous forme de subventions suffisantes pour intervenir dans ces pays.

Même en Afrique subsaharienne, les subventions (y compris aides budgétaires globales et contrats de désendettement et de développement) n'ont représenté que 14 % de l'activité du groupe (dont les subventions-projet, avec 5 %). Tout le monde s'accorde pour dire qu'avec 156 millions de subventions pour 14 pays prioritaires, l'AFD ne dispose pas de moyens pour intervenir de façon significative.

En résumé, un chiffre illustre la situation paradoxale de l'AFD en 2010 : les 14 pays prioritaires auront représenté 24 % des engagements de l'AFD en Afrique et 8 % des engagements de l'AFD dans le monde

b) La conjonction des restrictions des frais de fonctionnement et de la diversification géographique risque-t-il de conduire à une diminution des moyens des agences en Afrique subsaharienne ?

Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD consacré aux moyens prévoit une maîtrise de ses charges de fonctionnement et de personnel qui se trouvent désormais encadrées.

Il prévoit que cette maîtrise repose notamment sur les éléments suivants :

- un plafond d'augmentation annuelle de la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) fixé à 3,33 % en 2011-2013 ;

- une évolution des effectifs (cadres généraux et recrutés locaux) conforme à 1 757 en 2013 ;

- un plafond des frais généraux hors frais de personnel à 82,8 millions d'euros en 2013.

Cet encadrement conduit à réduire sensiblement la progression des frais généraux hors frais de personnel. La cible retenue suppose en effet une croissance d'environ 1 % par an contre des taux de 10 à 20 % les années précédentes. Cette maîtrise des coûts s'est traduite, dès le budget 2011, par des mesures d'économie.

Le budget 2011, adopté en mars par le conseil d'administration, prévoit un redimensionnement du réseau, notamment une révision de la présence de l'AFD à Luanda, à Sana'a et Ventiane, une réduction du budget de la production intellectuelle de 18 %, des charges de travaux, fournitures et services extérieurs de 13 % avec un moindre recours aux consultants extérieurs ainsi qu'une légère réduction des budgets de déplacement et de publication.

Ces mesures d'économie n'empêchent cependant pas l'AFD de poursuivre sa diversification géographique avec le démarrage de ses interventions en Asie centrale (Kazakhstan et Ouzbékistan), au Bangladesh et dans trois pays du Caucase (Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan).

La conjonction de cette restriction des coûts de fonctionnement et la poursuite de la diversification géographiques des activités de l'AFD suscitent naturellement des interrogations.

La première concerne le réseau. L'AFD dispose d'un réseau dans une cinquantaine de pays et est dotée d'un personnel qualifié qui lui donne une connaissance du terrain remarquable. Il s'agit d'un atout précieux dont ne disposent pas tous les bailleurs de fonds. Ce réseau contribue en amont à la gestion des risques en assurant la sélection et l'instruction des projets fondées sur une connaissance directe du terrain et des interlocuteurs.

Il convient, en conséquence, de bien mesurer dans le redimensionnement du réseau les coûts et les avantages des implantations de l'AFD. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille renoncer à faire évoluer le réseau et à accroître ses effectifs là où le besoin s'en fait sentir, comme en Tunisie et en Egypte, et à les réduire ailleurs.

L'Inspection des finances avait relevé qu'en 2009 l'AFD était présente dans 17 pays, qui ne sont pas explicitement mentionnés par le CICID du 5 juin 2009, comme l'Éthiopie, Maurice, le Kenya, la République dominicaine, la Thaïlande ou la Jordanie. Elle relevait que la productivité des agences présentait une grande variabilité. Il y a donc, sans doute, des ajustements possibles dans le sens d'une plus grande efficacité, pour permettre d'adapter le réseau aux priorités de l'agence et de la France, et notamment d'ouvrir de nouvelles agences ou de renforcer les effectifs dans les pays arabes du pourtour méditerranéen.

Les normes de progression des frais de fonctionnement inscrites dans le contrat d'objectifs et de moyens conduisent nécessairement à faire des choix plus sélectifs dans l'évolution des effectifs du réseau. Dans ce contexte, vos rapporteurs s'inquiètent que la possibilité de nouvelles implantations dans de nouveaux pays en Asie centrale ou dans le Caucase ne se traduise par des réductions d'effectifs dans les zones prioritaires de la coopération française.

S'agissant des engagements financiers, il a été souvent répété à vos rapporteurs que les prêts consentis dans les pays émergents n'étaient pas pris sur des sommes qui pourraient bénéficier à des pays d'Afrique subsaharienne. Autrement dit, l'arrêt des interventions de l'AFD dans les pays émergents, ne pourrait, de toute façon, pas bénéficier aux 14 pays prioritaires dans la mesure où il s'agissait de prêts non bonifiés.

S'agissant des moyens de fonctionnement de l'AFD, vos rapporteurs sont plus circonspects dans la mesure où les normes d'encadrement des frais de fonctionnement sont définies globalement. Ce qui sera dépensé dans une région du monde ne pourra vraisemblablement pas l'être dans une autre partie du monde.

Vos rapporteurs se doivent de rappeler, à cette occasion, leur opposition, déjà exprimée lors de l'examen du contrat d'objectifs et de moyens, à la fixation d'objectifs de frais de fonctionnement en valeur absolue indépendamment de l'évolution de l'activité. Des ratios d'efficience rapportant les frais généraux aux engagements ou même de marges bancaires auraient été préférables à un encadrement nécessairement arbitraire.

c) La légitimité de la diversification géographique de l'AFD suscite encore des interrogations.

En dehors de la question du réseau des agences de l'AFD, l'extension des activités de l'agence au-delà du périmètre prioritaire de la coopération française continue de susciter des interrogations au sein de la commission des affaires étrangères du Sénat.

Certains considèrent que, pour justifié qu'il soit, le mandat relatif aux biens publics mondiaux conduit à intervenir dans des pays comme la Chine, qui ont des capacités financières qui devraient leur permettre de financer eux-mêmes ce type de projet. À un moment où la Chine vole au secours de l'euro, où sa puissance financière lui permettrait de racheter la dette du Portugal ou de la Grèce, l'idée de la France de poursuivre son aide au développement en Chine suscite la perplexité. Cette perplexité est accrue par le fait que la Chine se trouve être, selon les années, le quatrième ou le sixième bénéficiaire de l'APD française au sens de l'OCDE.

Face à ces interrogations, l'AFD a supprimé toute bonification des prêts consentis à la Chine. Le directeur général de l'AFD a souligné devant la commission que ses interventions ne coûtaient rien aux finances publiques. Il a

indiqué que la place de la Chine parmi les bénéficiaires de l'APD française était liée à la comptabilisation des prêts non concessionnels et des écolages.

En définitive, même si son action est comptabilisée au titre de l'aide publique au développement, les engagements financiers de l'AFD en Chine ne correspondent ni à de l'aide, ni à un effort public, ni à du développement au sens traditionnel du terme. Alors, à quoi correspond cette activité au regard des objectifs de la coopération française ? Voilà une question récurrente que se posent les membres de la commission des affaires étrangères.

À cette question, le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, adopté le 7 juillet dernier par son conseil d'administration, apporte une première réponse en stipulant que : *« Conformément aux termes de la lettre de mission de son Directeur général et aux orientations du document cadre de coopération pour le développement, l'AFD poursuivra le développement de son activité dans les pays émergents, en veillant à limiter ses interventions concessionnelles et en privilégiant les pays représentant des enjeux stratégiques majeurs. Ces instruments viseront à la promotion d'une croissance verte et solidaire en s'efforçant de valoriser l'expertise de la France et les compétences de ses entreprises ».*

Le plan d'orientation stratégique de l'AFD adopté le 16 novembre dernier poursuit la même idée en indiquant que l'expertise de l'AFD dans les pays émergents *« vise une coopération bilatérale avec des experts et des opérateurs techniques français ayant des compétences et des métiers comparables, dans une optique de partage d'expérience. Elle constitue un terrain privilégié pour la mission d'influence française de l'Agence et constitue un élément essentiel de l'attractivité et de la compétitivité de l'offre AFD. ».*

Il faut donc comprendre que l'AFD poursuit dans les pays émergents deux objectifs : le **premier est la promotion d'une croissance verte et solidaire et le deuxième est la promotion des intérêts français.**

S'agissant du premier objectif, dire que l'AFD est en mesure, par ses financements, d'infléchir la trajectoire de croissance d'un pays comme la Chine ou l'Inde vers un développement plus sobre en carbone a semblé, au regard des sommes en jeu, peu vraisemblable.

Vos rapporteurs ont néanmoins souhaité approfondir cette question à travers une mission d'évaluation de l'activité de l'AFD en Inde.

Il ressort de cette mission que l'AFD mène, dans ce pays comme dans d'autres pays émergents, une activité de banque de développement qui devrait être, à terme, rentable et qui, par ailleurs, semble conforme aux intérêts de la France.

Une des conclusions de la mission est que l'accroissement des activités de l'AFD dans les pays émergents poursuit, outre les deux objectifs précités, **un objectif financier de diversification des risques et de rentabilité financière.**

L'extension du champ d'intervention de l'AFD aux grands pays émergents a un double effet positif en matière de risques : d'une part ces pays sont mieux notés et moins risqués que la plupart des pays africains ; d'autre part l'Agence diversifie ses risques, qui sont répartis sur un plus grand nombre de contreparties.

Même si l'AFD n'a pas souhaité communiquer aux rapporteurs des chiffres relatifs à la marge bancaire susceptible d'être dégagée par ses activités en Inde, ces derniers en ont retiré la conviction que des projets financés permettraient de dégager une marge bénéficiaire susceptible de financer les frais généraux de l'agence.

S'agissant du premier objectif relatif aux biens publics mondiaux, la capacité de ces financements à influencer la trajectoire de croissance d'un pays comme l'Inde apparaît, en revanche, extrêmement limitée dans la mesure où les interventions de l'AFD représentent au mieux 1/1000 des financements mobilisés par l'Inde pour financer son plan quinquennal relatif aux infrastructures.

En ce qui concerne le deuxième objectif, relatif à la promotion de l'expertise française, vos rapporteurs estiment que la présence de l'AFD dans ces pays présente de nombreux avantages.

Si d'aucuns estiment qu'en allant « faire du chiffre » et promouvoir les intérêts économiques et commerciaux français, l'AFD s'est ainsi dévoyée de sa vocation et participe à une régression vers une aide déliée, vos rapporteurs constatent également que ces interventions nourrissent des relations bilatérales avec des acteurs majeurs de l'économie mondiale et qu'elles contribuent à légitimer le discours des pouvoirs publics dans les négociations internationales sur le climat.

Elles renforcent l'expertise française dans ces pays. Elles peuvent, dans le cadre d'une aide déliée, contribuer aux exportations des entreprises françaises dans la mesure où ces financements concernent des secteurs comme l'eau ou les transports urbains, où des entreprises françaises sont bien implantées.

Pour vos rapporteurs, la cohérence de ce positionnement repose néanmoins sur la rentabilité de ces interventions et le caractère limité des moyens budgétaires mis en œuvre.

Cette diversification apparaît légitime si, à terme, le produit de cette activité peut contribuer aux résultats de l'AFD et, ainsi, indirectement au financement de ses activités dans des zones plus prioritaires de la coopération française.

Pour l'instant, votre commission n'a aucune donnée lui permettant de penser que les agences, dans les pays émergents, vont devenir des centres de profits dont les résultats profiteront à l'ensemble de l'établissement et donc aux activités déficitaires dans les pays d'Afrique francophones.

Paradoxalement, la réalité de la rentabilité des opérations dans les pays émergents ainsi que l'intérêt d'une péréquation entre les zones bénéficiaires et les zones déficitaires ne sont pas mis en avant par une institution par ailleurs très réticente à dire qu'elle gagne de l'argent en dépit d'un résultat net positif permanent.

De ce point de vue, la poursuite de la stratégie de l'AFD suscite deux séries d'observations, d'une part, sur le coût État de ses interventions et, d'autre part, sur la transparence de l'AFD quant à la rentabilité des projets qu'elle finance dans les pays émergents.

S'agissant du coût État de ces interventions, vos rapporteurs étaient naturellement favorables au plafonnement de la part de l'effort financier de l'État consacré au financement concessionnel dans les pays émergents.

Même plafonné à 10 %, cet effort reste conséquent. Il a représenté 77 millions d'euros en 2009, ce qui correspond à la moitié des subventions reçues par 14 pays prioritaires de la coopération française.

C'est pourquoi vos rapporteurs seront particulièrement vigilants sur la progressive disparition des bonifications d'intérêt dans ces zones.

Ils observent, à la suite de leur mission en Inde, que la perspective d'une disparition totale de la concessionnalité semble plus éloignée qu'à première vue.

Ils ont constaté, dans l'Inde du moins, que l'AFD exerçait son activité sur un marché où il existait une véritable concurrence entre les banques de développement. Dans le secteur des infrastructures, notamment, les États émergents ont la possibilité de choisir, entre les différentes banques de développement, les conditions les meilleures.

Dans ce contexte, la suppression de tout élément de concessionnalité doit être évaluée au regard de la concurrence. En Inde, les interventions de l'AFD offraient des taux d'intérêt moins intéressants que ses concurrents japonais et allemand sur des durées souvent plus longues. Compte tenu de son implantation très récente dans les pays émergents, il apparaît donc difficile de supprimer à court terme tout élément de bonification. Dès lors, le montant de l'effort financier de l'État consacré au financement concessionnel dans les pays émergents ne semble pas exorbitant par rapport au montant très élevé des contrats de financement signés par l'AFD.

S'agissant de la transparence de l'AFD sur la rentabilité des opérations financées dans les pays émergents, vos rapporteurs ont constaté que celle-ci avait, à plusieurs reprises, refusé de communiquer des données sur les marges bancaires susceptibles d'être dégagées des opérations effectuées en Inde et en Chine.

De deux choses l'une : soit ces opérations sont déficitaires et conduisent l'AFD à prélever sur ses frais de fonctionnement pour poursuivre ses activités dans les pays émergents. Si cela est le cas, compte tenu de

l'étroitesse des marges de manœuvre de l'agence en Afrique subsaharienne, vos rapporteurs seraient d'avis d'examiner plus avant la pertinence des implantations de l'AFD dans ces pays : soit ces opérations sont bénéficiaires ou le seront à terme.

Vos rapporteurs ont tendance à privilégier la seconde hypothèse. Ils comprennent que l'AFD est dans **la situation complexe d'intervenir en Chine ou en Inde au titre de l'aide au développement, sous le statut juridique et fiscal d'un organisme non lucratif d'agence de coopération au développement, pour y conduire des opérations financières économiquement rentables sur des projets intéressants, les entreprises et les expertises françaises.**

Cette situation complexe, qui explique la difficulté à communiquer sur une éventuelle péréquation entre les activités rentables dans les pays émergents et celles menées en Afrique, n'a pas permis de mettre en valeur la cohérence de la stratégie, ni de clarifier aux yeux des contribuables les motivations de l'activité de l'AFD dans ces pays.

En conclusion sur ce point, votre commission des affaires étrangères, alertée par ses rapporteurs, estime qu'il n'est pas normal que le Parlement ne soit pas informé des objectifs et des conséquences de l'extension géographique des activités du principal opérateur français d'aide au développement.

L'AFD intervient aujourd'hui dans une centaine de pays et compte 68 agences et bureaux. Le nombre de ces implantations s'est accru de 30 % depuis 2005 sans que le Parlement n'ait eu à se prononcer sur cette stratégie. On refuse aujourd'hui de lui donner les informations nécessaires pour comprendre les conséquences financières de ces nouvelles implantations.

On peut se demander si les membres du conseil d'administration sont eux-mêmes informés de la rentabilité à terme des activités de l'AFD dans ces géographies.

En 2012, l'AFD devrait démarrer ses interventions en Asie centrale (Kazakhstan et Ouzbékistan), au Bangladesh et dans trois pays du Caucase (Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan)¹.

Vos rapporteurs comme d'autres membres de la commission se sont interrogés sur les objectifs de l'AFD dans ces pays. S'agit-il d'aide au développement ? De soutien au commerce extérieur français ? De coopération politique ? Ces interventions entraîneront-elles la consommation de crédits budgétaires ? Si c'était le cas, ces crédits seront-ils prélevés sur les crédits de subventions déjà faibles que la coopération française dirige prioritairement vers l'Afrique subsaharienne ?

¹ Conformément à ses statuts (art. R516-5 du code monétaire et financier), l'AFD est autorisée à intervenir hors de la zone de solidarité prioritaire sur instruction conjointe des ministres compétents, généralement réunis en CICID.

3. Un modèle économique et des relations financières avec l'Etat à clarifier

Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD est arrivé après une période de croissance sans précédent des engagements financiers de l'AFD, à l'issue de laquelle la pérennité du modèle économique de l'AFD et la nature de ses relations financières avec l'Etat soulevaient des interrogations.

La très forte croissance des activités a été techniquement rendue possible par l'existence de fonds propres, accumulés depuis la fondation de l'AFD, qui permet, à l'AFD, en sus de l'adossement à l'Etat, de bénéficier sur les marchés d'une signature triple AAA.

Or aujourd'hui, l'agence est en train d'atteindre le plafond des engagements d'activités, autorisé par le ratio bancaire « grands risques », dans plusieurs pays stratégiques comme la Tunisie et le Maroc.

En outre, cette croissance a aussi entraîné une diminution du ratio de solvabilité, de l'ordre de 50 % en 2005-2006 à 28 % au 30 juin 2011.

Cette situation a suscité **une demande de redéfinition de la répartition du résultat net entre l'Etat et l'AFD** qui, depuis 2004, est entièrement capté par l'Etat, qui a ainsi bénéficié de versements cumulés de plus d'un milliard d'euros sur la période.

Au-delà de la répartition du dividende, la multiplication des financements croisés entre l'Etat et l'AFD a également créé des tensions dans une période de restrictions budgétaires.

La relative opacité des relations croisées entre l'Etat et l'AFD, tant en matière de bonifications versées par l'Etat, de politique de provisionnement du portefeuille par l'AFD que de rémunération des différentes activités que l'AFD exerce pour le compte de l'Etat, ne permet pas d'avoir **une vision d'ensemble claire des relations budgétaires entre l'AFD et ses tutelles**.

Enfin, la concomitance d'une période de très forte croissance et de restriction budgétaire étatique conduit à s'interroger sur la nécessité d'une période de stabilisation de l'activité du groupe AFD autour de 7 milliards d'engagements.

En effet, aux interrogations internes sur le fait de savoir si l'architecture interne et les procédures de l'Agence mises en place pour une activité de 2 milliards d'engagements sont encore pleinement pertinentes pour des engagements trois fois plus importants s'ajoutent les demandes des pouvoirs publics de participer aux efforts de réduction des coûts de fonctionnements des opérateurs de l'Etat.

Si ce contexte milite pour une phase de stabilisation, celle-ci aurait été cependant contradictoire avec des objectifs d'engagements plus ambitieux en Afrique, renforcés par les nombreux engagements politiques et une

demande de financement croissant dans les pays émergents qui, investissant de façon massive, sont très demandeurs des interventions de l'AFD.

Le nouveau contrat d'objectif et de moyen n'a pas répondu à l'ensemble de ces interrogations.

a) L'accord sur la répartition du dividende n'est pas satisfaisant

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD prévoit pour la première fois que « *l'Etat fixera des règles précises et pluriannuelles de distribution du résultat net de l'AFD, calibré afin d'assurer, outre la rémunération de l'actionnaire unique, une incitation interne à la bonne gestion financière et un maintien des fonds propres de l'Agence à un niveau adapté à ses mandats et à sa stratégie* ».

Votre commission s'est félicitée que le principe d'une distribution du résultat, qui assure une incitation interne à la bonne gestion financière, et le maintien des fonds propres soient clairement édictés dans le contrat.

D'après les informations dont disposent vos rapporteurs, l'accord envisagé prévoit que l'Etat prélèvera dorénavant 75 %, jusqu'à 75 millions d'euros, de résultats, puis 50 % entre 75 millions et 140 millions et renvoie à une négociation ultérieure la détermination du prélèvement pour des résultats supérieurs à 140 millions d'euros.

Les prévisions de résultats de l'AFD pour les deux prochaines années se situant entre 80 millions et 100 millions d'euros, **le taux moyen de prélèvement de l'Etat devrait se situer plus proche de 75 % que de 50 %**. Dans ce contexte, l'AFD pourrait abonder ses fonds propres d'environ 20 à 25 millions d'euros.

Cette mesure semble insuffisante pour contenir les évolutions des ratios prudentiels dans les prochaines années.

Comme le souligne la Cour des comptes, « *les besoins de fonds propres additionnels sont estimés par l'AFD entre 200 millions d'euros et 400 millions d'euros d'ici 2012* » ; « *il serait préférable de ne pas poursuivre sur la lancée actuelle sans baliser la trajectoire* ». Lorsqu'on compare à d'autres établissements ayant un objet similaire, on constate en effet que la taille de leurs fonds propres est souvent plus importante. Ainsi, la BERD a-t-elle récemment augmenté ses fonds propres de 20 à 30 milliards d'euros pour un niveau d'engagement de 8 milliards par an comparable à celui de l'AFD.

L'augmentation proposée des fonds propres appliquée au ratio « grand risque » permet une augmentation d'environ 5 millions d'engagements sur les pays proches du plafond comme la Tunisie ou le Maroc.

Cette augmentation permettra-t-elle à l'Agence, dans un contexte prudentiel évolutif, de poursuivre la croissance de ses engagements pour mettre en œuvre les engagements pris par la France dans le cadre du « Partenariat de Deauville » ?

La question fait l'objet de réponse divergente selon les interlocuteurs. Mais, il est à noter que la mise en œuvre de la réglementation « Bâle III » devrait desserrer ces contraintes dès 2013 en permettant à l'AFD de comptabiliser dans ses fonds propres la totalité de la « ressource à conditions spéciales » (RCS) que lui octroie l'État (prêts très avantageux du Trésor à l'AFD au taux fixe 0,25%, d'une durée de 30 ans dont 10 de différé), alors qu'aujourd'hui cette RCS n'est comptabilisable qu'à hauteur de la moitié des fonds propres de base de l'Agence.

On observera que si l'AFD avait pu intégrer dans ses réserves les 1,1 milliard d'euros distribués à l'Etat depuis 2004, la capacité d'engagement au regard des « grands risques aurait été de 275 millions d'euros », ce qui est plus en phase avec les demandes actuelles des pays comme le Maroc ou la Tunisie.

Votre commission considère que cet arrangement, fruit d'un compromis entre des positions éloignées, ne correspond à aucune logique économique et financière, sinon à celle, louable mais finalement indifférente à l'objet de l'AFD, de ne pas diminuer une source de financement d'un Etat aujourd'hui impécunieux.

Votre commission a estimé qu'une distribution du résultat net pour moitié pour l'Etat et pour moitié pour les fonds propres de l'AFD serait une mesure plus judicieuse. Il est, par ailleurs, essentiel que cette règle figure dans le COM et non dans une lettre conjointe du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre du budget.

Compte tenu de son activité de crédit, les fonds propres de l'AFD sont un élément de ses ressources. Dès lors, il apparaît singulier de prévoir les objectifs et les moyens de l'AFD dans un contrat et de soustraire cette ressource-là du contrat. En outre, laisser au seul ministère des finances le soin de définir cet élément essentiel de l'équilibre financier de l'AFD est en contradiction avec l'idée d'une cotutelle de l'AFD.

En conclusion, la commission demande à ce que le prélèvement de l'Etat sur le résultat net soit limité à 50 % et que cette clef de répartition soit inscrite dans le contrat et se réserve la possibilité de l'imposer par voie d'amendement.

b) Le COM n'a pas permis d'effectuer un choix entre une stabilisation ou une poursuite de la croissance des engagements de l'AFD

Quelques semaines après l'adoption du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, le plan d'orientation stratégique de l'agence (POS 3) ne définit pas une trajectoire d'activité mais recense des scénarios possibles. Le COM, présenté comme la feuille de route pour les trois années à venir n'a donc pas réussi à lever les incertitudes quant aux moyens et aux objectifs de l'opérateur pivot de la coopération française. De ce fait, le POS 3 comme son

prédécesseur le POS 2 propose trois scénarios pour les futures autorisations de financement du Groupe AFD :

- scénario 1 de « stabilisation » : le montant des autorisations croît de 500 millions d'euros par an en 2012 et 2013 et est stabilisé à 8 milliards d'euros à partir de 2014 ;

- scénario 2 de « croissance maîtrisée » : mêmes hypothèses pendant la période couverte par le COM, puis croissance annuelle des autorisations pour atteindre 10 milliards d'euros en 2016 ;

- scénario 3 « volontariste » : montant d'autorisation cible de 12 milliards en 2016.

Ces scénarios confirment le doublement, dans tous les cas, de l'encours de crédit, principalement influencé par le niveau des autorisations accordées au cours du POS antérieur en raison de l'inertie importante du portefeuille.

La période couverte par le POS3 peut être scindée en deux séquences : la période couverte par le premier COM (jusqu'à 2013) devrait faire l'objet d'une croissance des nouvelles autorisations de financement de 7 milliards en 2012 à 8 milliards d'euros en 2013.

Pour la période 2014-2016, les hypothèses retenues varient d'une stabilisation des nouvelles autorisations de financement à 8 milliards à une augmentation progressive à 10 ou 12 milliards d'euros. Ces hypothèses seront affinées lors de la préparation du deuxième COM, en tenant compte notamment de l'évolution de la conjoncture internationale et des perspectives de moyens confiés à l'Agence pour cette période, notamment de ses fonds propres.

Selon la direction générale de l'AFD, entendue par votre commission, le niveau dépendra de la consolidation de ses fonds propres. M. Dov Zerah a, en effet, souligné que *« le schéma sur lequel nous avons fonctionné pendant cette décennie arrive à ses limites, puisque notre ratio de solvabilité est aujourd'hui inférieur à 30 %. C'est la raison pour laquelle nous avons demandé à nos autorités de tutelle une augmentation des fonds propres. Cette demande n'a pour l'instant pas reçu de réponse positive. Nous avons proposé différentes modalités dont certaines sont indolores pour les finances publiques. »*.

De son côté, le directeur général du trésor a souligné devant la commission que : *« La situation de l'AFD au regard des ratios de solvabilité est très confortable puisque celui-ci avoisine les 29 %, une situation très nettement supérieure à certains de ses homologues »*.

S'agissant du ratio de solvabilité de l'Agence, la limite prudentielle de 8% est en effet aujourd'hui loin d'être atteinte. Le ratio de solvabilité de l'AFD est, en outre, dans la moyenne de ses pairs ; il est très supérieur à celui de la KfW allemande (9,5%), qui dispose, il est vrai, d'une garantie publique,

et à celui d'Oséo (environ 9% au 31 décembre 2011, après recapitalisation). Le ratio « core Tier 1 » de l'AFD s'établissait quant à lui à 18% à fin 2010.

Les projections de bilan effectuées par l'AFD dans le cadre de l'élaboration de son plan d'orientation stratégique pour 2012-2016 montrent que même dans le scénario d'engagements le plus ambitieux, qui fait l'hypothèse d'une augmentation de 5 milliards des engagements en cinq ans, pour atteindre 12 milliards en 2013, les limites prudentielles auxquelles est soumise l'AFD ne seront pas franchies à moyen terme.

Au-delà de ces appréciations divergentes, il convient de savoir, au regard des marchés, si l'AFD doit être considérée comme une entité autonome responsable financièrement de l'ensemble de ses engagements et, notamment, de ses prêts souverains jusqu'au dernier euro ou s'il faut prendre en compte l'adossement de l'AFD à l'État et le recours possible au Club de Paris.

Dans le premier cas, l'AFD doit disposer des fonds propres nécessaires pour accroître ses autorisations de financement au-delà des limites actuelles. **Or compte tenu des engagements passés et de l'inertie du bilan comptable, le ratio de solvabilité risque de décroître de façon très rapide pour atteindre des niveaux particulièrement bas dans les années 2015/2016.**

Dans le second cas, la question du niveau des fonds propres ne se pose qu'en termes de respect des ratios prudentiels.

Il faut, en outre, souligner que le niveau des fonds propres de l'AFD influence celui des capitaux libres dont la rémunération constitue une source essentielle de l'excédent brut d'exploitation de l'agence qui lui permet de financer des activités non rémunérées comme la production de connaissances, ou déficitaires comme la gestion des subventions. L'enjeu des fonds propres ne concerne donc pas seulement la politique de risque de l'agence mais également son niveau d'activité.

c) Un modèle économique qui suscite des interrogations ?

L'examen du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD a conduit vos rapporteurs à mieux comprendre le modèle économique complexe de l'AFD. Sans prétendre à une compréhension exhaustive des mécanismes financiers particulièrement raffinés, il leur semble que ce modèle mériterait une clarification.

(1) L'AFD est-il un établissement non lucratif ?

De par son objet social, l'AFD n'a pas vocation à générer un profit. S'il est demandé à son directeur général une gestion efficiente de l'agence, ni sa lettre de mission ni le contrat d'objectifs et de moyens ne fixent d'objectifs en matière d'excédent d'exploitation. Le caractère non lucratif de cet établissement est d'ailleurs parfois une condition juridique de son établissement dans certains pays comme l'Inde.

Il reste que l'AFD, ces dernières années, a dégagé un résultat net qui oscille entre 100 et 200 millions d'euros.

Evolution du résultat net de l'AFD

	Réalisé 2005	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Réalisé 2010
Résultat net de l'AFD (en M€)	189,1	247,8	288,5	167,2	246,5	103,7
Résultat distribué	94,5	247,8	288,5	167,2	220,0	70,6*
en % du résultat net	50%	100%	100%	100%	89%	68%*
Part du résultat prélevée par l'Etat	94,5	247,8	288,5	167,2	220,0	70,6*
en % du résultat distribué	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : AFD

Selon le plan d'orientation stratégique récemment adopté par l'AFD, *« le résultat comptable dégagé sur un exercice s'explique notamment par : une sinistralité constatée inférieure, jusqu'à présent, à la marge censée la couvrir et la rémunération des capitaux libres ... Les revenus bruts dégagés par la rémunération des capitaux libres représentent 100 à 120 millions d'euros/an et permettent de couvrir le coût des activités non rémunérées (production de connaissances, CEFEB, appui conseil aux pouvoirs publics français), ou déficitaires (prestations et subventions), laissant un solde de l'ordre de 50 millions d'euros/an. »*

Il est, par ailleurs, dit que les activités de prêts ne sont globalement pas conçues pour produire un excédent d'exploitation : *« la tarification qui s'applique à l'essentiel des prêts a été établie sans marge bénéficiaire, de manière à obtenir un résultat économique nul »*. Il s'avère toutefois que la tarification des prêts est fixée de façon homogène quels que soient la géographie, la nature des projets financés et leur montant. Autrement dit, la tarification ne varie pas en fonction du cours réel de l'instruction et du suivi des projets, mais intègre une marge de nature à couvrir *in fine* l'ensemble des coûts de fonctionnement de l'AFD.

C'est dans cette tarification que repose un élément de péréquation. Péréquation, d'une part, entre les activités rentables de crédits et de production financière et des activités déficitaires de gestion de subventions, de production intellectuelle, de conseils, de partenariats et de communication, d'autre part, entre zones géographiques, dans la mesure où la marge bancaire de l'AFD est produite dans les zones les plus prospères alors que les activités de gestion de prêts ou de subventions, dans les zones les moins pourvues, sont globalement déficitaires.

Ce modèle économique présente l'avantage relativement efficient de peser faiblement sur les deniers publics, puisqu'une partie des activités qui pourraient être financées par le budget de l'État sont prises en charge par

l'AFD au titre de ses frais de fonctionnement grâce aux marges effectuées sur les projets les plus bénéficiaires.

Est-ce que l'ensemble du modèle économique peut être considéré comme non lucratif ? C'est une question qu'on est en droit de se poser au regard du montant des dividendes redistribués à l'État, qui dépasse très largement les 50 millions d'euros par an précités. On peut toutefois observer que le résultat redistribué à l'État d'environ 200 millions d'euros est très inférieur aux ressources allouées par le budget à l'AFD qui avoisinent en tout le milliard. En revanche, force est de constater que les activités de l'AFD sont, selon les pays, plus ou moins désintéressées.

Ce modèle présente l'inconvénient d'une véritable opacité. L'ensemble des financements croisés ne permet pas d'évaluer les activités à leur coût réel. En outre, tout semble se passer comme si les services de l'AFD profitent de cette complexité pour conserver des marges de manœuvre face à des tutelles peu outillées pour suivre les circuits financiers de l'AFD.

Selon le dernier plan d'orientation de l'AFD, ce modèle économique non lucratif aurait, en outre, atteint un certain nombre de limites

« Du fait de cette tarification non lucrative qui a été ajustée en 2007 pour s'adapter à l'évolution des marchés financiers, les marges des produits à venir seront plus faibles que celles passées et devraient peser sur la formation des résultats futurs. Les possibilités d'accroître les produits de commissions et les marges sont encore faibles, pour au moins trois raisons : la concurrence entre développeurs ; les conventions d'établissement dans les pays partenaires qui prévoient le plus souvent que l'AFD mène une activité non-lucrative ; le risque de brouiller l'image de l'Agence et qu'elle soit perçue comme exerçant une concurrence anormale vis-à-vis d'opérateurs privés. »

« La différence entre lecture économique et lecture comptable ne posait pas de problème en l'absence de dividende. Ceci n'est plus le cas depuis 2004 avec le versement d'un montant cumulé d'1,1 Md€ de dividendes. ».

Vos rapporteurs ont du mal à comprendre ce que signifient concrètement ces observations.

S'agit-il, devant la pression exercée sur les frais de fonctionnement, d'un pas en avant vers une modification des tarifications, qui consisterait à prévoir, pour certains prêts, dans certains pays et secteurs, une véritable marge bénéficiaire, avec le risque souligné de brouiller l'image de l'Agence et qu'elle soit perçue comme exerçant une concurrence anormale vis-à-vis d'opérateurs privés ?

Il s'agit sans doute là d'un débat important qui doit, selon vos rapporteurs, être précédé d'une plus grande visibilité sur la rentabilité réelle des différentes activités de l'AFD, par instrument mais aussi par pays.

Ce débat n'est, en outre, évidemment pas indépendant du débat sur les relations financières entre l'AFD et l'État.

- (2) La rémunération de l'AFD par l'Etat pour les opérations gérées pour son compte a-t-elle encore vocation à couvrir les frais réels ?

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD précise les ressources budgétaires à la disposition de l'agence et définit, dans son principe, les règles de redistribution du résultat net issu de l'utilisation de ses ressources entre l'Etat et l'AFD. Sous réserve des observations sur l'absence de définition des modalités de répartition du résultat dans le corps de contrat, ce dernier offre une visibilité appréciable sur une partie des relations budgétaires AFD/Etat, mais sur une partie seulement.

Ainsi, pour 2010, l'AFD a trouvé sur les marchés financiers plus de 2 milliards d'euros de financement, elle a bénéficié de moins d'un milliard de crédits budgétaires, elle a reversé un peu plus de 70 millions de son résultat net à l'État. Les relations financières ne s'arrêtent cependant pas là.

L'Etat, par le biais des prestations exécutées pour son compte par l'AFD, a une influence non négligeable sur la formation de ce résultat net. En effet, l'AFD effectue, pour le compte de l'Etat, des prestations qui sont soit intégralement financées sur les fonds propres de l'AFD, comme les activités d'appui et de conseils aux pouvoirs publics, soit partiellement rémunérées par l'Etat, comme la gestion des subventions, du soutien aux ONG ou aux collectivités territoriales.

Ces prestations ont fait l'objet d'un transfert de compétence de l'Etat à l'AFD et font apparaître un déficit structurel à la charge de l'AFD.

Or, le périmètre de ces prestations est évolutif, en particulier dans le domaine du conseil aux pouvoirs publics, des partenariats ou de la communication. Si l'on considère la seule gestion des subventions, de l'aide budgétaire globale et des contrats désendettement développement (C2D), progressivement transférée à l'AFD depuis 2004, celle-ci est structurellement déficitaire du fait de la faible rémunération de l'AFD pour la gestion de ces prestations.

Le tableau ci-dessous présente un bilan financier de la gestion des subventions-projets selon la comptabilité analytique de l'AFD (montants en M€) :

	Base (2)	Rémunération	Coûts complets	Déficit
2006 (1)	266	26,6	33,7	-7,1
2007	264	26,4	36,9	-10,5
2008	227	22,7	39,0	-16,3
2009	239	23,9	35,8	-12,0
2010	238	23,8	35,5	-11,8

(1) Données 2006 retraitées car mise en place de la comptabilité analytique par métier en 2007.

(2) Pour chaque exercice, la base de calcul de la rémunération est égale à 50% des engagements de subvention + 50% des décaissements de subvention.

L'article 12 de la convention-cadre prévoit une rémunération de l'AFD pour les opérations qu'elle effectue pour le compte de l'Etat, pour chaque type de concours, par le produit d'un taux forfaitaire (10 % pour les dons, 1 % pour les ABG et 2 % pour les C2D) et d'un indicateur d'activité. Depuis l'exercice 2010, les crédits budgétaires affectés à la rémunération de l'agence sont répartis entre les programmes 110 et 209 au prorata des activités entrant sous ces deux programmes.

Cette situation n'est pas conforme à la convention-cadre entre l'Etat et l'AFD qui visait un financement équilibré de chaque activité en prévoyant que « les rémunérations de l'AFD visent à couvrir ses coûts réels ».

Votre commission aurait souhaité en conséquence que ce principe soit rappelé dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD.

Sur les modalités, il conviendra de trouver, sur la base d'un chiffrage partagé entre l'AFD et les tutelles, le niveau et le mode de rémunération le plus adapté.

Votre commission estime que la révision de la convention-cadre entre l'AFD et l'État devrait être l'occasion de mettre à plat l'ensemble des flux financiers entre l'agence et les différents ministères de tutelle.

III. UN SOUTIEN ENCORE TROP TIMIDE AUX AUTRES OPÉRATEURS DE LA COOPÉRATION QUE SONT LES ONG ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Il faut renforcer les opérateurs associatifs français qui mènent sur le terrain des actions remarquables

Alors que la France a longtemps peiné à concevoir sa politique de coopération autrement qu'au niveau interétatique, la reconnaissance de la contribution des ONG à l'efficacité de l'aide progresse au niveau national parmi les acteurs de la coopération et du développement.

Alors que cette situation se traduisait au niveau budgétaire par le peu de crédits publics transitant par les ONG, la coopération non gouvernementale restant le parent pauvre de la coopération française, **l'engagement de 2005 du Président Jacques Chirac, repris par le Président Nicolas Sarkozy, de doubler la part d'APD transitant par les ONG françaises entre 2004 et 2009** (de 1 % à 2,08 % en 2009) permet progressivement de rattraper le retard français dans ce domaine.

En effet, avec 1,14 % de l'APD transitant par les ONG françaises en 2004, la France était alors très loin de la moyenne des pays de l'OCDE qui se situait déjà à un peu plus de 5 %.

Les ONG sont en effet des acteurs assurant une véritable complémentarité par rapport aux actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération publique.

Une particularité essentielle des ONG est de s'appuyer sur des démarches, participatives et partenariales dans leurs actions de renforcement des sociétés civiles du Sud. Les ONG agissent, en effet, le plus souvent, avec des partenaires locaux (ONG des pays du Sud, organisations sociales locales).

Les premiers critères de qualité de l'action des ONG sont ainsi la qualité et la pérennité du partenariat et leur capacité à contribuer au renforcement de la responsabilité et de l'efficacité de leurs partenaires. Leurs atouts résident également dans la mise en œuvre d'une coopération de proximité, dans leur rapidité d'intervention, et dans leur capacité d'innovation qui leur permet de faire évoluer rapidement leurs interventions et de les adapter aux contextes changeants.

Les crédits transitant par les ONG dans le projet de loi de finances se répartissent entre quatre actions de trois programmes LOLF : le 209, le 301 et le 185. Ces crédits couvrent quatre catégories principales de projets portés par les ONG françaises :

- les crédits pour le cofinancement des projets et programmes des ONG françaises sur leur droit d'initiative relèvent de l'action 2 du programme 209, au sein des crédits « Aide projet FSP et AFD ». Le Projet Annuel de Performance agglomère sous l'appellation « aide projet (FSP et AFD) » des crédits fondamentalement différents dans leur objet et leur forme juridique : des crédits dédiés aux projets des ONG françaises mais également et surtout, des crédits pour les projets AFD ;

- les crédits pour le financement des différentes formes de Volontariat International relèvent de l'action 2 du programme 209 et dans une moindre mesure du programme 185 ;

- les crédits pour le financement des interventions d'urgence humanitaires des ONG relèvent du Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH), au sein de l'action 2 du programme 209 ;

- les crédits pour le cofinancement de projets d'ONG relevant des priorités du MIIIDS.

Globalement, le montant de l'APD transitant par les OSI (françaises, locales, internationales) est passé de 117 millions d'euros en 2005 à 137 millions d'euros en 2010, montant qui représente 1,5 % de l'APD française totale, chiffre qui reste, il est vrai, encore éloigné de la moyenne des pays de l'Union Européenne, du Canada ou des Etats-Unis, proche de 5 %¹.

¹ A noter que les statistiques du CAD de l'OCDE ne distinguent pas la nationalité des ONG bénéficiaires.

Cette comparaison peut toutefois être relativisée. La structure de l'APD française est particulière, compte tenu notamment de la part des annulations de dette.

Aussi le niveau d'effort réel en direction des OSI est-il mieux reflété par le montant de l'APD versée aux ONG rapporté à l'APD bilatérale programmable.

Cet agrégat présente en effet l'avantage d'exclure les éléments de l'APD qui, par définition, ne peuvent pas transiter par les ONG.

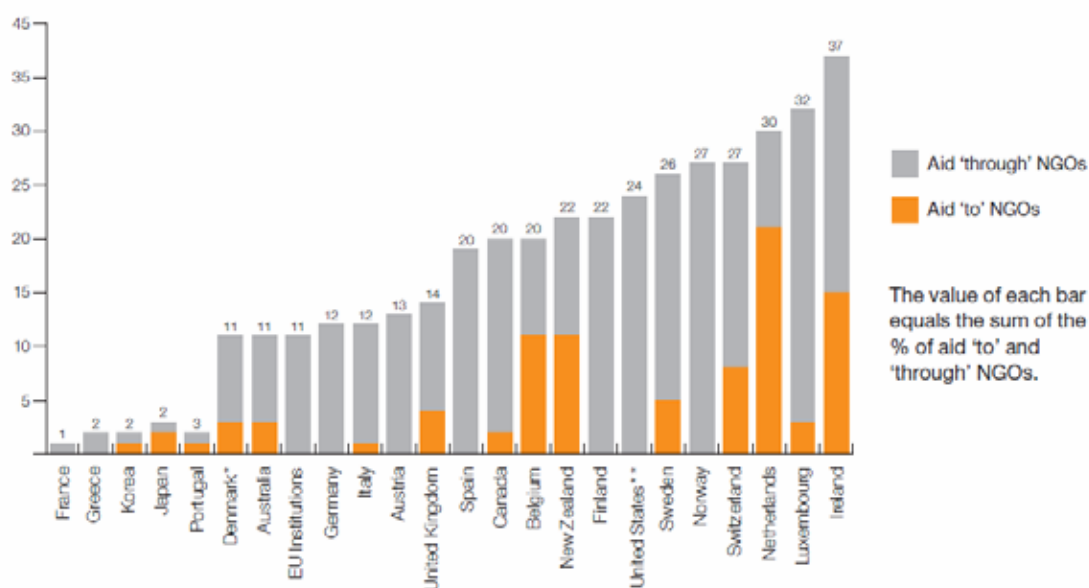
Ainsi, rapportée à l'APD bilatérale programmable, la part d'APD transitant par les ONG françaises s'élève à 4,50 % en 2009 tandis que celle transitant par les ONG françaises, locales et internationales s'élève à 6 %.

<i>en millions d'euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010
Montant de l'APD française totale	8 445	7 219	7 566	9 048	9 075*
Montant de l'APD française bilatérale	6 309	4 571	4 483.5	5 040	
Montant de l'APD française bilatérale programmable	2 262	1 847	2 183	2 334	
Montant de l'APD versé aux OSI françaises	97	100	102	105	112*
% de l'APD totale versé aux OSI françaises	1,15%	1,38%	1.35%	1.16%	1.23%*
% de l'APD bilatérale versé aux OSI françaises	1,54%	2,18%	2.28%	2.08%	
% de l'APD bilatérale programmable versé aux OSI françaises	4.29%	5.38 %	4.70%	4.50%	
Montant de l'APD versé aux OSI françaises, locales et internationales	126	142	151	137	
% de l'APD totale versé aux OSI	1,50%	1,96%	2,02%	1,51%	
% de l'APD bilatérale versé aux OSI	2%	3,10%	3,40%	2,72%	
% de l'APD bilatérale programmable versé aux OSI	5,59%	7,7%	6,99%	5,87%	

A l'occasion de la dernière réunion du CICID, le 5 juin 2009, le Premier ministre a renouvelé l'engagement de porter à 2 % la part de notre aide publique au développement transitant par les OSI.

Vos rapporteurs souhaitent que les pouvoirs publics tiennent cet engagement et observe que d'après la récente enquête publiée par l'OCDE, la France reste le dernier des Etats membres du CAD en part d'APD transitant par les ONG, avec 1,5%, alors que la moyenne OCDE est de 13%16 .

Figure 3.2. Percentage of bilateral ODA allocated to and through NGOs by DAC member, 2009



Pour les trois éléments principaux concernant les crédits aux ONG dans le PLF, les financements prévus pour 2012 sont stables par rapport à l'an dernier :

- 45 M€ d'AE pour l'appui aux initiatives des ONG (41 M€ en CP)
- 21,6 M€ (AE=CP) pour le volontariat, dont 19,5 M€ pour France Volontaire et le dispositif Volontariat de Solidarité Internationale (VSI)
- 8,9 M€ (AE=CP) pour le Fonds d'urgence humanitaire, dont on estime approximativement que la moitié de ce fonds est destinée aux ONG.

Comme le souligne Coordination Sud la stabilité des crédits destinés aux ONG dans le contexte budgétaire actuel. Néanmoins ces montants ne permettront pas d'atteindre l'engagement pris par le Président Sarkozy de porter les crédits d'APD transitant par les ONG françaises à 150 M€ en 2012. En s'appuyant sur les montants indiqués dans le PLF 2012, Coordination SUD estime que ces crédits seront approximativement de 100 M€ en 2012/14¹.

Vos rapporteurs souhaitent que les engagements pris à l'égard des ONG soient tenus, car il importe, pour l'efficacité même de notre politique, de renforcer les opérateurs associatifs français qui mènent sur le terrain des actions souvent remarquables.

Les printemps arabes ont montré qu'il convenait de renforcer les liens des services de coopération avec les sociétés civiles pour ne pas rester dans un dialogue exclusif avec les autorités gouvernementales. Dans ce

¹ Coordination SUD L'Aide publique au développement (APD) française - Projet de loi de finances 2012 : Plaidoyer pour un budget en phase avec les priorités

cadre, les ONG peuvent être des vecteurs essentiels de ce dialogue avec la société civile de nos partenaires en Méditerranée mais également en Afrique.

La France a en effet tout à gagner à un renforcement de la capacité des ONG à mener des actions en concertation avec les ONG locales. Or les ONG françaises ont, dans l'ensemble, des capacités financières limitées par rapports à leurs homologues anglo-saxonnes, comme l'illustrent les tableaux suivants :

	10 premières ONG françaises au regard du Budget	Budget 2009/2010 (en M€)
1	Médecins Sans Frontières	223
2	Secours Catholique - Caritas France	130
3	Action Contre la Faim	90
4	Secours populaire français	73,7
5	Médecins du Monde France	63,5
6	ACTED	62
7	Ordre de Malte France	56
8	Solidarités	44,8
9	AIDES	43
10	CCFD	42

	Principales ONG internationales	Budget 2009/2010
1	OXFAM International	642,2 M€
2	CARITAS	5,5 Md\$
3	World Vision	2,48 Md\$
4	Green Peace	200 M€
5	Amnesty International	21M€
6	CARE International	665 M€
7	Save The Children	291.5 M€
8	Fondation Bill & Melinda GATES	3Md\$
9	WWF	509M€
10	Human Rights Watch	48M\$

2. Soutenir la coopération décentralisée

Autre acteur infra-étatique, les collectivités territoriales sont en passe de devenir des acteurs majeurs de la coopération.

Les 26 régions, plus des trois quarts des départements, la quasi-totalité des grandes villes et des communautés urbaines, de très nombreuses communes moyennes ou petites et un nombre croissant de structures intercommunales sont en effet impliquées dans des projets de coopération à l'international.

4 776 collectivités françaises ou groupements engagés à l'international dans 141 pays, 9 870 collectivités locales étrangères partenaires, 12 150 projets de coopération décentralisée et 490 projets dans le cadre d'autres actions extérieures ont été répertoriés dans l'Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures.

L'enquête annuelle en ligne sur l'aide publique au développement réalisée chaque année par la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales du ministère des affaires étrangères a montré que **les collectivités territoriales ont consacré, en 2009, 72 millions d'euros à des projets menés dans des pays en développement ou au bénéfice d'associations agissant pour elles à l'international.**

Les zones choisies par les collectivités territoriales françaises sont : d'abord l'Afrique francophone, ensuite la Chine et l'Asie du Sud-Est, une présence encore limitée mais en progression en Amérique du Sud, des percées intéressantes dans l'Afrique lusophone et anglophone, enfin une forte présence dans les pays d'Europe médiane (Pologne, Roumanie, Hongrie...).

Les priorités géographiques constatées correspondent, dans l'ensemble, aux données de l'histoire et à nos intérêts, ainsi qu'aux grandes tendances économiques du monde contemporain. Au cours des derniers mois, une tendance s'est faite jour vers une plus grande cohérence des actions menées à la lumière de stratégies géographiques (actions vers la Russie, la Chine, le Maghreb...), de logiques thématiques (gouvernance de proximité, aménagement du territoire, services publics locaux, eau, développement durable) dans la suite des engagements de Johannesburg et de Kyoto, avec un développement des réflexions à l'échelle des régions en liaison avec l'ensemble des acteurs du territoire.

La coopération décentralisée française est financée d'abord par les collectivités territoriales sur leurs fonds propres. Le reste provient des cofinancements du ministère des affaires étrangères et européennes qui peut, en fonction d'un certain nombre de critères, apporter un soutien financier aux collectivités territoriales ou aux réseaux nationaux et aux dispositifs de coordination ou de concertation régionale.

Les cofinancements accordés par le ministère des affaires étrangères et européennes se sont élevés, dans le cadre des appels à projet annuels 2007-

2009, à 12,5 millions d'euros et à 4,22 millions d'euros dans le cadre des appels à projet 2008.

Dans le cadre du projet de loi de finances 2012, suite à un changement d'architecture budgétaire, les crédits consacrés à la coopération décentralisée, précédemment répartis entre le programme 185 et le programme 209 selon des critères géographiques, seront intégralement regroupés sur le programme 209. Il est prévu de maintenir les crédits ouverts en 2012 à leur niveau 2011, soit 9,836 millions d'euros.

Suite aux comités de sélection qui se sont réunis en 2010, 173 projets au titre du programme 209 bénéficieront d'un cofinancement au titre de la coopération décentralisée pour la période 2010-2012 pour un total de cofinancement de 16 millions d'euros.

Le cofinancement étant au maximum de 35 % du montant des dossiers (25 % s'il n'y a pas de mutualisation), l'effet de levier est donc très important et a été encore amélioré par rapport aux années précédentes. A noter que les collectivités territoriales qui bénéficieront d'un cofinancement font état de financements dans le cadre de programmes européens à hauteur de 1 633 045 euros.

La répartition par priorités géographiques et/ou thématiques, qui avaient été fixées dans l'appel à projets, montre que, sur 173 projets retenus, 96 sont des projets de soutien au développement économique et à la gouvernance locale en Afrique.

La loi « Oudin »¹ relative à la coopération internationale des collectivités territoriales a, par ailleurs, joué un rôle incitatif accru. Celle-ci permet aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale de financer, sur le budget des services publics de l'eau et de l'assainissement, des actions de coopération décentralisée, d'aide d'urgence ou de solidarité dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Le plafond des dépenses est fixé à 1 % des ressources affectées jusqu'ici à ces services.

L'application de la loi Oudin, promulguée le 9 février 2005, a permis la mobilisation directe de 13,2 millions d'euros en 2009, soit 75% du total investi dans des actions de coopération décentralisée eau et assainissement en France.

Depuis trois ans, le ministère des affaires étrangères et européennes, en collaboration avec les préfetures de région, conduit une politique de partenariat avec les collectivités territoriales, fondée sur des appels à projet triennaux et annuels. Ce dispositif transparent et respectueux de l'autonomie des collectivités territoriales tient compte des grandes orientations de notre politique de coopération et des domaines d'excellence des collectivités territoriales.

¹ Loi relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement (n° 2005-95 du 9 février 2005)

L'objectif reste, en effet, la mobilisation des collectivités territoriales, d'abord sur leur savoir-faire en matière de développement de territoires et celle des acteurs locaux, en leur proposant un partenariat qui puisse donner plus de cohérence et d'efficacité à leurs actions.

Vos rapporteurs souhaitent que l'Etat puisse, dans le respect de leur autonomie, aider les collectivités à structurer leurs efforts dans ce domaine.

CINQUIÈME PARTIE

COMMENT RETROUVER DES MARGES DE MANOEUVRE DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE TENDU ?

I. UNE CONTRADICTION ENTRE LES MOYENS DISPONIBLES ET LES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES ET SECTORIELLES ?

A. 200 À 500 MILLIONS D'EUROS SONT NÉCESSAIRES POUR RÉTABLIR LES MARGES DE MANŒUVRE DE LA POLITIQUE BILATÉRALE ET RÉPONDRE AUX NOUVEAUX BESOINS LIÉS AUX ÉVOLUTIONS EN MÉDITERRANÉE ET AU SAHEL

La véritable difficulté de la coopération française à court terme réside dans la faiblesse de ses moyens en subventions pour intervenir dans ces zones prioritaires que sont le Sahel et les pays arabes en transition. A moyen terme, les financements de la lutte contre le réchauffement climatique au niveau international, qui viennent s'ajouter aux engagements pris dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement, exigent de nouvelles marges de manœuvre.

1. La coopération française ne bénéficie pas de moyens suffisants pour intervenir dans les pays prioritaires et les pays sahéliens.

La démonstration a déjà été faite par vos rapporteurs. Au-delà des chiffres officiels de l'aide au développement, on constate que les services français disposent, dans les 14 pays prioritaires, de 212 millions d'euros de subventions au sens de l'OCDE et, vraisemblablement, un peu plus d'une centaine de millions d'euros si on se réfère à l'aide programmable.

Evolution du montant des dons programmables consacrés aux 14 pays pauvres prioritaires

Dons programmables, en millions	2006	2007	2008	2009
Bénin	54,54	36,34	48,07	37,59
Burkina Faso	110,8	89,5	96,79	63,61
Centrafricaine, république	19,64	42,83	17,5	17,95
Tchad	28,43	27,22	26,39	32,73
Comores	10,09	7,42	10,46	13,59
RDC	11,14	12,7	15,65	18,05
Ghana	15,21	24,56	17,88	16,19
Guinée	15,73	27,69	23,17	16,91
Madagascar	80,23	115,17	70,88	76,14
Mali	65,12	79,4	64,02	61,78
Mauritanie	25,91	25,95	24,09	19,23

Niger	72,78	44,51	54,08	47,01
Sénégal	221,13	101,65	95,6	71,81
Togo	20,61	18,77	25,68	29,55
Total	751,36	653,71	590,26	522,14

La tendance ces dernières années a été une diminution des dons programmables¹ consacrés aux 14 pays pauvres prioritaires.

De 2006 à 2009 cette diminution est de l'ordre de 30 %.

Certes la France participe également via l'Europe au Programme Indicatif Régional (PIR) de l'Afrique de l'Ouest pour l'appui à l'intégration régionale, aux négociations APE, à la compétitivité des entreprises et au développement du secteur privé.

Mais les montants des financements dégagés pour cette zone en difficultés sont très limités même lorsque l'on comptabilise l'aide multilatérale imputable à la France.

Evolution des montants d'APD bilatérale nette et multilatérale imputée nette de la France pour les pays du Sahel entre 2005 et 2009

Type d'aide Année	APD bilatérale nette					APD Multilatérale Imputée				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Receveur										
SAHEL (Périmètre restreint)										
Tchad	41	42	48	39	41	27	14	20	33	32
Mali	84	82	214	82	75	44	61	52	54	40
Mauritanie	30	32	38	29	35	10	24	26	17	12
Niger	70	89	57	68	57	32	43	37	45	25
Soudan	18	15	14	11	10	48	67	55	70	54
SAHEL (Périmètre élargi)										
Burkina Faso	79	131	115	142	77	43	54	59	58	79
Cap-Vert	4	4	6	9	4	6	2	5	7	6
Gambie	0	1	1	0	0	4	2	13	20	14
Guinée-Bissau	3	10	3	6	6	6	8	12	12	17
Sénégal	157	287	177	189	141	29	49	36	57	80

En millions de dollars US courants – Source : CAD de l'OCDE

Face à cela on constate une aggravation préoccupante de la situation dans certains pays prioritaires et notamment au Sahel.

Les trois pays sahéliens que sont le Niger, le Burkina et le Mali sont dans une situation démographique très préoccupante : le Niger, qui avait 3 millions d'habitants à l'indépendance, en aura plus de 55 en 2050. La population de ces 3 pays passera d'ici 2050 de 44 millions d'habitants aujourd'hui à 125 millions. Or, à moins de changements radicaux localement

¹ Le montant des dons programmables est obtenu en retranchant à l'aide publique programmable totale le montant des prêts (déduction faite des rééchelonnements de dette).

des politiques économiques et des politiques d'aide, les ressources en terres arables et en eau ne permettront pas de les nourrir ni de leur offrir des emplois.

Actuellement, comme l'a souligné le directeur général de l'AFD lors de son audition, la situation dans cette région est très préoccupante. Vos rapporteurs estiment que nous ne pouvons pas laisser cette région s'enfoncer dans le non-développement et devenir une zone de non-droit. C'est leur intérêt, c'est notre intérêt.

Notre politique de coopération doit apporter un soutien aux populations par le rétablissement des services essentiels et conforter l'Etat dans l'exercice de ses missions régaliennes (police, sécurité civile, justice, administrations déconcentrées), tout en renforçant la participation des populations aux processus de décision. Elle doit contribuer à réduire les causes de tensions et, quand les menaces sur la sécurité y atteignent un point critique, à conduire des programmes de renforcement des forces de sécurité (douanes, police, armée) accompagnés, à chaque fois que cela est possible, d'actions qui contribuent au redéploiement rapide des services de l'Etat en réponse aux besoins des populations locales.

Ce sont des situations où composantes de sécurité et de développement sont étroitement imbriquées, voire menées simultanément. Or, actuellement, l'absence de moyens pour financer des projets de développement conduit à un déséquilibre en faveur de solutions purement sécuritaires.

Dans ce contexte, la France prend le risque de renforcer la popularité de l'AQMI sans s'attaquer au sous-développement qui fait le terreau des terroristes.

La situation est également préoccupante dans des pays fragiles comme le Tchad, la RCA et le Niger où il faut craindre des phénomènes de désintégration sociale de grande ampleur. Or comme le souligne Serge Michailof dans son dernier ouvrage « Notre maison brûle au sud¹ », l'aide au développement est aujourd'hui la moins efficace là où il y en a le plus besoin : *« nous sommes sans moyens d'action effectifs pour répondre à nos préoccupations propres, qu'il s'agisse d'intervenir dans des pays pauvres où nous avons des enjeux géopolitiques, comme ceux du Sahel, ou sur des thématiques importantes, comme le développement rural pour lequel nous avons une expertise ancienne avérée »².*

2. Les moyens réellement dégagés pour accompagner le printemps arabe ne sont pas la hauteur de l'enjeu historique

Il faut ajouter à cette situation les besoins nés de la situation des pays du Maghreb dont la transition est essentielle à la sécurité du Sud de l'Europe.

¹ *Notre maison brûle au Sud*, Serge Michailof, Fayard, 2010

² Intervention de M. Serge MICHAILOF, le 12 mai 2010 au Sénat : <http://videos.senat.fr/video/videos/2010/video4908.html>

Les incertitudes politiques liées aux transitions en cours focalisent l'attention, sur l'Égypte ou sur la Tunisie, où les élections ont abouti à la victoire écrasante du parti islamiste Ennahda (« Renaissance ») et plus encore, sur la Libye post-Kadhafi qui s'affirme autour d'une identité islamique ultraconservatrice voire radicale.

Ces révoltes, parties des régions périphériques (Tunisie, Libye, Syrie) ou des principaux centres urbains (Égypte, Yémen), ont revêtu les habits d'une contestation sociale et politique. Tous les foyers de mobilisation dans la région expriment, en effet, un rejet unanime à l'égard d'une corruption systémique et d'un modèle de gouvernance fondé sur le clientélisme et le népotisme qu'incarnaient les classes dirigeantes en place.

Dans l'élan vers la liberté et le renouveau qui s'est propagé dans tous les pays de la rive sud de la Méditerranée, chaque situation est particulière, chaque cas est unique. Mais tous s'inscrivent dans un seul et même mouvement, une même aspiration exprimée par les peuples, et en particulier la jeunesse, à la dignité humaine, à la liberté et à la démocratie.

Certes, le chemin de la démocratie sera long et semé d'embûches, jalonné de risques de dérapage et de violence. Notre propre histoire révolutionnaire est édifiante à cet égard. Mais ces « printemps » ou ces « éveils » arabes sont, d'abord, pour les peuples, un immense espoir, et pour nous une opportunité stratégique historique: ils ont brisé la malédiction qui semblait enfermer le monde arabe dans une fausse alternative entre dictature et fondamentalisme ; ils ont ouvert une perspective vers la modernité politique ; ils ont imposé une révision de notre regard sur cette partie du monde ; ils nous ont montré que seuls la diversité sociale, les aspirations de la jeunesse et le renouvellement politique peuvent assurer une authentique stabilité de notre environnement stratégique au Maghreb et au Moyen-Orient. Notre devoir et nos intérêts nous commandent d'accompagner les sociétés arabes dans cette voie, sans arrogance, ni ingérence, mais en les assurant de notre disponibilité et de notre soutien.

L'avenir de cette dynamique de révoltes va désormais dépendre des réponses qui seront apportées à la question des inégalités socio-économiques, ainsi qu'à celle des transitions politiques. Ces dernières s'articulent principalement autour de la place du religieux par rapport au politique et du poids des militaires dans les systèmes politiques de demain.

Mais les questions centrales seront celles du développement et de la gouvernance. La France a un intérêt majeur à ce que ces transitions qui s'annoncent longues aboutissent à des régimes démocratiques stables et prospères.

Les interventions dans les pays du Maghreb prennent la forme de prêts dans les secteurs économiques.

Le Président de la République a annoncé, lors du sommet du G8 de Deauville le 27 mai 2011, que l'AFD apportera en trois ans près de

1,1 milliard d'euros d'aide à l'Égypte (650 millions d'euros) et à la Tunisie (425 millions d'euros). Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a, par la suite, annoncé, à Marseille, le 10 septembre 2011, qu'**un volume total de 2,7 milliards d'euros de financements bilatéraux français (principalement par le canal de l'AFD) serait consacré aux quatre pays de la région membres du « Partenariat de Deauville », soit l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie, sur la période 2011-2013.**

Votre commission se félicite de cet effort et souhaiterait être certaine que les sommes annoncées soient effectivement budgétées.

Ces mesures, qui restent à financer, devront être accompagnées d'interventions sous forme de dons pour financer des études préalables et, surtout, pour accroître notre aide à la gouvernance qui est un enjeu stratégique à la fois pour ces révolutions et pour l'influence de la France.

C'est pourquoi, il faut dégager de nouvelles marges de manœuvre en matière de subvention pour intervenir en matière de gouvernance parallèlement à l'intensification des actions de l'AFD dans les domaines économiques.

L'avènement au Maghreb d'un islam politique légitimé par les urnes et d'une classe politique renouvelée nous impose de composer avec cette dernière et, ainsi, de ne pas la laisser dans une absence de proximité ni de partenariat.

En ce sens, vos rapporteurs militent également pour une accélération des offres de coopération en matière parlementaire.

*

L'ensemble de ces préoccupations conduit vos rapporteurs à estimer à 300 à 500 millions d'euros nécessaires pour financer des actions significatives dans ces deux géographies que sont l'Afrique subsaharienne sahélienne et le Maghreb en transition.

Dans le contexte budgétaire actuel, vos rapporteurs ont cherché à savoir si les marges de manœuvre pourraient être dégagées au sein du budget la coopération afin de ne pas contribuer plus avant au déficit des finances publiques. C'est donc à budget constant que vos rapporteurs ont souhaité examiner les hypothèses qui permettraient de dégager ses nouveaux financements.

B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE PEUT-ELLE ÊTRE FINANCÉE PAR LE BUDGET DE LA COOPÉRATION ?

Alors même que les responsables administratifs de la coopération française cherchent, à l'instar de vos rapporteurs, comment redéployer les crédits pour accroître son impact sur les pays prioritaires, le gouvernement

français comme l'ensemble des membres du G20 sont engagés dans des négociations sur le financement de la lutte contre le réchauffement climatique.

Vos rapporteurs ont souhaité approfondir cette question pour comprendre dans quelle mesure ce nouveau défi qui s'impose à nous est de nature à modifier l'échelle des besoins de financement de notre politique de coopération.

Le développement durable comporte une double dimension. Il y a une dimension « verticale », qui correspond à de nouveaux objets de financement tels que des incitations financières pour réduire le rythme de la déforestation -aujourd'hui responsable de 20 % des émissions mondiales de CO².

Il y a une dimension plus transversale qui modifie l'approche de la coopération dans chaque secteur d'intervention. Ainsi, l'aide au développement en matière d'infrastructures peut, par des actions ciblées et peu onéreuses, encourager les pays à faire les choix technologiques adaptés. Choix qui permettront, demain, de réduire la facture écologique mondiale, tout en assurant leur propre développement.

C'est pourquoi il est difficile d'isoler, dans les actions de l'AFD, toutes les dépenses qui contribuent à la lutte contre le réchauffement climatique, cette dimension étant aujourd'hui intégrée dans tous les projets.

Si on s'en tient à celles qui sont officiellement consacrées à la lutte contre le réchauffement climatique, on assiste, dans la programmation de l'AFD comme dans le budget de la mission Aide au développement, à une augmentation très significative.

Cette augmentation répond aux engagements pris par la France lors des négociations internationales sur le climat. Lors de ces négociations, en 2009, à Cancun en 2010 et bientôt à Durban, le besoin de financements évoqué concerne des sommes considérables dont il convient de mesurer si elles sont de nature à modifier la structure du budget de la coopération.

1. La montée en puissance des financements destinés à la lutte contre le réchauffement climatique est déjà significative

Les administrations interrogées estiment que, de 2001 à 2009, la coopération bilatérale consacrée à l'environnement et à la protection des ressources naturelles est passée de 60 millions de dollars à 1,1 milliard de dollars, soit de 1,9 % à 12,3 % de l'APD bilatérale.

Ceci inclut les financements de l'Agence française de développement, du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) créée en 1994, mais également des instituts de recherche (l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), etc.) et des financements RPE et FASEP, gérés directement par la Direction générale du Trésor.

Pour cette aide bilatérale, le montant des engagements sous forme de dons s'élève à 77 millions de dollars, soit environ 7 % du montant bilatéral total consacré à l'environnement, le reste (93 %) étant financé sous forme de prêts.

A cela s'ajoutent les contributions de la France à la protection de l'environnement, qui transitent par les organisations et fonds multilatéraux.

Cela inclut :

- les contributions aux différentes organisations internationales intervenant dans le domaine de l'environnement : l'ensemble des conventions des Nations unies relatives à l'environnement (dont les trois principales sont : la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, la convention sur la diversité biologique et la convention des Nations unies de lutte contre la désertification), le financement du Programme des Nations unies pour l'environnement, ainsi que le financement de plusieurs accords et programmes régionaux en faveur de l'environnement ,

- les contributions aux institutions financières internationales et aux fonds multilatéraux. La France participe financièrement aux instruments de coopération de l'Union européenne (FED, ICD, IEVP), ainsi qu'à la Banque mondiale et à l'ensemble des Banques régionales de développement (Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement, la Banque africaine de développement, la Banque européenne de reconstruction et de développement et la Banque européenne d'investissement). Ces fonds consacrent une part de leurs ressources à la protection de l'environnement et des ressources naturelles, mais, à l'heure actuelle, seuls les financements des institutions européennes (incluant les prêts de la BEI) et ceux de l'AID sont comptabilisés. Ces derniers s'élèvent, en 2009, respectivement à 630 millions de dollars et 520 millions de dollars. Il est, par ailleurs, difficile d'estimer la part française dans la mesure où il n'existe pas encore de système d'imputation pour ces données financières sur l'environnement ;

- les contributions aux fonds environnementaux.

La France participe, en effet, au Fonds pour l'environnement mondial (FEM), créé en 1991 grâce à une initiative franco-allemande. Ce Fonds finance des actions de lutte contre le changement climatique, de protection de la biodiversité, de lutte contre la désertification, de protection de la couche d'ozone et de lutte contre les polluants organiques persistants. La contribution de la France est passée de 164 millions d'euros sur la période 2002-2006 à 154 millions d'euros sur la période 2007-2010 puis 215,5 millions d'euros pour 2011-2014, ce qui correspond à une augmentation de 57 % par rapport à la dernière reconstitution.

La France contribue également au Fonds pour les technologies propres de la Banque mondiale, qui a pour but d'aider les pays en développement à catalyser les investissements publics et privés nécessaires pour déployer des technologies économes en carbone à large échelle dans les

pays émergents. Créé en 2008, la France y contribue à hauteur de 500 millions de dollars pour la période 2008-2012.

Vos rapporteurs observent que l'introduction de la préservation des biens publics mondiaux parmi les objectifs prioritaires de notre politique d'aide au développement commence à avoir d'importantes conséquences budgétaires.

Ils observent que ce nouvel objectif, par son ambition, est de nature à capter, à terme, une partie très significative des financements aujourd'hui consacrés à l'aide au développement.

Ils constatent que, dans les arbitrages budgétaires, cette extension des objectifs de l'APD, qui correspondent en partie à de nouvelles missions et à de nouvelles dépenses, n'est pas prise en compte.

Or, par ailleurs, les besoins exprimés au niveau international ne font que croître. La France, très en pointe sur ce sujet, va nécessairement participer aux nouveaux engagements qui ne manqueront pas d'être pris sur ce sujet.

2. Compte tenu des engagements de la France, ils ne pourront que croître

L'évaluation des besoins mondiaux de financement en matière de lutte contre le changement climatique a fait l'objet de nombreuses études, aux conclusions variées. Bien qu'elles insistent toutes sur la difficulté d'une évaluation juste de tels besoins, elles nous offrent des ordres de grandeur qui reflètent l'ampleur du défi.

Le rapport Stern sur l'économie du changement climatique est une référence : il évaluait en 2006 le coût global net de la lutte contre le changement climatique à environ 1 % du PIB mondial par an, soit un coût minimum de 5 500 milliards d'euros sur 10 ans. Il opposait néanmoins cette somme au coût du manque d'action ou de l'inaction, qui pourrait représenter de 5 % à 20 % du PIB mondial par an si l'augmentation dépasse de 2°C la température pré-industrielle.

La Banque mondiale évalue, quant à elle, le coût de la « révolution » nécessaire pour limiter la hausse de la température moyenne à 2°C par rapport aux niveaux pré-industriels à 400 milliards de dollars par an, en moyenne, d'ici 2030.

L'étude publiée en 2007 par le secrétariat de la Convention climat évaluait l'investissement et les flux financiers additionnels nécessaires à 200-210 milliards de dollars pour réduire les gaz à effet de serre de 25 % en dessous du niveau de 2000, d'ici 2030, dont environ 64 milliards pour les seuls pays en développement. L'investissement pour l'adaptation représente, quant à lui, plusieurs dizaines, voire centaines, de milliards de dollars en 2030. Au sein de la Convention, une étude plus précise dédiée aux besoins des pays

en développement, à laquelle 10 pays en développement participent, est en cours (projet NEEDS).

Dans son rapport « Pathways to a Low Carbon Economy », le cabinet McKinsey avance des chiffres de l'ordre de 200 à 350 milliards d'euros par an à l'horizon 2030 pour le coût net de l'action – prenant en compte le coût de la mise en œuvre des politiques publiques – soit 0.4 % du PIB mondial.

Pour la Commission européenne, les besoins en financement pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, dans les pays en développement uniquement, s'élèveraient à 100 milliards d'euros par an environ d'ici 2020.

Sur la base de ces estimations et des négociations dans le cadre de la Convention climat, les Etats développés se sont déjà engagés sur des sommes considérables

Les Accords de Cancun, en décembre 2010, ont permis d'ancrer les avancées de Copenhague dans le processus onusien, notamment en matière d'objectifs financiers de court et long terme. Les pays développés se sont ainsi engagés à mobiliser près de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 pour répondre aux besoins d'atténuation et d'adaptation des pays en développement, grâce à une combinaison de sources multiples, à la fois publiques –dont les financements innovant – et privées (notamment marchés carbone).

Pour répondre aux besoins urgents et permettre la mise en place de stratégies à moyen et long terme, les pays développés se sont également engagés à mobiliser 30 milliards de dollars de ressources nouvelles et additionnelles, sur la période 2010-2012, en faveur des pays en développement, répartis de manière équilibrée entre les actions d'atténuation et d'adaptation.

Afin d'avancer dans la mise en œuvre de l'engagement de long terme, l'Accord de Copenhague avait préconisé la mise en place d'un panel de haut niveau sur les sources potentielles de revenus. **Ce Groupe de conseil de haut niveau sur les financements pour les changements climatiques a conclu que l'objectif de mobiliser 100 milliards par an d'ici 2020** par le biais de sources multiples et variées était ambitieux mais atteignable, avec un prix du carbone compris entre 20 et 25 dollars la tonne.

Quel que soit le mode de calcul, les sommes évoquées sont considérables par rapport à celles envisagées pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

A Gleneagles, en 2005, les pays du G8 et les autres donateurs se sont engagés à augmenter l'APD de 50 milliards entre 2004 et 2010, dont la moitié à destination de l'Afrique. L'APD totale a progressé de 48,9 milliards de dollars courants entre 2004 et 2010 (augmentation de 79,8 milliards à 128,7 milliards pour l'APD totale, et augmentation de 29,5 milliards à 46 milliards pour l'APD à l'Afrique).

Par rapport aux engagements de Gleneagles, il y a un déficit de financement de l'ordre de 1,27 milliard de dollars courants (19 milliards de dollars constants 2004) sur les 50 milliards, et de 8,5 milliards sur les 25 milliards à destination de l'Afrique (14,5 milliards en dollars constants).

Les Etats, parties prenantes aux accords sur le climat, ont déjà pris, dans le cadre de l'aide au développement, des engagements pour le rendez-vous de 2015. **Or, l'engagement des membres de l'OCDE d'allouer, d'ici 2015, 0,7% de leur PIB au titre de l'APD concerne des sommes de l'ordre de 80 milliards supplémentaires par an.**

En effet, en 2010, ce ratio était de l'ordre de 0,32 %. En partant d'un postulat de PIB constant d'ici 2015 (hypothèse volontairement simplificatrice), cet engagement correspondrait, en 2015, à une aide publique au développement de 293,5 milliards de dollars, soit 1674,7 milliards supplémentaires par rapport au montant de 2010, soit environ 80 milliards par an.

C'est notamment une des conclusions du rapport de Bill Gates aux membres du G20 : *« Si ces pays tiennent leur promesse, l'aide au développement bénéficiera chaque année d'une manne de 80 milliards de dollars supplémentaires à l'horizon 2015. »*¹

En résumé, alors que les pays développés se sont engagés à dégager plus de 80 milliards d'euros supplémentaires pour atteindre les OMD, ils devraient s'engager sur une centaine de milliards supplémentaires pour la lutte contre le réchauffement climatique.

On ne peut être que frappé par l'énormité des sommes dans un contexte marqué par la lutte contre les déficits publics.

Ramenés à la contribution française, ces efforts sont comparables aux crédits que la France consacre déjà à l'aide au développement.

Si la lutte contre le réchauffement climatique au niveau international doit être financée par le seul budget de la coopération, il faut prendre acte du changement de périmètre de la mission aide au développement et augmenter son montant en proportion.

II. À BUDGET CONSTANT, LES MARGES DE MANOEUVRE SUCEPTIBLES DÊTRE DÉGAGÉES PAR REDÉPLOIEMENT SONT TRÈS LIMITÉES

Partant de l'idée que si la coopération française veut avoir une action significative dans ces zones prioritaires et veut honorer les engagements pris à l'égard des Objectifs du Millénaire pour le Développement de lutte contre le réchauffement climatique, il faut trouver, selon les ambitions que l'on se fixe,

¹ Source « Mettre à profit l'impact de l'innovation pour financer le développement du 21^{em} Siècle »: A report by Bill Gates to G20 leaders, Cannes Summit, November 2011

200 à 500 millions d'euros, vos rapporteurs ont étudié la possibilité de trouver ces financements par redéploiement de crédits afin de ne pas aggraver les déficits publics.

A. COMPTE TENU DU RYTHME DES RECONSTITUTIONS DES FONDS MULTILATÉRAUX, LES MARGES DE MANŒUVRE SUR L'AIDE MULTILATÉRALE SONT À COURT TERME ÉTROITES

La première solution consisterait à réduire nos contributions multilatérales. Dans le droit-fil du rééquilibrage entre les contributions bilatérales et multilatérales, il s'agirait de trouver plusieurs centaines de millions d'euros dans les actions multilatérales des programmes 110 et 209.

Or, l'examen de ces contributions nous a montré que les marges de manœuvre étaient étroites. **En effet, sur le programme 110, la majeure partie des fonds multilatéraux ont déjà fait l'objet de reconstitution, de sorte que nos engagements courent jusqu'en 2013, voire au-delà.** Ainsi, la France a participé à la 16^e reconstitution de la Banque mondiale qui nous engage jusqu'en 2014. De même la France a participé à la 12^e reconstitution du Fonds africain de développement qui nous engage jusqu'en 2013.

Il en va de même des engagements au sein du Fonds européen de développement. Certes, la nouvelle clef de répartition des contributions a permis de dégager de nouveaux crédits pour l'aide bilatérale. Mais nous avons constaté que le montant des crédits rendus disponibles était relativement modeste puisqu'il s'agit de 26 millions d'euros pour une contribution de 797 millions d'euros. En outre, la contribution au X^{ème} FED sera de 841 millions d'euros en 2013. La contribution de 2014, qui associera les versements aux titres des X^{ème} et XI^{ème} FED, ne devrait pas offrir de nouvelle possibilité.

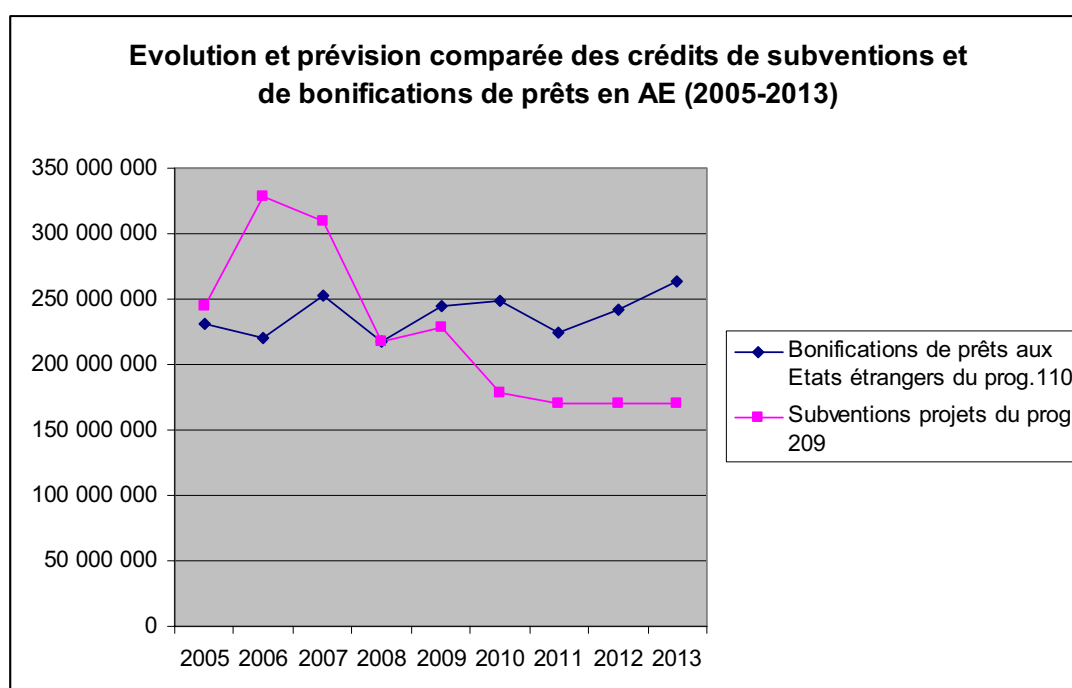
Les récentes réductions de nos contributions à des fonds multilatéraux sont, par ailleurs, mises dans des situations où la participation de la France aux instances de programmation, voire aux conseils d'administration, pourrait être fragilisée, comme c'est déjà le cas dans certaines institutions de l'ONU. Poursuivre dans cette voie pourrait conduire la France à perdre son siège dans des institutions auxquelles elle a toujours participé et dans lesquelles elle pèse de tout son poids pour que la programmation soit conforme à ses priorités géographiques.

Dans ce contexte contraint, **la seule marge de manœuvre serait la contribution au FMSTP. Il serait contradictoire de diminuer notre contribution, quelque temps après l'avoir augmentée, en septembre dernier, de plus de 60 millions d'euros financés par la taxe sur les billets d'avion.** Toutefois, compte tenu des difficultés du fonds à décaisser les financements obtenus, une réduction de notre contribution ne se traduirait pas forcément par une diminution des actions menées et permettrait sans doute de dégager des financements substantiels.

B. UN NOUVEL ARBITRAGE ENTRE BONIFICATION ET SUBVENTION AURAIT DES CONSÉQUENCES DISCUTABLES

Une autre voie consisterait à rééquilibrer le montant respectif des autorisations de programme des crédits de bonification du programme 110 et des crédits de subvention du programme 209 au profit de ce dernier.

Les crédits de bonification qui permettent à l'AFD de faire des prêts concessionnels ont augmenté ces dernières années de façon importante pendant que ceux consacrés aux subventions ont diminué, comme l'illustre le graphique suivant :



Source : Sénat sur la base des chiffres du COM et de l'AFD

Si on considère les autorisations de programme prévues dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, en 2013, comparées à celles de 2008, les bonifications ont augmenté de 21 % quand les subventions ont diminué de 22 %.

1. Une façon de réorienter l'aide vers les pays prioritaires ?

Nous avons vu que ces deux instruments ne permettent pas d'atteindre les mêmes pays ni les mêmes secteurs.

Un rééquilibrage, à terme, au profit des zones prioritaires pourrait, en apparence, être obtenu, en loi de finances, par un abondement des crédits de subvention du programme 209 qui, à budget constant, pourrait être pris aux crédits de bonification du programme 110.

Cependant, en matière de bonification, les crédits de paiement correspondent aux engagements de prêts pris. Une diminution de ces crédits entraînerait une baisse des bonifications des nouveaux prêts qui ne se ferait sentir qu'à moyen terme.

2. Des conséquences discutables

Les conséquences d'un transfert de 100 millions d'euros issus du programme 110 consacré aux bonifications vers le programme 209 au profit des dons/projets méritent d'être analysées de façon approfondie.

L'impact sur la capacité d'intervention de l'AFD d'une telle mesure serait important puisque, pour un euro de subvention en plus, il y aura 7 euros de prêts en moins en raison de l'effet de levier des prêts par rapport au « coût Etat ». Autrement dit, pour faire bénéficier l'Afrique subsaharienne de 100 millions de plus de subventions, le redéploiement conduit *in fine* à une diminution de 700 millions de prêts pour des destinations qui sont, il est vrai, souvent différentes.

L'impact, en termes d'APD déclarée, sera également, à court terme, négatif. En effet, dans le cas du don, le montant d'APD déclaré au CAD est égal au montant de la subvention. Dans le cas du prêt, le montant d'APD est égal au montant du versement de capital déduit des remboursements. Le montant d'APD produit est initialement plus élevé, mais il est ultérieurement intégralement annulé par les remboursements.

En matière d'appel des crédits de paiement, dans le cas des dons, les crédits de paiements correspondent aux versements d'APD et sont donc déboursés sur la durée de vie relativement courte du projet ; dans le cas des prêts bonifiés, les crédits de paiement correspondent à la bonification des intérêts du capital restant dû et sont également déboursés sur toute la durée de vie du prêt sur vingt ou trente ans. Autrement, pour un même projet, le recours aux dons exige, à court terme, un montant de crédits de paiements supérieur.

Si cette solution a l'avantage de la simplicité d'un point de vue comptable et budgétaire, ces conséquences concrètes sur le budget et sur les financements effectivement disponibles sur le terrain sont donc plus incertaines. À ce stade, vos rapporteurs souhaitent avoir une vision plus exhaustive des conséquences d'un tel amendement avant d'envisager son dépôt.

III. RÉDUIRE NOS AMBITIONS PAR UNE PLUS GRANDE SÉLECTIVITÉ DES ZONES D'INTERVENTION ?

Considérant que les marges de manœuvre susceptibles d'être dégagées à partir des financements multilatéraux sont limitées, sachant que les redéploiements au sein de l'aide bilatérale auraient des conséquences incertaines, il ne reste, en réalité, que deux types de solutions : soient dégager de nouvelles sources de financement, c'est la solution des financements innovants dont on sait qu'elle constitue une piste à moyen terme, soit en attendant de réduire les ambitions et, notamment, l'étendue des pays dans lesquels la coopération française intervient. En d'autres termes, soit on augmente les crédits, soit on revoit les ambitions.

Cette conclusion s'impose à partir de l'examen des crédits disponibles pour les zones prioritaires de l'aide au développement.

Vos rapporteurs se sont suffisamment expliqués dans ce rapport sur ce sujet pour ne pas y revenir trop longuement.

Deux exemples illustreront ce propos.

Le premier exemple porte sur l'enveloppe des crédits disponibles au sein des Services de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) qui sont issus du programme 209 qui comprennent les crédits en matière de gouvernance, soit 14,2 millions d'euros déclinés en différents instruments, les projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) déléguée aux SCAC, soit en 2011, 36 millions d'euros de crédits de paiement. Les SCAC coordonnent et assurent également le suivi des subventions allouées pour l'aide alimentaire et les urgences humanitaires, soit 8,9 millions d'euros en 2011 et en 2012.

Si on ne considère que les pays de la ZSP¹, ces quelque 60 millions d'euros doivent être répartis entre une soixantaine de pays, soit un million chacun. Si on ne considère que la gouvernance dont certains estiment que cela devrait être le cœur de l'aide au développement, les crédits s'établissent à moins de 15 millions pour 60 pays.

Le deuxième exemple porte sur les autres crédits la coopération, c'est-à-dire les crédits gérés par l'AFD dans les secteurs autres que la gouvernance ou l'éducation et l'enseignement supérieur. **Si on s'en tient aux 14 pays**

¹La Zone de solidarité prioritaire (ZSP) a été définie par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 14 février 2002. Proche et Moyen-Orient : Liban, Territoires palestiniens, Yémen. Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Tunisie, Afrique sub-saharienne et Océan Indien : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, R.D. du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe. Asie : Cambodge, Laos, Vietnam À titre provisoire : Afghanistan Caraïbes : Cuba, Haïti, République dominicaine. Amérique latine : Suriname Pacifique : Vanuatu

prioritaires, le montant de l'aide programmable pour ces pays s'élève à 107 millions d'euros.

L'aide programmable dans les 14 pays prioritaires de la coopération française

<i>APD nette, en millions d'euros</i>				2006	2007	2008	2009	2010	
Pays pauvres prioritaires	Aide bilatérale	Dons^a	Total	794	676	572	520	519	
			dont Subventions ^b	271	268	271	234	218	
		Prêts	Nets	-27	5	4	28	2	
			Bruts	20	36	79	59	59	
	Réaménagements de dette^d			47	106	135	44	121	
	Aide multilatérale imputée^e			418	352	425	556	nd	
Aide programmable				45	63	70	107	nd	
APD bilatérale totale nette				814	787	710	592	642	

Source: Site ODE/ CAD 2a et APP¹

L'aide programmable est ce qui se rapproche le plus de l'ensemble des financements, dans ces pays, pour financer des projets de développement. L'aide publique programmable représente l'aide publique totale moins les flux non programmables définis par l'OCDE, tels que les remises et rééchelonnement de dette, l'aide humanitaire, l'aide alimentaire d'urgence, coûts imputés des étudiants, coûts administratifs, les réfugiés dans le pays donneur etc. Ainsi, pour une aide bilatérale à destination des 14 pays prioritaires affichés à plus de 500 millions, l'aide effectivement programmable s'élève à 107 millions d'euros.

Ce montant signifie que la France dispose de moins de dix millions d'euros par an et par pays pour poursuivre une politique de coopération au développement dans les 14 pays qu'elle juge prioritaires.

1a : Par don, l'OCDE entend un transfert en espèces ou en nature qui n'entraîne pas d'obligation juridique de remboursement pour le bénéficiaire. Dans les statistiques du CAD, sont considérées comme des dons, les subventions projets, la coopération technique (dont les écolages), l'aide alimentaire à des fins de développement, l'aide humanitaire, les remises de dettes, les aides consenties à des organisations non gouvernementales, les frais administratifs, et le coût des réfugiés dans le pays donneur.

b : Les subventions correspondent aux subventions-projets de l'AFD, au fonds de solidarité prioritaire (FSP) du MAEE, au fonds social de développement (FSD), à l'assistance technique, aux bourses, invitations et missions, aux aides budgétaires globales de la DG Trésor, aux fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP), au fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), ainsi qu'aux aides-projets du MIOMCTI.

c: L'aide publique programmable = (Aide publique totale - Aide non programmable). Les flux non-APP sont définis par l'OCDE comme étant par exemple les remises et rééchelonnement de dette, l'aide humanitaire, l'aide alimentaire d'urgence, coûts imputés des étudiants, coûts administratifs, les réfugiés dans le pays donneur etc.

d: Annulations nettes et refinancement.

e: Méthode de calcul de l'aide multilatérale imputée par l'OCDE : calcul dans un premier temps des flux d'aide que dédie une certaine agence multilatérale à un secteur en particulier comme proportion des flux d'aide totaux de la dite agence. La proportion obtenue pour chacune des agences multilatérales est appliquée aux contributions des donateurs au budget régulier de cette agence.

Peut-on réellement parler de priorité quand on consacre à chaque pays prioritaire 10 millions sur les 10 milliards officiellement consacrés à l'aide au développement ?

A. LA POLITIQUE FRANÇAISE SE CARACTÉRISE PAR UNE DISPERSION DES INTERVENTIONS SOUS FORME DE PRÊTS ET UNE FORTE CONCENTRATION DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE

Une des solutions pour accroître les moyens susceptibles consacrés aux pays prioritaires consisterait à réduire nos ambitions dans d'autres zones géographiques.

Il est vrai que la coopération française intervient aujourd'hui sur à peu près tous les continents.

La définition de zones prioritaires avec la ZSP, définition des 14 pays prioritaires, puis le cadrage proposé par le document-cadre de coopération autour des quatre partenariats différenciés ont néanmoins permis de définir des objectifs de concentration de l'effort budgétaire qui commence à produire des effets.

L'Afrique subsaharienne bénéficie ainsi de 60 % de l'effort financier bilatéral de la mission APD sur le triennum 2011-2013. 14 pays pauvres subsahariens entretenant avec la France des liens privilégiés, dont 13 relèvent de la catégorie des pays les moins avancés (PMA), concentreront 50 % des subventions bilatérales. Les pays méditerranéens bénéficient de 20 % de l'effort financier bilatéral de la mission APD sur le triennum budgétaire 2011-2013. Dans les pays émergents l'enveloppe des crédits budgétaires dans ces pays sera limitée au maximum à 10 % des crédits de la mission APD.

Le choix du document-cadre de concentrer l'effort budgétaire et non pas l'APD semble le plus judicieux pour gérer la contrainte budgétaire actuelle.

Peut-on aller plus loin ? Une première piste consisterait à accroître davantage les objectifs de concentration, en augmentant, par exemple, la concentration des subventions à 80 % sur les 14 pays prioritaires ou à croiser le critère géographique avec un critère lié aux PMA.

Une seconde piste déjà évoquée ici consisterait à réduire le nombre des pays dans lesquels les SCAC ou l'AFD interviennent, de façon à économiser aussi bien en subventions qu'en frais de fonctionnement.

La Grande-Bretagne constitue à cet égard un exemple de pays qui continue à accroître son effort bilatéral de développement à fin de 0,7 % en 2015 tout en réduisant le nombre de pays concernés par son aide.

En effet, en 2008/2009, quelque 140 pays recevaient du Royaume-Uni une aide, dont 87 bénéficiaient, à un titre ou à un autre, des services de l'opérateur pivot de la coopération britannique le DFID ; dans 43 pays, des programmes bilatéraux significatifs étaient mis en œuvre. Au terme de la

revue de l'aide bilatérale à laquelle l'agence britannique a procédé en 2010, il a été décidé que le DFID, à l'horizon 2016, ne se concentrerait plus, au mieux, que sur 27 pays et trois programmes régionaux, en Afrique, Asie et dans les Caraïbes. Nombre de programmes bilatéraux seront par conséquent clos et toutes les catégories de pays sont concernées : en tout premier lieu, les grands pays émergents, la Chine ou la Russie, mais aussi les pays à revenus intermédiaires, considérés comme ne dépendant désormais plus de l'aide pour leur développement, tel le Vietnam, dont l'économie est jugée performante. Certains PMA, comme le Niger ou le Burundi, verront aussi l'assistance du DFID s'interrompre, dans la mesure où d'autres donateurs sont désormais vus comme étant mieux placés pour continuer à y travailler en bilatéral.

Une étude plus approfondie des réformes en Grande-Bretagne ainsi qu'une comparaison du degré de concentration des politiques d'aide de part et d'autre de la Manche permettrait de se faire une opinion sur l'opportunité de resserrer le dispositif français et les gains financiers d'une telle opération.

B. DES CHOIX DÉLICATS À OPÉRER

Quelle que soit la piste retenue, les choix à opérer sont délicats dans la mesure où ils nécessitent nécessairement, pour avoir un impact budgétaire significatif, d'interrompre des coopérations dans des pays partenaires avec lesquels la France a pu entretenir des relations très anciennes. C'est la raison pour laquelle il est toujours plus facile d'ouvrir la liste des pays prioritaires que de la réduire.

Renforcer les cibles de concentration de l'effort budgétaire peut également présenter des inconvénients techniques importants. La pratique montre que des cibles de concentration trop contraignantes peuvent se révéler contre-productives en imposant des contraintes trop formelles. La multiplication des cibles de concentration par géographie et par secteur peut conduire à gérer le budget de la coopération non plus en fonction des projets mais par souci de remplir un tableau de bord aux multiples entrées.

D'autre part, si la grande majorité des interventions dans des pays relativement avancés, comme en Méditerranée, peuvent se faire à travers des prêts, l'expérience montre que des crédits de subventions sont nécessaires en petites quantités pour financer les études préalables. De ce point de vue, il n'apparaîtrait pas judicieux de réduire trop les possibilités de recours aux subventions dans d'autres pays que les 14 pays prioritaires.

En ce qui concerne un resserrement des zones géographiques d'intervention de l'AFD.

Tant que l'on peut intervenir dans les pays à revenus intermédiaires et ce, à des conditions peu ou pas bonifiées, cette coopération est peu consommatrice de crédits budgétaires et présentent en contrepartie un intérêt politique et économique non négligeable.

Dès lors, les marges de manœuvre dégagées par des fermetures d'agences risquent d'être relativement limitées.

Reste la question des coûts de fonctionnement de ce réseau qu'il conviendrait d'approfondir. Dans la mesure où l'activité financière de l'AFD lui permet de financer ses agences, leur présence, dans des pays où la France ne dispose pas d'autres moyens de coopération, constitue vraisemblablement, pour l'État, une opportunité peu coûteuse pour les finances publiques.

Dans ces conditions, les choix seraient difficiles à opérer. Sans doute une analyse fine du coût réel des interventions dans les pays hors ZSP et des résultats obtenus permettrait d'éclairer les options possibles et leurs conséquences.

IV. SEULS LES FINANCEMENTS INNOVANTS CONSTITUENT UNE SOLUTION DE LONG TERME A LA HAUTEUR DES ENJEUX

Comme l'ont souligné vos rapporteurs, tout au long de ce rapport, le besoin de gérer collectivement un nombre grandissant d'enjeux globaux rend inéluctable la mise en place de politiques communes à l'ensemble à l'échelle planétaire pour répondre à ces enjeux.

Les besoins de financements liés à ces politiques globales sont importants et durables, ils requièrent des réponses structurelles.

La crise financière et la récession mondiales, de même que les mesures de consolidation budgétaire qui se sont ensuivies, sont venues aggraver les problèmes de financement et compromettent gravement la capacité des gouvernements à s'acquitter de leurs engagements antérieurs.

La récente crise de la dette souveraine en Europe n'a fait que renforcer la forte pression qui continue à peser sur les situations budgétaires de nombreux pays.

C'est pourquoi, il faut encourager l'essor des financements innovants du développement, c'est-à-dire de nouveaux flux financiers plus stables, plus prévisibles et moins dépendants des budgets annuels des pays membres du CAD et des nouveaux pays donateurs, que l'aide traditionnelle.

Ces financements complètent cette dernière par une fiscalité assise sur les activités économiques internationales peu ou non taxées à l'échelon mondial, à l'instar de la taxe sur les billets d'avion ou du projet de taxe sur les transactions financières internationales.

Ils peuvent également bénéficier des perspectives ouvertes par les garanties et mécanismes de marché –garanties d'achats futurs, garantie d'emprunt (IFFIM,...), mise aux enchères des quotas de CO²,...

A. DES SOLUTIONS TECHNIQUES ONT FAIT L'OBJET DE TRAVAUX POUSSÉS

Plusieurs rapports d'experts ont étudié la faisabilité technique d'une taxe sur les transactions financières au regard d'un certain nombre de critères : les volumes (si les recettes potentielles sont suffisantes pour apporter une contribution significative) ; l'impact sur le marché (si les distorsions et les évitements restent dans des limites acceptables) ; la faisabilité (si les défis juridiques et techniques peuvent être surmontés) et la pérennité, et l'adéquation (si les flux de recettes sont relativement stables dans le temps et la source adaptée au rôle de financement des biens publics mondiaux).

Plusieurs options sont possibles : une taxe sur les activités financières, une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les services financiers, une taxation large sur les transactions financières, une taxe sur les transactions de change mono-devises, collectée au niveau national, une taxe sur les transactions de change multidevises, collectée de manière centralisée au niveau mondial.

Le dernier rapport du « groupe d'experts à la taskforce sur les transactions financières internationales pour le développement » a conclu, après avoir évalué les différentes options, **qu'une taxe sur les transactions de change au niveau mondial constitue le mécanisme de financement le plus approprié pour les biens publics mondiaux.**

D'autres solutions peuvent être envisagées, parmi les propositions de revenus examinées, les taxes sur le tabac sont particulièrement intéressantes parce qu'elles incitent les fumeurs à abandonner la cigarette et dissuadent les gens de commencer à fumer, tout en générant des revenus non négligeables.

L'OMS a formulé l'idée d'une contribution de solidarité mondiale (STC, Solidarity Tobacco Contribution) applicable au tabac. Il s'agirait d'obliger les pays à augmenter les droits d'accise sur le tabac et d'allouer une partie des revenus supplémentaires perçus à la santé mondiale. Elle souligne que les taxes sur le tabac sont déjà omniprésentes. Elles sont appliquées sous une forme ou une autre dans 90 % des pays. Et elles sont efficaces. Bien que dans certains pays, l'ensemble des taxes sur le tabac dépasse 70 %, le droit d'accise moyen dans les pays du G20 et de l'Union européenne est d'environ 55 %.

Dans le schéma de l'OMS, les pays à revenu élevé pourraient affecter 0,10 dollar par paquet de cigarettes vendu à la santé mondiale, les pays à revenu moyen 0,06 dollar et les pays à faible revenu 0,02 dollar.

Comme le souligne le rapport de Bill GATES aux membres du G20, *« si cette taxe était mise en place par les pays du G20 et d'autres membres de l'UE, ...il serait possible de générer environ 10,8 milliards de dollars pour la santé mondiale. Cette somme s'ajouterait aux bienfaits pour la santé que constituerait la baisse du nombre de fumeurs consécutive à l'augmentation des taxes sur le tabac. »*.

L'idée la plus aboutie semble cependant être celle d'une taxe sur les transactions financières. Les taxes sur les transactions financières existent déjà dans de nombreux pays, où elles génèrent des revenus importants.

D'après le FMI, 15 pays du G20 taxent, sous une forme ou une autre, les transactions sur les titres. Dans les sept pays où le FMI évalue les recettes, ces taxes rapportent, selon les estimations, 15 milliards de dollars par an. Pour un système d'imposition efficace, il est généralement conseillé d'appliquer un taux faible sur une base large. Cette ligne de conduite est valable également pour les taxes sur les transactions financières. Sur différents instruments, on pourrait envisager des variations de cette taxe pour réduire les éventuelles distorsions économiques. Ainsi, la taxe sur les capitaux propres pourrait être légèrement supérieure à la taxe sur les obligations à long et court terme, les swaps et les contrats à terme.

L'étude de certains modèles révèle que même une faible imposition de dix points de base sur les capitaux propres et de deux points de base sur les obligations pourrait générer environ 48 milliards de dollars sur l'ensemble des pays du G20 ou 9 milliards de dollars si l'on se limite aux principaux pays d'Europe. D'autres propositions de taxes sur les transactions financières offrent des perspectives sensiblement plus avantageuses, allant de 100 à 250 milliards de dollars, notamment en incluant les produits dérivés.

Aujourd'hui, la faisabilité technique de la mise en place d'un financement innovant ne semble plus aujourd'hui contestée, comme l'illustre un récent document de travail du FMI qui en a récemment montré la faisabilité technique¹.

Vos rapporteurs souhaitent souligner la portée politique de ce projet.

Asseoir le financement des politiques d'aide au développement sur une ressource fiscale mondialisée permettrait de jeter les bases de politiques publiques de redistribution à l'échelle mondiale.

Leur mise en place est d'autant plus justifiée qu'elles constituent une forme moderne de redistribution internationale basée pour l'essentiel sur la taxation d'activités qui bénéficient de la mondialisation vers ceux qui n'en profitent pas ou peu.

A terme, la mise en place de financements innovants au niveau mondial permettrait, en outre, de mieux répartir l'effort en faveur de l'APD. En effet, aujourd'hui, l'Europe représente 30 % du PIB mondial et 60 % de l'APD mondiale. Un financement assis sur les transactions permettrait de réduire ce déséquilibre.

¹ *IMF Working Paper, « Taxing Financial Transactions: An Assessment of Administrative Feasibility », John D. Brondolo, August 2011.*

B. UN ACCORD POLITIQUE RESTE À TROUVER POUR SA MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU INTERNATIONAL

Au G20, sous sa présidence, la France espérait constituer un groupe pilote pour promouvoir une taxe sur les transactions financières (TTF) dans le cadre du G20. Les efforts d'explication concernant la nature, le périmètre et l'intérêt d'une TTF semblaient d'autant plus porter que 14 pays du G20 disposent déjà d'une taxe sur une ou des transactions financières¹ et auraient pu décider d'en affecter une partie du produit aux objectifs de solidarité internationale. Tel n'a pas été la cas.

Par ailleurs, la Commission européenne a annoncé qu'elle allait faire une proposition à l'automne 2011 pour créer une TTF au niveau européen d'ici 2018 (comme ressources propres de l'Union européenne).

Bien que la question de l'affectation de cette taxe au budget européen soit, à ce stade, prématurée, la France a apporté son soutien à la Commission européenne en rendant public en septembre 2011, de concert avec l'Allemagne, un document de travail précisant les grands principes sur lesquels devrait reposer une TTF.

Ce projet, commun aux deux pays, plaide pour une taxe créée à un niveau européen ou international, avec un taux faible et une assiette large, incluant les actions, les obligations, les produits dérivés, y compris les transactions sur le marché de gré à gré, mais également les transactions sur devises, à la différence, sur ce point, du projet de la Commission.

C. VOTRE COMMISSION SOUHAITE QUE LA FRANCE MONTRE L'EXEMPLE EN ADOPTANT DÈS À PRÉSENT UNE TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

Comme le souligne le rapport de M. Bill Gates aux membres du G20 : « *Les taxes sur les transactions financières existent déjà dans de nombreux pays, où elles génèrent des revenus importants. Il est donc évident qu'elles sont techniquement réalisables* »

Votre commission constate que le Président de la République a fait de cette taxe un des objectifs du G20 en estimant qu'elle était « *techniquement possible, financièrement indispensable et moralement incontournable* ».

Elle estime que si l'accord n'a pas pu être trouvé au sein du G20 pour que cette taxe soit adoptée par l'ensemble de ses membres, **la France doit néanmoins montrer l'exemple comme elle l'avait fait en 2006 pour la taxe sur les billets d'avions**. Cette démarche ne pourra que renforcer la crédibilité de la France dans les discussions en cours au sein de l'Union européenne pour mettre en place un tel dispositif.

¹ Argentine, Australie, Brésil, Chine, France, Allemagne, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Russie, Corée du Sud, Royaume Uni, Etats-Unis.

C'est pourquoi, la commission des affaires étrangères a adopté à l'unanimité un amendement à la loi de finances pour 2012 instaurant une taxe sur l'ensemble des transactions financières dans un plafond de 0,05 %, charge au ministère de l'économie et des finances de moduler le taux en fonction du type de transactions et de déterminer les modalités de liquidation et de recouvrement.

Il s'agit de donner la possibilité au Gouvernement de définir les modalités et le taux de cette taxe en concertation avec nos partenaires européens, mais d'en acter le principe. Comme l'a souligné le ministre de la coopération lors de la dernière conférence de haut niveau sur le G20 développement : « un taux très bas reposant sur une assiette très large évitera les risques de contournement et d'évasion sans peser sur la compétitivité des places financières ».

Par cette taxe, les acteurs qui bénéficient le plus de la mondialisation contribueront à l'effort collectif pour la rendre plus équilibrée et plus solidaire. Comme la taxe sur les billets d'avion, cette taxe préfigure ce qui pourrait devenir la base d'une fiscalité mondiale pour financer des politiques publiques globales en faveur du développement et pour la préservation des biens publics mondiaux.

Les études de faisabilité estiment que le rendement de cette taxe au niveau français pourrait atteindre 12 milliards d'euros si on appliquait le taux maximal de façon uniforme. Un taux intermédiaire, variable selon le type de transactions, permettrait à la France de remplir ses engagements internationaux en faveur de l'aide au développement et de la lutte contre le réchauffement climatique en attendant de trouver un accord global au niveau de l'Union européenne.

L'amendement de votre commission a été présenté en séance publique le lundi 21 novembre. Le rapporteur général de la commission des finances a souhaité lors de cette discussion reprendre cet amendement et effectuer une synthèse avec d'autres amendements des différents groupes. Cet amendement de synthèse a été adopté.

Votre commission s'en félicite car il reprend l'essentiel de notre dispositif.

Vos rapporteurs regrettent toutefois qu'il n'ait pas repris l'idée d'un taux plafond à 0,05 qui permettait au gouvernement d'adapter le taux effectif aux différents types de transactions et à l'état des négociations en cours avec nos partenaires européens.

La version adoptée fixe le taux général de la taxe à ce que la commission avait considérée comme un plafond. De ce fait, il faut craindre que l'amendement n'ait guère de chance de prospérer au-delà de nos murs.

SIXIÈME PARTIE

UNE POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT AU PILOTAGE ET À L'ÉVALUATION ENCORE INCERTAINE

Qu'il s'agisse de la tutelle de l'AFD, de l'équilibre entre l'aide multilatérale et l'aide bilatérale ou même d'une stratégie à l'égard d'un pays ou d'une zone géographique comme le Sahel, la politique d'aide au développement exige un pilotage politique fort.

Elle exige également un effort de transparence et de redevabilité des opérateurs vers le pouvoir politique et de l'ensemble des acteurs à l'égard de la représentation nationale. Cette politique a enfin besoin d'un effort d'évaluation de ces résultats.

Dans une période de restrictions budgétaires, la politique d'aide au développement doit plus que jamais faire la preuve de son utilité en témoignant des résultats concrets obtenus sur le terrain.

Pilotage, transparence, évaluation : trois thèmes que vos rapporteurs ont souhaité aborder à l'issue de l'examen des crédits pour 2012.

I. UN ÉCLATEMENT INSTITUTIONNEL QUI REND LE PILOTAGE DE CETTE POLITIQUE INCERTAIN

La responsabilité de la politique de coopération française est aujourd'hui partagée, au niveau politique, entre le Président de la République, son Premier ministre, le ministre de la coopération, le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'économie et des finances, et au niveau administratif, entre la direction de la mondialisation (DGM) du MAEE, les directions du Trésor du MINEFI et l'Agence française de développement (AFD), principal opérateur français de l'aide au développement. Cet éclatement des centres de décision se traduit, au quotidien, par la nécessité d'une étroite collaboration entre tous les acteurs.

A. L'ÉCLATEMENT DU DISPOSITIF DE COOPÉRATION ENTRE LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, LES FINANCES ET L'AFD SE TRADUIT PAR DES ARBITRAGES FRÉQUENTS DE MATIGNON ET DE L'ÉLYSÉE, LAISSANT PEU DE MARGES DE MANŒUVRE AU MINISTRE DE LA COOPÉRATION

La répartition du budget de l'APD dans les différents programmes 209, 110 et 301 reflète l'organisation institutionnelle de la coopération française.

A la double tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes et du ministère des finances qu'illustre la présence des programmes 110 et 209, s'ajoutent le secrétariat d'Etat à la coopération et surtout l'Agence française de développement qui gère une partie importante des crédits des trois programmes.

Si la réforme de 1998 a conduit à la rationalisation administrative de l'aide autour de deux grands pôles, l'un diplomatique, issu de l'absorption du secrétariat d'Etat à la coopération par le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), et l'autre, financier, centré sur le ministère des finances (MINEFE), elle a surtout conforté le rôle de l'AFD qui est devenue l'« opérateur pivot » de l'aide française.

Depuis lors, les transferts successifs de compétences ont conduit l'AFD à prendre en charge la gestion de plus de 60 % des moyens de l'aide programmable mise en œuvre par les canaux bilatéraux.

En dépit des réformes, le dispositif institutionnel est encore composé de nombreuses structures qui appellent nécessairement de multiples mécanismes de coordination.

L'AFD, édifiée sur sa culture et son expérience de banque de développement, contrôle plusieurs types d'instruments (projets, aide budgétaire, prêts, subventions) et bénéficie d'une relative autonomie dans le cadre de la triple tutelle des ministères des finances, des affaires étrangères et européennes et de l'immigration et du développement solidaire, d'un conseil d'orientation stratégique et d'un contrat d'objectifs et de moyens sur lequel vos rapporteurs reviendront.

Dans les pays partenaires, les Services de coopération et d'action culturelle (SCAC), dirigés par un conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC), à la fois conseiller de l'ambassadeur sur le pilotage du dispositif de l'aide française au plan local et chef de service, sont les interlocuteurs privilégiés de la direction générale de la mondialisation.

Cette direction gère les actions et programmes de coopération technique dans les domaines de la gouvernance. Le Fonds de solidarité prioritaire (FSP), dont le ministère des affaires étrangères et européennes a la maîtrise, lui permet d'intervenir dans différents secteurs.

Au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, la direction générale du Trésor est responsable de la gestion des contributions françaises auprès de la Banque mondiale, du FMI et des banques régionales de développement (BafD, BAsD, BID) et est en relation directe avec les administrateurs représentant la France auprès de ces institutions.

Les contributions françaises auprès des institutions de l'Union européenne et du système des Nations unies sont gérées par les services du MAEE.

Le MINEFE gère également les financements d'appuis budgétaires (leur instruction est toutefois menée de manière conjointe par la DGTPE, la DGM et avec l'appui de l'AFD), les remises et allègements de dettes (Club de Paris) ainsi que l'instruction et la mise en œuvre des Contrats de développement et de désendettement.

Toutes ces actions sont menées de manière conjointe entre la DGTPE et la DGM avec l'appui technique de l'AFD.

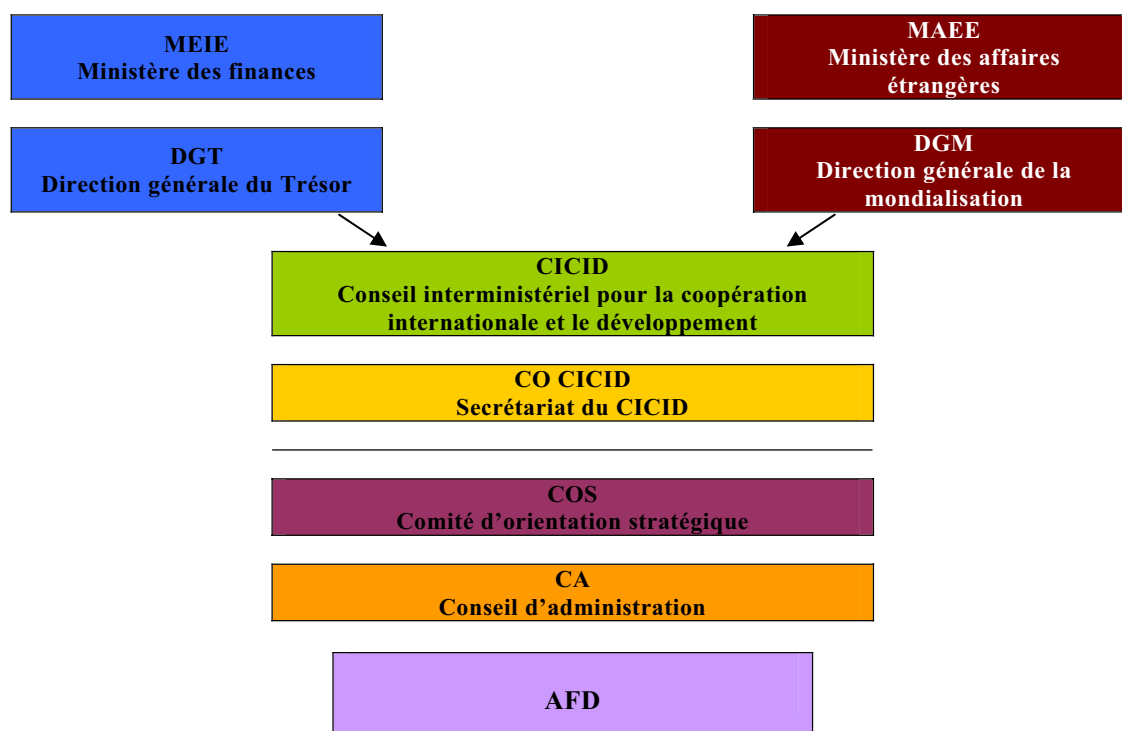
Sur ces différents points, au sein de la DGTPE, les conseillers financiers régionaux entretiennent des relations très suivies avec les SCAC et les agences de l'AFD.

Sur place, les missions économiques, au sein des ambassades, sont peu impliquées dans les problématiques de coopération au développement. Elles le sont davantage dans les pays dits « émergents » en raison de leur fonction de mise en œuvre des instruments spécifiques du MINEFE dans ces pays (instruments financiers FASEP et réserve pays émergents).

D'un point de vue budgétaire, l'éclatement de l'action de l'Etat en matière de coopération se traduit par une multiplication des programmes et des lignes budgétaires dont l'architecture ne répond pas toujours à une logique facilement accessible.

D'un point de vue opérationnel, la complexité du pilotage de la politique de coopération française implique cependant des délais de concertation qui peuvent être importants. Cette concertation ne permet pas toujours de surmonter les divergences et impose donc le recours fréquent à des arbitrages du Premier ministre et du Président de la République. Ainsi, à titre d'exemple, on peut constater que l'AFD a adopté un budget pour l'année 2011 avant le mois de mai de cette même année. De même, les travaux d'objectifs et de moyens initiés à l'été 2010 n'ont toujours pas été soumis à la signature par les ministres compétents au mois de novembre 2011.

**Le dispositif de pilotage et de tutelle de la politique de coopération
Des instances multiples, des procédures nombreuses**



Chaque réforme, même minime, donne lieu à des négociations complexes au sein du ministère des affaires étrangères puis entre le ministère des affaires étrangères et le ministère des finances. Ainsi, la modification du document de politique transversale consécutive à l'amendement proposé par votre commission a été adoptée par le Parlement en décembre dernier et a donné lieu à des discussions fournies sur l'interprétation qu'il convenait de donner aux exigences du Parlement. Ces discussions et la volonté de ne publier ce document qu'après les conclusions du G20 ont participé au retard considérable avec lequel ce document a été publié.

Ainsi, malgré des réformes successives, le dispositif institutionnel reste marqué par certains héritages de l'histoire : l'importance des ex-colonies du « pré carré », le rôle hypertrophié de la Présidence de la République, et une certaine concurrence entre les deux ministères les plus concernés par cette politique, ceux de l'Économie et des affaires étrangères.

Le dispositif institutionnel ne permet pas de porter cette politique de manière globale et cohérente : le secrétaire d'Etat ou ministre délégué chargé de la coopération, placé auprès du ministre des affaires étrangères, a bien du mal, par construction, à jouer le rôle d'animation et de coordination interministérielle qui lui est en théorie assigné, coincé entre un ministre de

plein exercice qui exerce les arbitrages internes au Quai d'Orsay, et le ministre de l'économie. Deux ministres puissants qui, de par leurs missions, répondent à des fonctions d'objectifs différentes de celles de la Coopération : un prisme essentiellement monétaire et financier ou commercial à Bercy, un prisme avant tout diplomatique et d'influence au Quai d'Orsay.

Quelles que soient la majorité et la bonne volonté du ministre en charge du dossier, la priorité gouvernementale semble ailleurs. Cela se traduit concrètement aussi bien dans les agendas des ministres, souvent accaparés par d'autres missions, que dans les arbitrages budgétaires. Depuis que la Coopération lui a été rattachée en 1998, le MAEE a ainsi globalement démontré une grande difficulté à défendre les moyens de l'APD, en particulier dans le contexte d'arbitrages avec d'autres moyens du Quai, de son réseau ou de ses politiques.

Pour sa part, le ministère de l'économie est, par construction, plus mobilisé par les moyens nécessaires pour les activités dont il a la charge directe en faveur des banques de développement et, au plan bilatéral, par les activités de prêt qui figurent à son budget que par ceux des dons pour les projets dans les pays les plus pauvres ou pour l'assistance technique qui figurent au budget du MAEE. Le choix des instruments n'est dès lors plus guidé par les objectifs visés ou les besoins de nos partenaires, mais par le poids respectifs de chaque ministre de part et d'autre de la Seine.

Ce déséquilibre institutionnel conduit à une absence de vision globale et réduit la cohérence des choix et des arbitrages. C'est particulièrement vrai pour ce qui concerne le partage des moyens entre les canaux bi et multilatéraux et, au sein de l'aide multilatérale, entre banques multilatérales, organismes des Nations unies et instruments communautaires.

B. À STRUCTURE MINISTÉRIELLE INCHANGÉE, LES SOLUTIONS POUR ASSURER LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE MENÉE CONNAISSENT DES SUCCÈS INÉGAUX

Cet éclatement des centres de décision se traduit, au quotidien, par la nécessité d'une étroite collaboration entre tous les acteurs. Une institutionnalisation de cette collaboration a été recherchée par la création d'instances de cogestion telles que le Comité interministériel de Coopération Internationale au Développement (CICID), présidé par le Premier ministre, ou le Conseil d'orientation stratégique (COS) de l'AFD, qui réunit l'ensemble des ministres en charge de la tutelle de l'AFD.

Ces instances connaissent un succès inégal : le CICID ne s'est réuni que deux fois depuis 2006 et pas depuis deux ans et demi. Il n'a validé ni la stratégie française à l'égard de la Banque mondiale, ni celle à l'égard de la politique européenne de développement, ni même le document-cadre au développement qui définit la stratégie française d'aide au développement pour les dix ans à venir.

Ce dernier épisode illustre l'existence d'un dysfonctionnement. Soit le dispositif est trop lourd pour être mobilisé quand il le faudrait, soit les ministres concernés considèrent la coopération comme un sujet suffisamment secondaire pour ne pas trouver le temps, en deux ans et demi, de se réunir une seule fois pour valider une stratégie qui a vocation à marquer le secteur pendant plus d'une décennie.

Le COS, de création récente, a pour l'instant été convoqué 4 fois depuis 2009.

Quant à la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP), créée par le CICID, de juillet 2004, elle n'a pas tenu de réunion depuis décembre 2007.

Aussi, la cohérence de la politique menée est-elle, au quotidien, assurée par une étroite concertation entre chacune des administrations et les cabinets ministériels et, sur le long terme, par l'adoption de documents stratégiques, comme le document-cadre (DCCD), qui permettent de fédérer les différents acteurs, autour d'objectifs communs.

La complexité du pilotage de la politique de coopération française implique cependant des délais de concertation qui peuvent être importants. Cette concertation ne permet pas toujours de surmonter les divergences, et impose donc le recours fréquent à des arbitrages du Premier ministre et du Président de la République.

**Les instances de gestion interministérielles de gestion de la politique
de coopération au développement**

Le CICID, Le CO-CICID, le COS et le COSP

1- Créé par le décret n° 98-66 du 4 février 1998, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) s'est substitué au Comité Interministériel d'Aide au Développement.

Le décret prévoit que le CICID soit présidé par le Premier ministre, et comprenne « le ministre des affaires étrangères, le ministre chargé de l'économie et des finances, le ministre chargé de la population et des migrations, le ministre chargé de l'éducation, le ministre chargé de la recherche, le ministre de l'intérieur, le ministre de la défense, le ministre chargé de l'environnement, le ministre chargé de la coopération, le ministre chargé du budget, le ministre chargé du commerce extérieur et le ministre chargé de l'outre-mer. Les autres ministres intéressés par les questions inscrites à l'ordre du jour sont invités à siéger au comité interministériel. Un représentant du Président de la République prend part à ses travaux ».

Le CICID s'est, à ce jour, réuni à neuf reprises, les 28 janvier 1999, 22 juin 2000, 14 février, 11 décembre 2002, 20 juillet 2004, 18 mai 2005, 19 juin 2006, 5 décembre 2006 et le 5 juin 2009.

2- Le fonctionnement du co-secrétariat du CICID a été formalisé lors du CICID de juillet 2004. Il réunit les représentants des ministères dont relève la mission aide publique au développement : ministère des affaires étrangères et européennes (Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats), ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction générale du Trésor) et, depuis 2007, le ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (secrétariat général à l'immigration et à l'intégration), ainsi qu'un représentant de l'Agence française de développement (AFD).

Depuis sa création, le co-secrétariat s'est réuni : 4 fois en 2004, 7 fois en 2005, 8 fois en 2006, 7 fois en 2007 et en 2008, 2 fois en 2009 et en 2010, et une fois depuis le début de l'année 2011.

Depuis 2009, suite aux chantiers lancés par le CICID, les travaux interministériels sont nombreux et ont fait l'objet de réelles avancées. Ces travaux sont suivis par des comités de pilotage en format co-secrétariat CICID et de nombreuses réunions et concertations entre représentants du co-CICID ont eu lieu en parallèle.

3. Selon le décret du 5 juin 2009 relatif à l'Agence française de développement, le ministre chargé de la coopération préside un conseil d'orientation stratégique composé des représentants de l'Etat au conseil d'administration de l'AFD. Il peut y inviter le président du conseil d'administration et le directeur général de l'agence à y participer. Depuis sa création, le conseil d'orientation stratégique de l'AFD s'est réuni à quatre reprises : le 10 novembre 2009, le 22 janvier 2010, le 29 juillet 2010, et le 23 juin 2011.

4. La conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) été créée par le CICID de juillet 2004, en parallèle aux documents cadres de partenariats. Son rôle a été précisé lors du CICID de mai 2005. Préparée par le co-secrétariat du CICID, la COSP réunit, sous la présidence du ministre chargé de la coopération, les acteurs publics de l'aide française. Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) participe également aux travaux de la COSP, ainsi que des représentants des organisations de solidarité internationale (OSI) et des collectivités territoriales qui sont associés. Deux COSP se sont réunies en 2005, des réunions annuelles ont eu lieu en 2006 et 2007. Aucune réunion de la COSP ne s'est tenue depuis décembre 2007.

Le constat d'ensemble conduit à s'interroger sur la pertinence de l'architecture actuelle de la politique de coopération. Par comparaison dans le modèle britannique, le ministre chargé de la coopération dispose avec le DIFD d'une administration qui gère près de 80 % de l'aide au développement.

C'est pourquoi, l'hypothèse de la création, à terme, d'un ministère de plein exercice ne peut être écartée. Cette option favoriserait une vision globale des enjeux et des outils. Elle donnerait visibilité et poids politique et favoriserait la cohérence des arbitrages, qu'il s'agisse du bi-multi, des priorités géographiques, de l'adaptation des moyens aux objectifs, ou encore de la cohérence avec d'autres politiques sectorielles.

Les avantages de cette solution qui revient à reconstituer une version renouvelée du ministère de la coopération sont importants, la principale difficulté réside dans le fait qu'elle se heurtera inévitablement à une réticence des deux principaux ministères de tutelle de cette politique aujourd'hui, puisqu'elle impliquerait un rattachement de compétences et de services, à la fois du MAEE et du ministère de l'économie, à ce ministre de plein exercice.

C. LE PILOTAGE ADMINISTRATIF DU BUDGET DE LA COOPÉRATION SE HEURTE AUJOURD'HUI À LA DIMINUTION DES EFFECTIFS POUR SUIVRE ET ÉVALUER CETTE POLITIQUE

La gestion des quelque 3,5 milliards d'euros du budget de la coopération exige des effectifs importants pour piloter, suivre et évaluer les différentes contributions et projets de notre politique de coopération.

Pour le programme 110, qui rassemble plus d'un milliard de crédits de paiement, on recense 57 agents de la direction générale du Trésor qui participent à la politique de coopération au développement, dont 47 en administration centrale et 10 dans des institutions multilatérales de développement (groupe Banque mondiale et banques multilatérales de développement).

Pour le programme 209, soit 2,1 milliards qui ne concernent pas seulement la coopération mais également une partie des relations culturelles extérieures, on recense 214 agents titulaires et 135 contractuels en administration centrale.

L'évolution des emplois en centrale relevant du programme 209 enregistre depuis la création de la DGM une réduction importante de ces effectifs.

A titre d'exemple, dans le domaine de la santé, les effectifs se sont réduits à 5 personnes qui gèrent un budget, toutes contributions confondues, de plus d'un milliard de dollars par ans conformément aux engagements pris par la France au sein du G8 dans ce domaine.

Sans méconnaître les impératifs liés à la réduction du déficit et donc des effectifs, il y a un équilibre à trouver entre le montant des budgets à gérer

et les effectifs des services chargés de cette mission. Si l'on souhaite renforcer le pilotage et l'évaluation, il serait cohérent de ne pas réduire plus avant des équipes aujourd'hui très limitées.

La diminution des effectifs des administrations centrales conduit naturellement à s'interroger sur le périmètre des compétences conservées par ses administrations.

La réforme engagée en 2004 de transfert des compétences de gestion de projets à l'AFD n'a, en effet, pas été poursuivie jusqu'au bout. Le ministère des affaires étrangères conserve, en effet, encore la gestion des projets du Fonds de solidarité prioritaire.

En 2011, 78,5% des projets en cours sont gérés par le ministère des affaires étrangères et les SCAC ce qui représente 235M€ d'Autorisations d'engagement pluriannuelles et 36M€ de crédits de paiement.

On peut notamment s'interroger sur l'opportunité de maintenir ces compétences de gestion au ministère des affaires étrangères plutôt que de les déléguer à l'AFD qui est plus outillé en matière de suivi des projets.

La poursuite des transferts d'activité opérationnelle permettrait sans doute de recentrer l'effort des administrations centrales sur le pilotage et l'évaluation.

D. IL FAUT RESTITUER L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DANS UN CADRE PLUS GLOBAL DES POLITIQUES ET INITIATIVES QUI ONT UN IMPACT SUR LE DÉVELOPPEMENT

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

Les traités européens définissent la cohérence comme une obligation de garantir que les politiques domestiques et extérieures de l'Union européenne et des Etats membres ne nuisent pas à l'objectif d'éradication de la pauvreté dans les pays en développement.

Une communication de la Commission européenne publiée en 2005 identifie douze politiques devant répondre à cette obligation. Il s'agit notamment de la coordination des politiques économiques, monétaires et budgétaires, des règles et régulations commerciales, des normes sociales et environnementales, des politiques sectorielles (énergétiques, agricoles,...) et des questions de migration, de sécurité, et de lutte contre les trafics, autant de sujets sur lesquels une approche non coopérative entraîne davantage de précarité et de vulnérabilité au Nord comme au Sud.

On ne peut que souscrire à cette volonté tant ces autres politiques ont un impact parfois beaucoup plus important sur le développement des pays du

Sud que l'aide elle-même. **Il est paradoxal de financer des millions d'euros de projets agricoles en Afrique et de contribuer à fermer les frontières commerciales aux produits issus de ces projets.**

Or, la France ne dispose pas d'un cadre général donnant une assise politique à un travail interministériel structuré sur ces dossiers, de cohérence des politiques publiques comme l'a souligné l'examen de la politique Française de développement par l'OCDE en 2008.

Contrairement au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, au Danemark à la Suède ou encore à la Norvège, la France n'a pas encore ouvert le vaste chantier de la « cohérence de ses politiques publiques ».

Comme le soulignent chaque année les O.N.G. et notamment Coordination sud : à quoi sert, par exemple, d'aider les pays pauvres à améliorer leurs capacités d'exportations si, dans le même temps, les pays développés maintiennent leurs barrières commerciales ou subventionnent leurs exportations sur des produits sensibles ? Ou de financer hôpitaux ou médicaments si l'on dépeuple dans le même temps ces pays de leur personnel médical, déjà trop rare, pour répondre aux besoins des populations vieillissantes du Nord ?

Les politiques concernées sont nombreuses, elles relèvent, pour une part, de l'Union européenne, mais certaines relèvent d'une responsabilité nationale.

Le fait que les deux francs CFA, le franc comorien ou encore l'escudo capverdien soient garantis par l'ancienne puissance coloniale et arrimés à l'euro, plus de 50 ans après les indépendances, constitue un exemple parmi d'autres. Indépendamment du symbole, l'ancrage de la monnaie de 16 pays en développement sur l'euro peut poser un problème de cohérence des politiques : le niveau élevé de l'euro par rapport aux monnaies des pays émergents (Chine, Inde, Brésil) peut constituer un frein économique pour les pays dont la monnaie est ancrée sur la devise européenne. L'Europe finance donc le développement économique des pays africains, soutient les entreprises africaines afin de les aider à devenir compétitives et à gagner des parts de marché au niveau mondial, tout en soutenant une politique monétaire qui peut produire des effets inverses. On observe d'ailleurs que les pays d'Afrique qui disposent de leur propre monnaie (Ghana, Kenya, Afrique du Sud par exemple) et bénéficient d'un système de change flexible ne semblent pas particulièrement pénalisés pour exporter ou accueillir des investissements, bien au contraire. Aux côtés de ses partenaires africains, la France devrait ouvrir la réflexion sur les évolutions possibles du régime de change du Franc CFA.

L'échec des négociations des « Accords de partenariat économique » (APE) entre l'Union européenne et 79 pays dits « ACP » (Afrique-Caraïbes, Pacifique) est un autre exemple d'incohérence des politiques publiques, cette fois-ci en matière commerciale et à l'échelon européen. Ces négociations visent à instaurer des accords de libre-échange réciproques pour remplacer les

accords préférentiels de Lomé et de Cotonou, devenus incompatibles avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce. L'objectif affiché par l'Union européenne était de faire pleinement profiter les pays concernés des retombées d'une ouverture du marché, et de créer une dynamique porteuse de développement en favorisant l'intégration régionale. Menées par la division « commerce » de la Commission européenne, les négociations ont pourtant démenti l'esprit et la lettre du nouveau « partenariat » euro-africain, suscitant tensions et acrimonie.

Conscients des enjeux, les rédacteurs du document-cadre ont répondu à cette préoccupation en proposant de mettre en place **un dispositif institutionnel structuré pour la mise en œuvre et le suivi de la cohérence de ses politiques nationales et des politiques européennes avec les objectifs de développement.**

Depuis personne n'a évoqué la mise en place de ce dispositif.

Votre commission souhaiterait l'élaboration d'un document évaluant la cohérence des politiques publiques françaises avec les objectifs de développement.

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

La révision prochaine du système de préférences généralisées (SPG) doit, de ce point de vue, conduire à mieux cibler l'objectif de développement économique, en réservant le bénéfice des préférences commerciales aux pays qui en ont le plus besoin.

Premier bailleur et première puissance commerciale mondiale, l'Union européenne occupe une place privilégiée pour prôner une meilleure différenciation des PED à l'OMC. Dans le cadre du cycle de Doha pour le développement, les performances économiques des pays émergents sont aujourd'hui incomparables avec celles enregistrées au moment du lancement du cycle de Doha, alors même que la situation des PMA et d'autres pays pauvres n'a guère évolué.

Votre commission souhaite, en particulier, suivre avec attention les discussions autour des nouvelles orientations de la politique de développement de l'Union proposées par la Commission en octobre dernier.

E. METTRE LE PARLEMENT AU COEUR DU DISPOSITIF AFIN D'ASSURER UNE COHÉRENCE D'ENSEMBLE

Votre commission se félicite d'avoir cette année, en application de la loi sur l'action extérieure de l'Etat¹, été saisie pour avis du projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD².

Elle avait, l'année dernière, largement participé aux travaux d'élaboration du document cadre de coopération au développement. Elle avec organiser à cette occasion d'une table ronde sur la stratégie française de coopération ainsi qu'un débat en séance publique sur ce thème.

Votre commission estime que ces consultations s'inscrivent dans une évolution de plus long terme vers une association plus étroite du Parlement à la définition d'une politique de coopération.

Il faut y voir les conséquences de l'évolution constitutionnelle du rôle du Parlement en matière de politique étrangère, mais aussi l'effet de l'interaction croissante entre les enjeux internationaux liés au sous-développement et les préoccupations quotidiennes de nos concitoyens au fur et à mesure que les effets de la mondialisation se font sentir.

Un effort d'explication, de transparence et d'accessibilité de l'information sur les stratégies et les moyens de la coopération doit cependant être poursuivi. La société civile s'avère très favorable à cet effort de solidarité, comme en témoigne le soutien important qu'elle apporte aux organisations non gouvernementales. En revanche, elle se montre sceptique à l'égard de la mise en œuvre de politiques publiques d'aide au développement. Pour conserver à cette politique sa crédibilité, un travail d'explication est donc à fournir en direction du citoyen et du contribuable.

Ce travail ne passe pas seulement par le Parlement. Il convient notamment d'associer les organisations non gouvernementales à la définition et la mise en œuvre de la politique de coopération et de donner toute leur place aux collectivités locales, pour leur expertise dans le développement local et leur proximité des citoyens.

Mais le Parlement peut et doit contribuer à un effort d'explication des enjeux à long terme du sous-développement. Les Français doivent pouvoir

¹ Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, article 1^{er}

² Aux termes de l'article 1er de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, ce contrat d'objectifs et de moyens prend la forme d'une convention dont le projet est soumis aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat : « Une convention pluriannuelle conclue entre l'Etat, représenté par les ministres concernés, et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France, représenté par le président de son conseil d'administration, définit, au regard des stratégies fixées, les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses missions. Le projet de convention est transmis par le Gouvernement, avant sa signature, aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces commissions peuvent formuler un avis sur ce projet de convention dans un délai de six semaines. ».

comprendre qu'en favorisant le développement d'une Afrique qui atteindra 1,8 milliard d'habitants en 2050 ou en incitant les pays émergents à adopter un régime de croissance moins polluant, les pouvoirs publics contribuent aujourd'hui à dessiner le monde de demain.

Dans ce paysage institutionnel éclaté qui est celui de la coopération française, le Parlement peut être le lieu où s'établissent une cohérence et une synthèse entre l'action les différents ministères en charge de cette politique.

C'est pourquoi, la commission des affaires étrangères estime que cette consultation doit être une première étape vers l'adoption, à échéance régulière, par le Parlement, d'une loi d'orientation sur le développement, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe.

La prochaine étape consiste à ce que le Parlement adopte ces objectifs à travers un projet de loi d'orientation.

II. UNE POLITIQUE QUI DOIT PROCÉDER À UN EFFORT PLUS SOUTENU D'ÉVALUATION

A. UNE POLITIQUE QUI FAIT L'OBJET DE PEU D'ÉVALUATION D'IMPACTS....

Comme vos rapporteurs l'ont déjà souligné à maintes reprises, la politique de coopération fait l'objet de peu d'évaluation aussi bien au niveau de la stratégie globale qu'au niveau des projets.

Lors de la rédaction du document-cadre de coopération au développement, votre commission avait regretté que les auteurs du document définissent la stratégie française de coopération pour les années à venir en faisant l'économie d'un retour sur les objectifs que se sont fixés les pouvoirs publics dans ce domaine depuis des années.

Les différents CICID ont adopté de nombreux objectifs que le document-cadre reprend assez largement et dont il serait utile de faire le bilan.

Il aurait été de bonne méthode de faire un bilan des stratégies passées, pour vérifier si les objectifs ont été atteints.

Un bilan permettrait également de comprendre les raisons pour lesquelles, le cas échéant, ils ne l'ont pas été et enfin pour réévaluer leur pertinence.

Votre commission a réitéré les mêmes propos lors de l'adoption du nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD en mai dernier.

Vos rapporteurs avaient constaté, à leur surprise, que le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD avait été élaboré sans qu'aucun bilan des objectifs fixés par les derniers COM n'ait été établi.

Il existe, certes, quelques documents techniques sur le bilan statistique, comptables et financiers de l'AFD pour la période 2005-2009 issus du système d'information stratégique de l'agence. Mais ces chiffres ne prennent de sens que confrontés aux objectifs fixés par les deux contrats précédents. Quels sont les objectifs atteints ? Lesquels ne le sont pas ? Pour quelles raisons ? Quels sont les objectifs repris dans le nouveau contrat, ceux qui ne le sont pas ? Pour quelles raisons ? Les réponses à ces questions auraient utilement nourri un bilan des précédents contrats et surtout éclairé la rédaction du nouveau contrat. Aurait-il été de mauvaise méthode que le Conseil d'orientation stratégique, le Parlement, le Conseil d'administration se prononcent à la vue de ce bilan ?

On ne reprendra pas ici chacun des objectifs largement évoqués dans les pages précédentes. Pour ne citer que quelques exemples ponctuels, votre commission aurait, par exemple, souhaité disposer d'un bilan de l'objectif n° 8 du contrat d'objectifs signé avec le ministère des Affaires étrangères : « Développer la coopération avec les collectivités locales françaises », ou de l'objectif 9 : « Associer davantage les organisations de solidarité internationale (OSI) aux opérations de l'AFD » ou de l'objectif n° 10 : « contribuer à mobiliser la production intellectuelle de la France sur les questions de développement » au regard de l'agenda international. Les deux premiers objectifs ne figurent plus dans le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, le dernier est, de fait, revu à la baisse. Il aurait été souhaitable qu'un débat puisse s'engager sur la base d'un bilan.

Nous ne trouvons pas non plus de bilan des transferts de compétence à l'Agence française de développement (AFD). Le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD a été adopté sans qu'une évaluation n'ait été effectué sur ce point comme sur d'autres.

Ces questions ne concernent pas seulement le passé. L'évolution du réseau des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et leur intégration dans le réseau de l'Institut Français dédié à la coopération intellectuelle, culturelle et linguistique, à partir de 2013, posera, à terme, la question du devenir des compétences en matière de gouvernance.

Une évaluation des compétences opérationnelles qui demeure au MAE est nécessaire pour préparer les évolutions futures. Gageons que les travaux de la Cour des comptes puissent éclairer ces questions.

De même, nous attendons toujours une évaluation du partenariat avec le FED auquel la France contribue chaque années à hauteur de 800 millions d'euros.

Ces questions auraient mérité des réponses préalables et un débat de nature à éclairer les choix futurs.

Lors de la présentation du document-cadre, le ministre des affaires étrangères, interrogé sur l'absence d'évaluation des politiques menées, a souligné que celle-ci était « *difficile* ».

Les rapporteurs du budget de l'aide au développement qui ont, sur ce thème de l'évaluation, procédé à de nombreuses auditions ne peuvent que partager ce sentiment.

Mais, comme l'a souligné M. François Bourguignon, ancien chef économiste de la Banque mondiale, lors de la table ronde du 12 mai 2010 : *« L'évaluation est l'une des préoccupations majeures que l'on doit prendre en compte »*.

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

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

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

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

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

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

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

Les trois entités administratives, l'AFD, le ministère des finances et le ministère des affaires étrangères et européennes effectuent des évaluations de qualité selon des méthodologies qui ont été affinées et formalisées avec le temps.

Sans doute ces organismes d'évaluation devraient être renforcés, plus coordonnés, plus sollicités sur des sujets plus larges et plus stratégiques qui permettent d'avoir des vues plus globales. Mais il importe qu'ils fassent ensemble un saut qualitatif vers la production d'évaluation d'impacts et de résultats..

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

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

B.MALGRÉ DES PROGRÈS RÉCENTS

Il serait injuste d'affirmer cependant qu'aucune initiative n'a été prise pour mieux rendre compte, au Parlement et à l'opinion publique, de l'efficacité de l'action de la France en faveur du développement.

Ainsi, le Comité interministériel sur la coopération internationale et le développement (CICID) de juin 2009 a demandé (point 2.8 « Pilotage de l'aide » du relevé de décisions) que soit élaborée une matrice d'indicateurs des résultats et de l'impact de l'aide française, assortie d'un tableau interministériel de suivi, en complément des indicateurs de moyens existants.

Le document-cadre de coopération au développement adopté cette année souligne, quant à lui, que : « *Mesurer la qualité des interventions menées et apprécier leurs résultats est indispensable. Il s'agit d'une exigence démocratique à l'égard du Parlement et des citoyens français comme des populations et des autorités des pays bénéficiaires. Cette analyse des résultats est également nécessaire pour améliorer la pertinence et l'efficacité des opérations conduites, responsabiliser les acteurs chargés de leur mise en œuvre et permettre de capitaliser sur les expériences passées* ».

Il prévoit également que des indicateurs synthétiques sur les résultats prévus et obtenus seront mis au point : « *Un tableau d'indicateurs rendant compte des effets attendus des programmes financés au niveau bilatéral, communautaire et multilatéral et fournissant une appréciation sur les résultats obtenus à l'issue de leur mise en œuvre, sera mis en place et permettra de communiquer de façon simple et explicite sur l'action du gouvernement* ».

Le ministre de la coopération s'est, quant à lui, engagé à ce qu'un rapport d'ensemble sur la mise en œuvre de la politique française de coopération au développement soit remis au Parlement tous les deux ans.

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

Le ministère des affaires étrangères s'est, par ailleurs, engagé à conduire une évaluation décennale de politique de coopération en 2012.

La commission a été invitée à participer au groupe de pilotage de ces évaluations. Elle s'en félicite et compte bien s'y investir.

Votre commission attend, par ailleurs, avec intérêt, les rapports de Cour des comptes sur la politique française de développement qui devraient être publiés d'ici la fin de l'année.

Au niveau des organismes chargés de l'évaluation des projets de coopération, de nombreuses initiatives ont été prises pour améliorer la coordination de leurs travaux et renforcer leur production.

Pour la première fois, en 2010, l'ensemble des acteurs de la coopération française (ministère des Affaires étrangères et européennes, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Agence française de développement) ont transmis de manière conjointe les résultats des évaluations des trois structures au Parlement.

Parallèlement, dans le cadre de sa réorganisation, la direction générale de la mondialisation du ministère des Affaires étrangères et européennes a défini un pôle de l'évaluation qui doit notamment renforcer les capacités en évaluation de nos pays partenaires.

De son côté, l'AFD a créé fin 2009 un comité des évaluations chargé d'examiner chaque année le programme d'évaluation de l'AFD, de rapporter sur les travaux d'évaluation de l'AFD, de formuler des avis, le cas échéant sur le dispositif d'évaluation à l'AFD, la pertinence et la qualité des travaux réalisés et de rendre compte régulièrement des travaux d'évaluation auprès du Conseil d'administration.

La Direction générale du Trésor du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a, quant à elle, renforcé les ressources, le champ d'intervention et rôle de son unité d'évaluation. Elle a, sous l'impulsion de l'unité d'évaluation des activités de développement, notamment effectué un travail de méthodologie remarquable et des évaluations remarquées. Ces réformes ont notamment abouti à la publication récente d'un guide précisant la politique et les méthodes que la Direction générale du Trésor met en œuvre pour l'évaluation des actions qu'elle finance au titre de l'aide publique au développement. Le champ d'application de ces évaluations s'est, en outre, élargi et ne concerne plus seulement des projets ponctuels, des instruments, des institutions mais également des secteurs, des pays ou des politiques.

À l'AFD, un comité des évaluations a été créé pour analyser la qualité des évaluations et leur programmation. Les travaux de ce comité ont commencé et témoignent d'une volonté de sensibiliser l'ensemble des acteurs de la coopération à la nécessité d'une meilleure évaluation des résultats.

L'ensemble de ces initiatives ne semble toutefois pas avoir pour l'instant radicalement modifié la situation.

Les évaluations sont encore très procédurales et pas assez centrées sur l'impact des projets évalués et l'utilisation des évaluations à des fins d'amélioration opérationnelle ou stratégique semble encore très limitée.

S'agissant d'indicateurs quantitatifs illustrant les résultats de la politique d'aide au développement.

Vos rapporteurs sont bien conscients des difficultés méthodologiques inhérentes à la production de tels indicateurs.

Ils ont pleinement conscience des difficultés relatives à l'évaluation de l'impact des contributions multilatérales.

Une politique d'aide au développement ne se traduit pas par quelques chiffres, fussent-ils très illustratifs. On ne saurait résumer un budget, des projets, une politique en suivant le nombre d'enfants vaccinés, le nombre d'enfants scolarisés ou le nombre de foyers connectés à un réseau d'eau potable.

Ces difficultés ne doivent pas conduire les administrations à renoncer à produire ces statistiques notamment pour l'aide bilatérale.

Le parlement, les O.N.G., l'opinion publique attend ces chiffres.

Les fondations comme la « Bill and Melinda Gates Foundation » ou l'ONG One avec le site internet Living proof <http://one.org/livingproof/fr/factsandfigures/> ou des agences de coopération comme le DIFD dont le slogan est « changer des vies, produire des résultats » ont, dans ce domaine, pris de l'avance. Les chiffres mis en avant par ces institutions ont naturellement des biais, même s'ils résultent d'enquêtes statistiques fiables, ils constituent néanmoins des puissants moteurs de légitimation de l'action en faveur du développement.

Les scrupules méthodologiques ne doivent pas servir de prétexte pour ne pas mettre en place les outils de suivi qui permettront de délivrer ces données de façon rigoureuse.

Votre commission estime que, trop longtemps, la politique de coopération s'est contentée de produire des indicateurs de moyens.

Vos rapporteurs l'ont observé lors de l'examen du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD dans lequel ne figure aucun indicateur de résultats.

Il serait heureux que l'établissement d'un tableau d'indicateurs de résultats de l'aide bilatérale n'aboutisse pas à des résultats similaires où serait recensés plus d'indicateurs de moyens que de résultats.

Vos rapporteurs n'ignorent pas la difficulté de l'exercice. Le choix des objectifs et des indicateurs est délicat. Certains indicateurs, comme le taux de scolarisation, peuvent masquer des réalités différentes selon que la scolarisation conduit à une véritable alphabétisation ou non. La démarche par les résultats, prônée par les conférences relatives à l'efficacité de l'aide, est

difficile à mettre en œuvre. Elle peut conduire à méconnaître les difficultés à atteindre les mêmes objectifs dans des environnements différents. Elle peut même conduire à orienter l'aide vers les terrains les plus faciles, afin d'atteindre plus aisément les résultats escomptés.

Mais on ne peut se contenter de rassembler les différents indicateurs de concentration de l'aide française que l'on retrouve aussi bien dans le document-cadre que dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD.

Nous n'aurions pas beaucoup avancé si la réflexion menée depuis 2009 sur ce tableau d'indicateurs n'aboutissait qu'à établir une liste que l'on peut aisément dresser à partir d'indicateurs existants comme ceux figurant dans le tableau suivant :

Indicateurs de moyen de la politique de coopération française couramment utilisés dans les documents stratégiques.

1	Part de l'effort financier de l'Etat (subventions, coût-Etat des prêts, C2D, ABG) consacrée à l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne
2	Part des dons (subventions et ABG) consacrée aux pays pauvres prioritaires définis par le CICID
3	Au sein des dons (subventions et ABG) aux pays pauvres prioritaires, part consacrée aux pays sahéliens
4	Autorisations de financements du Groupe AFD en faveur du secteur privé en Afrique (Initiative du Cap)
5	Part des dons consacrés aux OMD affectée aux pays pauvres prioritaires (hors interventions dans les pays en sortie de crise et subventions non ventilables par pays) (indicateur LOLF)
6	Part des dons affectés au secteur de l'éducation et de la formation professionnelle en Afrique sub-saharienne (OMD 2)
6	Part des dons affectés au secteur de l'éducation de base en Afrique sub-saharienne
7	Subventions (prog. 209) ayant trait à la santé maternelle et infantile dans les pays prioritaires (OMD 4 et 5 - engagement du G8 de Muskoka)
8	Autorisations d'engagement (prêts et subventions) du Groupe AFD en soutien à l'agriculture en Afrique sub-saharienne (engagement du sommet de la FAO)
9	Part de l'effort financier de l'Etat consacrée aux pays méditerranéens
10	Part de l'effort financier de l'Etat consacrée aux financements concessionnels dans les pays émergents

Votre commission plaide pour la mise en place, tout au long de la chaîne de gestion, des projets de coopération d'un dispositif de récolte des données pour établir des données sur ce que changent les projets de coopération que la France finance dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la formation professionnelle, de l'agriculture et de la sécurité

alimentaire, du développement durable et du climat, de l'eau ou du développement urbain.

Cet objectif suppose notamment que l'AFD prenne en compte, dès le démarrage des projets, l'information nécessaire pour traiter les questions d'impact.

Il importe, dans chacun de ces secteurs, de définir des indicateurs de résultats pertinents, susceptibles d'être agrégés au fur et à mesure des évaluations et qui puissent faire l'objet d'un suivi.

Vos rapporteurs ont reproduit en annexe la liste officielle des indicateurs associés aux OMD dans laquelle on trouve de nombreux indicateurs de résultats qui leur semblent intéressants à suivre.¹

C. LA FRANCE DOIT INVESTIR DANS L'ÉVALUATION DES IMPACTS DE SON AIDE ET LES METTRE EN VALEUR

Votre commission estime qu'un effort supplémentaire doit être consacré à l'évaluation.

En 2006, la France s'était dotée d'un plan d'action pour l'efficacité de l'aide conformément aux engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005. Ce Plan était organisé autour de douze propositions et 41 actions à l'attention des services de l'Etat chargés de la stratégie et des moyens opérationnels de l'aide au développement (MAEE, MINEFI, AFD). Au cours du premier semestre de 2011, ces derniers ont procédé à un état des lieux conjoint, en vue de contribuer à préparer le 4^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Busan (Corée) à la fin de l'année.

Ce bilan, fondé notamment sur une évaluation externe, montre que la gestion axée sur les résultats est le domaine où les progrès ont été plus modestes. Les raisons de ce retard sont nombreuses et ne se résument pas à la faiblesse de capacités statistiques des pays partenaires.

Il s'agit aussi bien d'une question d'ordre culturel que d'une question de moyens. Lorsque l'on compare avec d'autres pays donateurs, la France est un des pays qui évalue le moins.

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a élaboré un indicateur de l'« intensité de l'évaluation » de l'aide publique au développement au cours d'un exercice budgétaire par pays. Cet indicateur rapporte le budget de l'évaluation à la masse des crédits d'APD exécutés pour le même exercice ; il était de 0,01% pour la Direction générale du Trésor en 2010.

¹Cf Annexe IV -Liste officielle des indicateurs associés aux OMD

De ce point de vue, la France avec 0,06 % en 2008¹ se situe bien en deçà de la moyenne des bailleurs bilatéraux (0,16%) ou de nos principaux partenaires comme l'Allemagne (0,12%) ou le Royaume-Uni (0,09%)²

Les administrations en charge de la coopération doivent se donner les moyens de mieux traiter cette question d'analyse de l'impact, ne serait-ce, pour une majorité de projets, que par une analyse « avant/après » rigoureuse.

Pour cette raison votre commission plaide pour un renforcement des moyens des unités chargées de l'évaluation.

III. UN EFFORT DE TRANSPARENCE ET DE REDEVABILITÉ À L'ÉGARD DU PARLEMENT, DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DE L'OPINION PUBLIQUE DOIT ÊTRE ENTREPRIS

La politique d'aide au développement a longtemps été synonyme d'opacité, opacité du budget dont les enjeux ne peuvent être compris que d'un nombre restreint de spécialistes, opacité des statistiques qui agrègent des données hétérogènes, opacités réelles ou avérées des circuits de financement dans les pays partenaires où l'on a souvent accusé l'aide au développement d'alimenter la corruption. Cette opacité alimente le doute sur le bien fondé de la politique d'aide au développement.

C'est pourquoi, les différentes conférences sur l'efficacité de l'aide ont rappelé qu'une « priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donateurs est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. »³

Les efforts de transparence sur l'aide concernent aussi bien les documents budgétaires français que les circuits financiers entre les pays du Nord et du Sud.

A. UN EFFORT DE TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE ET STATISTIQUE À POURSUIVRE

1. Le renforcement du dialogue sur la coopération au niveau national passe par une plus grande lisibilité du budget.

Comme il a été indiqué, le Parlement vote à travers la mission « Aide publique au développement », les crédits des trois principaux programmes concourant à la politique française d'aide publique au développement : le programme 110 « Aide économique et financière au développement », le

¹ si on inclut les unités d'évaluation de l'aide au développement gérées par l'AFD et le MAEE

² Cf : *Evaluation in Development Agencies, Better Aid, OCDE (2010)*.

³ *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra*

programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », et le programme 301 « Développement solidaire et migrations ».

Cependant la mission « Aide publique au développement » ne recouvre que 35 % de l'effort d'aide publique au développement consenti par la France.

Comme l'a souligné M. Serge Michaïlof, consultant international, enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien directeur régional à la Banque mondiale, lors de la table ronde organisée par votre commission en 2010 « *la présentation des budgets de la coopération est d'une opacité exceptionnelle, à tel point que les experts eux-mêmes ne s'y retrouvent pas* ».

A titre de comparaison, le DFID britannique est pour sa part responsable de la très grande partie de l'APD britannique – 86 % en 2008. Le reste de l'APD britannique, soit 20 %, provient de 14 autres ministères et entités gouvernementales et les composantes les plus importantes en sont les allègements de dette consentis par le Service des garanties de crédit à l'exportation (Export Credits Guarantee Department – ECGD), les investissements transitant par la CDC7, organisme dépendant du DFID pour les questions relatives au Commonwealth, et les contributions gérées par le Foreign Office.

En France, les 65 % de l'APD qui ne figurent pas dans la mission « aide au développement » sont répartis dans 10 missions et 23 programmes, une situation qui rend ce budget particulièrement peu lisible.

Comme le souligne le rapporteur de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, notre excellente collègue Madame Henriette Martinez : « *Quand bien même ne disposeraient-ils pas de l'intégralité des documents budgétaires, ce dont on peut douter, nos collègues de la Chambre des communes n'en auraient pas moins une connaissance des moyens de la politique du DFID incomparablement supérieure à celle qu'il nous est permis d'avoir depuis deux ans* »¹

Afin d'en améliorer la transparence, votre commission a fait adopter, l'année dernière, un amendement réformant le document de politique transversale afin que celui-ci contienne :

- une présentation détaillée de l'évolution à titre rétrospectif sur les cinq dernières années et, de façon prévisionnelle, pour la durée de la programmation triennale des finances publiques :

- de l'effort français d'aide publique au développement en proportion du revenu national brut avec celui des autres Etats membres du Comité d'aide au développement de

¹ Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2012 (n° 3775), tome III aide publique au développement par Mme Henriette Martinez, http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/a3808-tiii.asp#P798_127027

l'Organisation de coopération et de développement économique ;

- de la répartition entre les principaux instruments de coopération des crédits consacrés à l'aide au développement tels qu'ils sont présentés dans les documents budgétaires et de l'aide publique au développement qui en résulte, permettant d'identifier les moyens financiers respectivement affectés à l'aide multilatérale, communautaire et bilatérale, à l'aide bilatérale qui fait l'objet d'une programmation, ainsi qu'aux subventions, dons, annulations de dettes et prêts ;
- de la répartition de ces instruments par secteurs, par zones d'intervention de la coopération française et par catégories de pays selon leur revenu ;
- du montant net et brut des prêts.

- un récapitulatif des engagements internationaux de la France en matière d'aide publique au développement et un état des lieux de leur mise en œuvre. »

Cette modification constitue indéniablement un progrès dans la présentation du budget.

Votre commission regrette que ce document soit encore transmis trop tardivement.

L'année dernière, le DPT est arrivée à l'Assemblée nationale après l'examen en commission du budget. Cette situation avait conduit les rapporteurs des commissions des finances et des affaires étrangères des deux assemblées, M Colin, M. Emmanuelli, nos collègues André Vantomme et Christian Cambon à écrire au ministre des finances pour que cette situation cesse.

Si le DPT est transmis au Parlement le 5 novembre, il ne reste à votre commission que deux semaines pour exploiter un budget particulièrement complexe.

Votre commission n'a pas de raison de penser que les délais de publication du DPT sont calculés pour nous empêcher d'exercer ce contrôle, mais elle constate que c'est le résultat obtenu.

Elle rappelle solennellement que les documents budgétaires doivent être communiqués dans des délais compatibles avec l'exercice de ses missions constitutionnelles.

2. La France doit adhérer à l'initiative internationale sur la transparence de l'aide

L'initiative internationale sur la transparence de l'aide (IATI sous son acronyme anglais), lancée à l'initiative du département pour la coopération internationale britannique (DfID), regroupe douze pays donateurs¹, sept organisations internationales (Banque mondiale, Banque africaine de développement, Commission européenne, PNUD, Banque asiatique de développement, GAVI- « Global alliance for vaccines and immunization »), et Fonds mondial pour la lutte contre le Sida la tuberculose et le paludisme (FMLSTP)) et des pays en développement², des structures privées (fondations) et associatives.

Cette initiative se propose, comme suite à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide puis au programme d'action d'Accra, d'améliorer l'efficacité de l'aide en accroissant de façon volontariste sa transparence et sa prévisibilité. L'IATI a pour objectif principal de développer des standards internationaux applicables aux informations relatives aux dépenses d'aide. Ses travaux se font en lien étroit avec le CAD de l'OCDE qui rassemble, de manière standardisée et unique, l'aide des 23 pays membres du CAD.

L'IATI prévoit de fournir des données dont le niveau de détail serait plus important que celui relatif à la Déclaration annuelle d'APD faite au CAD de l'OCDE. Elle prévoit la fourniture de données prospectives d'aide, proposition phare de l'initiative : le donateur devrait être en mesure de fournir les montants prévisionnels destinés à chaque pays bénéficiaire tels qu'ils sont programmés pour l'année n+1 et, si possible, n+3.

Ceci serait un avantage indéniable pour les pays partenaires en matière de prévisibilité de leurs ressources disponibles. L'IATI requiert enfin une périodicité plus élevée dans la fourniture de données, l'un des objectifs étant de mettre à disposition les données plus rapidement et plus souvent (la trimestrialité est envisagée), les données du CAD étant fournies pratiquement deux ans après la déclaration.

La France est membre observateur de l'IATI. Elle soutient pleinement le principe visant à rendre l'aide plus prévisible et à rendre compte de façon plus fine, plus transparente et plus rapide, des versements d'aide dans les pays bénéficiaires, afin d'améliorer l'accès à l'information des gouvernements récipiendaires, de favoriser une meilleure intégration des programmes d'aide dans les budgets et programmes nationaux, et de renforcer la « redevabilité » des gouvernements envers leur opinion publique sur la façon dont l'aide est utilisée.

1 Allemagne, Australie, Danemark, Espagne, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Suède, Suisse (cf : <http://www.aidtransparency.net/>)

2 Ghana, Rwanda, Indonésie, Népal, Vietnam, Papouasie Nouvelle-Guinée, Moldavie, Monténégro, Colombie, Burkina Faso, Malawi, République Dominicaine, Syrie, République du Congo, République Démocratique du Congo (cf : <http://www.aidtransparency.net/>)

Votre commission estime que l'adhésion pleine à l'initiative internationale sur la transparence de l'aide permettrait d'impulser une plus grande transparence dans la gestion des statistiques de l'aide française.

B. LES EFFORTS INTERNATIONAUX DE TRANSPARENCE SUR LES FLUX FINANCIERS SUD/NORD DOIVENT ÊTRE SOUTENUS.

Selon la Banque mondiale, les sommes qui, chaque année, sortent frauduleusement des pays en développement représentent près de 10 fois le montant de l'aide publique internationale. Tous les progrès qui sont enregistrés pour améliorer la transparence sont donc directement utiles pour la cause du développement.

Les printemps arabes ont montré que le ressentiment des populations s'est nourri, année après année, de l'impression que les richesses de leur pays ne leur profitaient pas, que la croissance ne valait que pour un petit nombre de privilégiés et que les revenus provenant des ressources naturelles, au lieu d'améliorer le sort de tous, finissaient thésaurisés dans des coffres à l'étranger.

Ces révolutions nous rappellent la nécessité de **faire progresser la transparence et lutter contre la corruption.**

Il s'agit non seulement de s'assurer du bon usage de l'aide au développement, mais également d'aider les pays en développement à lutter contre certains paradis fiscaux où s'amoncelaient les richesses soustraites aux populations des pays en développement, à lutter contre le pillage des revenus des industries extractives.

La France, avec ses partenaires, s'est mobilisée de longue date sur ces questions et mène une action déterminée dans les enceintes multilatérales compétentes. La France a soutenu la mise en œuvre par le plus grand nombre possible de pays, de la convention des Nations unies contre la corruption, ainsi que la convention de l'OCDE. Elle a souhaité l'inscription à l'agenda du G20 de la question des paradis fiscaux.

Dans cette perspective, l'industrie extractive (pétrole, gaz et minerais) est un point central car elle génère des revenus considérables. En 2006, les seuls revenus du pétrole étaient estimés à 860 milliards de dollars. Cela représente environ 1,8 % du Produit intérieur brut (PIB) mondial pour cette année-là et plus de la moitié des PIB additionnés des 53 pays les plus pauvres de la planète pour la même période.

Les revenus colossaux des industries extractives ont souvent alimenté la corruption, les inégalités, la stagnation économique et les conflits. Ce paradoxe a été désigné sous le nom de "malédiction des ressources". Pour inverser ce phénomène, l'un des leviers consiste à mettre en place une gestion plus responsable et transparente des revenus générés par les industries extractives.

C'est pour lutter dans ce sens **que l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE)**, lancée par Tony Blair, en 2002, lors du Sommet mondial pour le Développement durable à Johannesburg, regroupe, sur une base volontaire, États, compagnies extractives et organismes de la société civile qui souhaitent promouvoir, dans les pays riches en ressources naturelles, une meilleure gouvernance des revenus extractifs. Elle est aujourd'hui la seule initiative volontaire et multilatérale qui contribue à la valorisation des ressources extractives à des fins de développement.

Vos rapporteurs se félicitent que la France, dans le cadre de ses engagements en faveur de la gouvernance démocratique et financière, compte parmi les contributeurs les plus importants de l'Initiative, avec près d'1,2 million d'euros versés au fonds fiduciaire de l'ITIE depuis 2006.

Le ministère des affaires étrangères et européennes s'est particulièrement engagé au Niger en 2009 et soutient plusieurs projets locaux au Burkina Faso, au Congo, en Côte d'Ivoire, en République de Centrafrique, en Guinée, en Mauritanie, au Niger et au Tchad depuis 2010. Ces projets sont portés essentiellement par des organisations de la société civile locale et destinés à sensibiliser les citoyens sur l'importance d'une bonne utilisation des revenus issus de l'extraction.

La France y joue un rôle particulier puisque 14 pays sont francophones et 17 sont membres de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). L'ITIE compte aujourd'hui 33 pays membres, dont 21 pays africains.

Vos rapporteurs souhaitent que la France poursuive dans cette voie en favorisant l'adoption par l'Union européenne d'une législation imposant aux entreprises du secteur extractif de publier ce qu'elles paient aux pays où elles sont installées.

L'année dernière, les Etats-Unis ont adopté la loi dite Dodd-Frank, qui inclut un amendement, déposé par les Sénateurs Cardin et Lugar, introduisant l'obligation pour les entreprises extractives cotées à la bourse de New York de publier leurs paiements aux gouvernements. La loi Dodd-Frank représente un pas très important vers une plus grande transparence et, par la suite, une meilleure distribution des ressources pour le développement en Afrique.

La Commission européenne a décidé de saisir le renouvellement des directives comptables (78/660/CEE et 83/349/CEE) pour introduire une législation comparable à celle adoptée aux Etats-Unis et a présenté sa proposition le mardi 28 octobre 2011.

La proposition de la Commission inclut toute entreprise pétrolière, gazière et minière cotée à une bourse de l'Union européenne. Allant au-delà de la loi Dodd-Frank, la Commission inclut également les entreprises forestières, ce qui est très important pour nombre de pays africains. Les forêts représentent

en moyenne 6 % du PIB de l'Afrique subsaharienne, soit trois fois plus que la moyenne mondiale. L'économie de dix-huit pays africains dépend à 10 % ou plus de la ressource forestière. De plus, la proposition inclut également les grandes entreprises non cotées.

Votre commission soutient l'initiative de la Commission européenne et notamment le fait d'inclure le secteur forestier et les grandes entreprises non cotées.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport pour avis lors de sa réunion du 23 novembre 2011.

M. Jean-Louis Carrère, président. – La mission « Aide publique au développement » comporte le programme 110 « Aide économique et financière au développement » et le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur pour avis. – Notre collègue Christian Cambon vous exposera les principales évolutions de la mission Aide au développement, j'analyserai l'effort global de la France en faveur du développement.

Je voudrais préciser le sens de cette politique, dont je découvre l'étendue et les subtilités. Est-il opportun, en temps de crise, de continuer à aider des pays extrêmement éloignés ? Il faut l'expliquer à nos concitoyens qui s'interrogent. L'aide au développement est un élément essentiel du statut international de la France. Si notre pays est une puissance moyenne à vocation universelle, c'est parce qu'elle déploie une vision au-delà de ses intérêts propres.

Il s'agit tout d'abord de lutter contre les inégalités de développement. C'est la raison d'être de la coopération. Or ces inégalités se sont, hélas, accrues ces dernières années sous l'effet de la crise. Même si certains pays d'Afrique, tel le Nigéria, connaissent une croissance forte, les difficultés extrêmes des pays de la Corne de l'Afrique nous rappellent la persistance des problèmes de sous-développement.

C'est une politique de sécurisation de notre environnement international. Le développement harmonieux et pacifique de l'Afrique et notamment du Sahel, une transition réussie des pays du Maghreb vers une démocratie partagée sont des éléments structurants pour la sécurité de notre environnement au sud de la Méditerranée.

Dans le cadre du G20 a surgi l'ambition de construire des politiques à l'échelle planétaire pour lutter contre le réchauffement climatique, pour la préservation de la biodiversité ou la lutte contre les épidémies. Une gouvernance mondiale se met en place afin qu'une mondialisation maîtrisée permette un vrai développement. Il faut garder en tête l'ensemble de ces objectifs pour mesurer le rôle de plus en plus stratégique de la coopération dans la politique étrangère.

Ce n'est pas de la charité. Il serait dommageable, pour les pays que nous aidons, mais aussi pour nous, de réduire sensiblement notre aide, qui ne représente que 0,01 % du budget de l'Etat.

Ce budget, dans le cadre du triennat 2011-2013, prévoit une stabilisation de l'effort en faveur du développement. Dans le contexte actuel de diminution globale des crédits d'intervention, la sanctuarisation des crédits de la coopération, préconisée depuis longtemps par notre commission, est un résultat très positif.

Mais tout n'est pas parfait : la France n'est pas en passe de tenir l'un de ses engagements majeurs, pris depuis 2005, d'atteindre, en 2015, un taux d'effort de 0,7 % du revenu national brut.

Les projections jusqu'en 2013 situent ce taux entre 0,41 % et 0,49 %. Nous sommes en retard. On invoque à la Présidence la fin d'une vague d'annulation de dettes et le début des remboursements des très nombreux prêts consentis ces dernières années qui diminuent mécaniquement notre APD déclarée.

Ces projections n'étant pas réjouissantes, l'administration des finances a jugé qu'il valait mieux ne pas publier le document de politique transversale que notre président a réclamé de façon insistante avant le G20. Il serait bon qu'une remarque vive soit émise en séance publique : un document budgétaire ne doit pas disparaître ou apparaître selon que son évolution est jugée favorable ou non. La tenue d'une grande conférence internationale ne saurait justifier un tel retard.

Les crédits devraient permettre à la France de poursuivre les objectifs de sa diplomatie d'influence, qu'elle doit développer pour en faire l'élément moteur de politiques publiques mondiales en matière de santé ou de climat.

Comme l'a souligné le comité pour l'aide au développement de l'OCDE, qui a effectué la « revue à mi-parcours » de la France, nous aurions dû établir, dès 2007, une feuille de route budgétaire définissant une stratégie crédible pour arriver à notre objectif. C'est ce qu'a fait la Grande-Bretagne qui ne manque pas d'ailleurs de le faire savoir dans les sommets internationaux. C'est ce qu'ont fait d'autres pays, comme le souligne le rapport de Bill Gates aux membres du G20.

Cet engagement n'est pas le seul que la France a pris ces dernières années : je vous renvoie à mon rapport écrit.

Le bilan est inégal. Nous nous sommes parfois engagés pour des milliards que nous n'avons pas. De mauvaises langues soutiennent que la coopération française, ce sont les ambitions des Etats-Unis avec le budget du Danemark ! Disons qu'il y a une différence entre les ambitions et les moyens. Notre président de la République a accumulé les promesses ces dernières années : augmenter de 420 millions d'euros les dépenses de lutte contre le réchauffement climatique, à Copenhague ; consacrer 100 millions d'euros de plus à la lutte contre la mortalité infantile et maternelle, à Muskoka, au Canada, en juin 2010 ; accroître de 60 millions d'euros notre contribution au fonds Sida, à New York en septembre 2010 ; verser 100 millions d'euros additionnels à l'alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI) en juin dernier ; consacrer 2,7 milliards en faveur du partenariat de Deauville pour accompagner la transition dans les pays arabes. Et il est encore trop tôt pour chiffrer les engagements du G20 !

Tout cela à budget constant...Comment y parvenir ? Heureusement, nous sommes en fin d'année ! En cette période de restrictions budgétaires, ces promesses ne sont pas faciles à financer. Il n'est pas aisé de retrouver leur trace dans les comptes. Certaines promesses de dépenses additionnelles se révèlent être des dépenses programmées. D'autres sont des dépenses de substitution, par glissement de lignes. L'augmentation de la contribution au fonds Sida et au GAVI sera, en grande partie, prélevée sur la contribution à Unitaid.

Nous déclarons à l'OCDE 10 milliards d'aide au développement. C'est la troisième contribution au monde, la dixième en rapport avec notre revenu avec 0,5 % du revenu national en 2010. C'est plus qu'en 2001 où nous étions à 0,3 %, moins qu'en 1982 ou 1992 où nous étions au dessus des 0,6 %.

Sur ces 10 milliards de dépenses, plus de 20 % ont un rapport très indirect avec l'aide au développement. Ce n'est pas nouveau. La France respecte globalement les règles de l'OCDE, mais son interprétation fait l'objet de critiques répétées. Ainsi, 600 millions d'euros sont déclarés au titre de l'accueil des étudiants étrangers, 200 millions au titre de l'accueil des réfugiés, 400 millions au titre des dépenses en faveur de Mayotte et Wallis et Futuna. Tout cela entre légalement dans la comptabilité de l'OCDE, mais si on l'en retirait, on ne serait pas plus éloigné de la réalité !

L'effort que nous déclarons est très marqué par le poids des annulations de dettes, qui constituent, selon les années, 10 % à 30 % de notre APD. La part des prêts est croissante : elle représentait en 2010 plus d'un milliard d'euros. Elle a doublé depuis 2008 et correspond aux engagements croissants de l'AFD sous forme de prêts, en particulier dans les pays émergents, mais aussi en Méditerranée. Ainsi les 2,7 milliards pour accompagner les printemps arabes, sont des prêts qui rapporteront à l'AFD. L'aide au développement française comporte deux fois plus de prêts que la moyenne des autres bailleurs de fonds. Notre coopération prête de plus en plus et donne de moins en moins. Jusqu'où peut-on considérer que des prêts à des taux de marché comme de l'APD peuvent être considérés comme de l'aide ? Les prêts en Chine, par exemple, ne sont ni de l'aide -ils rapportent- ni un effort public -il n'y a plus de bonifications- ni du développement -il s'agit essentiellement de la défense des intérêts français !

Mon autre question porte sur l'effet à long terme de la montée en puissance des prêts. Ils sont comptabilisés en APD, lors de leur engagement, et soustraits de notre aide, lors du remboursement. Si on se fixe comme objectif d'atteindre les 0,7 % par des prêts, il faudra toujours prêter plus qu'on ne nous rembourse et, à long terme, ce mécanisme est insoutenable.

L'APD est un indicateur très approximatif de l'aide réellement disponible dans les pays du Sud.

La France s'est engagée, depuis une dizaine d'années, dans une montée en puissance de son aide multilatérale, afin de peser sur la programmation des grandes institutions que sont la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le fonds européen de développement ou le fonds Sida.

Ces institutions ont une légitimité incontournable. Notre stratégie a payé. Nous avons infléchi la programmation de ces grands fonds vers l'Afrique mais ce mouvement est allé trop loin. Comme le budget de la coopération n'a pas augmenté de façon significative, la croissance du multilatéral s'est faite au détriment du bilatéral, réduisant considérablement les moyens des agences de l'AFD et des ambassades.

Ce projet de budget marque une volonté de redressement qu'il faut souligner : la part de l'aide bilatérale devrait passer de 56 % en 2009 à 64 % en 2012. C'est une évolution très positive.

Ces dernières années, la part des dons a eu tendance à diminuer considérablement. L'ensemble des subventions de l'aide bilatérale est ainsi passé entre 2005 et 2009 de 440 millions d'euros à 300 millions d'euros. Parallèlement, le montant des prêts a été multiplié par deux. Il en résulte un effet de levier important, à condition de ne pas contribuer à réendetter des pays que l'on a incité au désendettement. En revanche, la diminution des dons contredit nos objectifs de concentration sur l'Afrique subsaharienne et sur les quatorze pays prioritaires de la coopération française dont la capacité d'endettement est faible. Les crédits budgétaires consacrés à ces pays diminuent de 2005 à 2009. Les dons programmables pour les quatorze pays prioritaires baissent de 30 % de 2006 à 2009. Ces quatorze pays prioritaires ne représentent que 8 % de l'activité de l'AFD et 22 % de son activité en Afrique.

L'État a poursuivi son objectif de concentration de 60 % de l'effort budgétaire sur l'Afrique subsaharienne, de 50 % des subventions au 14 pays prioritaires, mais l'enveloppe des subventions est faible : on répartit 150 millions d'euros dans 14 pays, soit dix millions chacun ! Cela n'a pas grand sens, mais justifie une politique plus active sur le plan bilatéral, pour accentuer l'évolution positive de ce budget.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Les crédits de la mission « aide publique au développement » regroupent les 35 % « stratégiques » de l'effort de la France en faveur du développement, sur lesquels les pouvoirs publics ont une marge de manœuvre et effectuent des arbitrages géographiques et sectoriels.

Cette mission comporte trois programmes de taille inégale : le programme 110, géré par le ministère des Finances, pour 40 % des crédits de la mission ; le programme 209, géré par le ministère des Affaires étrangères, qui comprend 60 % des crédits ; le programme 301, mis en œuvre par le ministère de l'immigration, qui ne représente que 1 % des crédits de la mission.

Les programmes 110 et 209 ne se distinguent ni par leurs objectifs, ni par leur zone géographique d'intervention, ni par les instruments utilisés, mais correspondent à une répartition historique par ministère.

Je souligne l'effort important du ministère de la coopération pour redéfinir la stratégie française dans ce domaine, moderniser ses modes d'interventions et fédérer les acteurs autour d'une stratégie commune. Depuis l'arrivée de M. de Raincourt, le Gouvernement a adopté le document cadre de coopération auquel nous avons été associés ainsi qu'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens du principal opérateur de notre coopération, l'AFD, pour lequel nous avons été consultés.

L'ensemble du budget est stable, dans un contexte où la majorité des missions diminue. Cette sanctuarisation des crédits de la mission constitue une exception.

Comme l'a indiqué Jean-Claude Peyronnet ce projet de budget diminue les contributions multilatérales et augmente les subventions au titre de l'aide bilatérale.

La baisse de la contribution au FED de 26 millions permet de conforter certaines actions bilatérales. Les marges de manœuvre à terme sont limitées, car le montant de nos contributions détermine notre place dans les conseils d'administration et dans les organes de programmation des institutions multilatérales. Les efforts consentis pour limiter nos contributions multilatérales se sont traduits, ces dernières années, par un recul du rang de la France : à la Banque mondiale, à la Banque africaine de développement et à de nombreuses organisations dépendant de l'ONU.

Si nous voulons conserver notre influence sur la programmation de ces institutions, notamment en faveur de l'Afrique, si nous voulons maintenir notre statut à l'ONU, il faut veiller à ne pas trop rogner sur ces contributions. Que les organes des Nations unies puissent être critiqués, qu'il y ait eu, par le passé, un saupoudrage, qu'il y a une sorte de jungle institutionnelle qui gagnerait à une RGPP internationale, j'en suis convaincu, mais nos contributions sont arrivées à un niveau inquiétant pour la place de la France dans les enceintes des Nations unies, à un moment où notre statut de membre permanent du Conseil de sécurité pourrait être mis en cause.

La diminution de la clé de répartition du FED nous permet de diminuer notre contribution de 900 millions à 800 millions d'euros jusqu'en 2013. Je souligne le manque d'information du Parlement sur les réformes en cours de la politique européenne de développement. La Commission européenne a proposé de nouvelles orientations et de nouvelles perspectives budgétaires. Un quart de notre aide passe par l'échelon communautaire, la moitié de notre aide multilatérale passe par l'Europe. Ni les responsables programmes que nous avons auditionnés, ni le ministre n'ont évoqué ce point. Nous n'avons pas non plus été associés à la rédaction de la stratégie française à l'égard de la politique européenne de développement. Il serait utile que nous auditionnions le commissaire européen sur ce sujet, au cours de la session, car ces nouvelles orientations devraient être adoptées en 2012.

La commission doit servir de catalyseur à une association plus étroite des politiques de coopération des États-membres. Plus que jamais aujourd'hui, il nous faut favoriser des programmations conjointes entre les États membres et les agences de l'Union européenne. On ne peut plus continuer à avoir des politiques de coopération nationales ; et celles de l'Union, faisant plus ou moins les mêmes choses, dans les mêmes pays. Nous l'avons observé au Mali, au en Tanzanie, où pas moins de 1500 consultations pour un projet ont été recensées.

Des expériences pilotes appliquent une division du travail en fonction des avantages comparatifs de chacun. Au Mali, nous avons constaté que les principaux partenaires européens étaient prêts à adopter une programmation conjointe où, selon les secteurs, il y a un chef de file qui met en œuvre, non seulement ses crédits, mais également les crédits que les autres pays souhaitent consacrer à ce secteur. La France et l'AFD sont des éléments moteurs de cette politique, que nous devons soutenir.

L'aide bilatérale représente un milliard d'euros sur les deux programmes. Je rejoins Jean-Claude Peyronnet sur la nécessité de concentrer les

subventions sur les pays d'Afrique subsaharienne et sur les secteurs sociaux, et de réserver nos prêts aux pays plus avancés et au secteur productif.

Deux priorités majeures doivent orienter notre coopération bilatérale : l'Afrique subsaharienne et les pays prioritaires, où nous ne pouvons intervenir que sous forme de subventions et il manque, pour avoir un effet significatif, plusieurs centaines de millions d'euros ; l'accompagnement des transitions démocratiques dans les pays du Maghreb, dont je n'ai pas besoin de souligner l'importance pour nous. La clé sera la capacité de ces pays à offrir des emplois. Nous devons accompagner le décollage économique des pays du Maghreb. Le décollage économique d'un Maghreb démocratique peut être une opportunité pour l'Europe, un échec serait une menace pour la stabilité de notre continent qui n'en n'est séparé que de 14 kilomètres – à Gibraltar !

Dans ces pays, nous intervenons essentiellement sous forme de prêts, mais il nous faudra des subventions pour la gouvernance démocratique. Le vote tunisien, qui sera suivi du vote égyptien et sans doute du vote libyen suscite des inquiétudes. Nous n'avons rien à dicter à des pays qui ont fait leur révolution. Mais nous pouvons les aider à conforter leur démocratie par le biais de la coopération.

Pour mettre en cohérence nos priorités avec nos moyens, il faudrait 300 millions à 500 millions d'euros de plus. Nous avons réfléchi avec Jean-Claude Peyronnet sur les moyens de dégager ces crédits à budget constant.

Les marges de manœuvre multilatérale sont limitées, si nous ne voulons pas perdre notre influence ou notre rang dans les grandes institutions. Elles le sont d'autant plus, à court terme, que la France a déjà participé à de nombreuses reconstitutions de fonds qui nous engagent jusqu'en 2013, voire au-delà.

Au sein de l'aide bilatérale, les marges de manœuvre ne sont pas beaucoup plus importantes. Nous pourrions réduire le nombre de pays dans lesquels nous intervenons, mais il faut bien distinguer l'ensemble des zones géographiques dans lesquelles l'AFD intervient en tant que banque et ceux où elle dépense de l'argent public. Il est assurément étrange de voir l'AFD s'investir en Chine, en Inde et bientôt en Asie centrale, mais elle y exerce une activité de banque et fait de la coopération d'intérêt mutuel plus que du développement. De plus, nous croyons comprendre que l'AFD gagne de l'argent dans ces pays, bien qu'il soit difficile de saisir la réalité des chiffres. Avant nous, M. Charasse n'y a pas réussi.

L'effort budgétaire étant relativement concentré sur l'Afrique subsaharienne et sur les quatorze pays prioritaires, l'important est le montant des subventions.

D'une certaine façon, il y a une impasse budgétaire, d'autant plus préoccupante que la lutte internationale contre le réchauffement climatique exigera des financements considérables : les engagements pris à Copenhague et à Cancun, devraient doubler à terme notre effort financier. Les enjeux politiques et économiques sont considérables. Il s'agit pour l'essentiel de prêts, mais l'expertise exige des financements nets.

Par suite, seul un financement innovant pourrait permettre à la France d'honorer ses engagements. Il est clair, comme l'a dit M. Peyronnet, que nous n'atteindrons pas 0,7 % en 2015 sans taxe sur les transactions financières. Asseoir le financement des politiques d'aide au développement sur une ressource fiscale mondialisée revient à jeter les bases d'une redistribution à l'échelle mondiale, fondée sur la taxation d'activités qui bénéficient de la mondialisation au profit de ceux qui n'en profitent guère. C'est aussi une façon de mieux répartir l'effort en faveur de l'APD, puisque l'Europe représente aujourd'hui 30 % du PIB mondial et 60 % de l'APD mondiale. Un financement assis sur les transactions réduirait ce déséquilibre. C'est un projet vraiment intéressant. Les divergences portent sur le calendrier, non sur le principe. Nous avons adopté en commission un amendement que j'ai défendu. Le rapporteur général l'a repris pour effectuer une synthèse avec d'autres suggestions, dont celle de Robert Hue. L'amendement de synthèse a été adopté. Il reprend l'essentiel de notre dispositif, mais malheureusement sans l'idée d'un taux plafond à 0,05 % laissant au gouvernement le soin d'adapter le taux effectif au type de transaction et à l'avancement de la négociation avec nos partenaires européens. Je crains qu'avoir fixé le taux, qui plus est au niveau maximal, n'effraye les pays hésitants. Dans ces conditions, je crains que la disposition introduite n'ait guère de chance de prospérer au-delà de nos murs...

J'en viens à l'évaluation de l'aide au développement, un sujet sur lequel nous insistons chaque année. Le ministre nous dit que c'est difficile. Sûrement, mais cette politique n'a pas le monopole de la complexité. Nous devons rendre des comptes aux citoyens et aux contribuables. La difficulté d'évaluer s'accompagne d'une grande difficulté à adapter nos instruments en fonction des résultats, ce que toute politique publique doit faire.

Le précédent ministre avait proposé de nous associer à l'évaluation de toute la politique de coopération. Il faudra répondre « présent ! » lorsque cette proposition se concrétisera, car c'est là une des fonctions du Parlement. La France consacre deux fois moins de crédits à l'évaluation que les Anglais et les Allemands. Mesurer l'efficacité d'un nouveau lycée à l'étranger n'est pas simple, mais il faut aller dans ce sens.

Il y aurait d'autres sujets à aborder, notamment la transparence, le sommet de Durban sur le climat et celui de Busan, mais j'ai déjà été trop long.

Je vous propose d'adopter l'ensemble du budget, car il reprend un certain nombre d'orientations que nous avons souhaitées. Certes, nous aurions préféré une France plus riche et un déficit moindre mais c'est un bon budget dans le contexte actuel.

M. Didier Boulaud. – Je remercie les rapporteurs pour leur travail très éclairant, qui permet à chacun de se déterminer selon ses appétences.

À juste titre, ils ont insisté sur l'éparpillement de nos aides. Jacques Gautier et moi-même avons dîné hier à Londres chez l'ambassadeur de France, avec qui nous avons évoqué la question du saupoudrage. Les parlementaires ne sont pas seuls à insister sur cette problématique, puisque de nombreux ambassadeurs font le même constat. Depuis des années, parlementaires et diplomates s'échinent à faire passer le message, mais en vain. Serait-ce de

l'autisme ? Nous sommes montrés du doigt chaque année dans le cadre du PNUD, mais aussi pour les opérations tendant à rétablir le droit après la fin des conflits. M. de La Sablière, notamment, n'a cessé de demander aux délégations françaises d'insister à leur retour sur la nécessité pour la France de payer à temps et de maintenir une contribution significative. En effet, les considérations budgétaires pèseront dans la balance le jour où il faudra défendre notre place de membre permanent du Conseil de sécurité. Le Gouvernement doit avoir conscience qu'il ne suffira pas d'être, avec les Britanniques, à l'origine de 60 % des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité : nous compensons notre incurie budgétaire par notre imagination.

Nos amis britanniques ont su effectuer des choix douloureux mais clairs.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Parce qu'ils pratiquent l'évaluation !

M. Didier Boulaud. – Le Sahel fait partie sinon de notre pré carré, du moins de notre histoire. Ajoutons à cette considération l'activité d'Aqmi : nous devons mettre l'accent sur cette région et en oublier d'autres, qui ne sont pas notre terrain de prédilection.

M. André Dulait. – Le rôle de la France est systématiquement estompé dans les actions multilatérales auxquelles nous participons, surtout sous l'égide de l'ONU. On dit sur place que l'Amérique a payé ; on mentionne parfois l'Europe, jamais la France.

Les prêts relèvent de Proparco sont-ils comptabilisés ?

M. Robert del Picchia. – Pour remonter au moins d'une dizaine de places, il suffirait de verser 2 millions d'euros en plus au PNUD. Aujourd'hui, la France est au quatorzième rang.

Autrefois, le FED avait deux défauts. D'abord, ses ressources n'étaient pas entièrement dépensées, faute de compétences sur le terrain disait-on à Bruxelles. Or, les gens compétents existent. Ensuite, le contrôle des sommes dépensées par le FED était confié à la société prestataire, nous avait précisé son directeur danois de l'époque.

M. Jean-Louis Carrère, président. – Cette réponse n'était pas exacte.

M. Daniel Reiner. – La délégation qui s'était rendue, il y a deux ans, à la session annuelle des Nations unies était revenue avec la désagréable impression que la France parlait beaucoup et payait peu. Nous avons donc déplacé par amendement 1 million au sein de la loi de finances. Pourquoi ne pas recommencer pour river le clou ?

M. Robert Hue. – Les rapports sont excellents, avec un vrai travail d'objectivité. Nous sommes hostiles à la démarche du Gouvernement, mais je suis sensible au travail de nos collègues.

Il y a deux ans, j'ai ressenti à l'ONU ce qui vient d'être rapporté ; il n'en a pas été de même cette année, sans doute parce que mes interlocuteurs étaient particulièrement aimables. Mais leur appréciation sans doute négative n'empêche pas les ajustements.

J'ai été surpris de constater que le Secrétaire général de l'ONU envisageait explicitement dans son rapport que l'objectif de 0,7 % du PIB ne soit pas atteint. Pourquoi le Gouvernement ne propose-t-il pas de feuille de route d'ici 2015 ? Il faudrait savoir où nous allons...

Par conviction idéologique, j'estime qu'il n'est pas bon d'avoir transformé l'AFD en banque soucieuse de rentabilité. La prépondérance des prêts sur les dons pose un problème d'éthique : la financiarisation écrase tout.

Enfin, je souhaite que la taxe sur les transactions financières fasse objet d'une affectation claire, mais on la met à toutes les sauces.

M. Jeanny Lorgeoux. – C'est la tarte à la crème !

M. Robert Hue. – Un serpent de mer.

L'évaluation est un problème de fond pour la France. Nous sommes ou avons été élus locaux : nous savons que la moindre subvention donne lieu à cinq contrôles, quand ce n'est pas dix, sur son utilisation. L'évaluation est nécessaire pour savoir où l'on va, que ce soit à l'échelle nationale ou mondiale.

Je ne me retrouve pas dans les choix effectués pour cette mission.

M. Michel Boutant. – La part de la France dans l'aide au développement semble diminuer. Voit-on des pays émergents assumer un rôle accru en ce domaine ? La Chine fait ami-ami avec certains pays africains, où elle multiplie les acquisitions foncières. Mais les puissances prétendant jouer un rôle dans les organismes internationaux jouent-elles un rôle accru dans leur financement ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Il est en effet indispensable d'évaluer et de contrôler.

Lors d'une audition, j'ai posé une question sur le montant faramineux de l'étude préalable relative au traitement des ordures à Djibouti. On m'a promis une réponse : je l'attends encore...

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur pour avis. – Les pays émergents, comme l'Inde, la Chine ou la Turquie, consacrent 18 milliards à l'Afrique, non sans arrière-pensées, mais nous ne pouvons guère les leur reprocher.

M. Jeanny Lorgeoux. – C'est du néocolonialisme !

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur pour avis. – C'est considéré comme de l'aide au développement.

Notre contribution aux organismes de l'ONU va passer de 48 à 51 millions : c'est une augmentation significative.

Pour que notre aide bilatérale soit plus visible, il est possible d'accentuer notre aide bilatérale au détriment des actions multilatérales. Telle est d'ailleurs l'orientation -positive- de ce budget. Au demeurant, on peut aussi éliminer de manière drastique notre intervention dans un certain nombre de pays. Avec un budget quasiment constant, il n'y a pas d'autre solution que de cibler.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – 150 millions d'euros, répartis entre 14 pays prioritaires font à peine plus de 10 millions pour chacun, soit 10 % du budget de la ville que j'administre et qui ne compte que 16 000 habitants !

Destinés au secteur privé, les prêts Proparco ne sont pas comptabilisés dans l'aide au développement, ce qui semble normal.

J'en viens au rôle de l'AFD. Si les prêts consentis en Inde en Chine sont conformes aux conditions du marché, nous devons exiger que les bénéfices ainsi réalisés servent à donner de l'argent aux pays qui ne peuvent souscrire de prêts ordinaires ; cet enchaînement serait vertueux. Le directeur général de l'AFD nous a dit que tel était bien le but du dispositif mis en place. La banque devenue agence ne doit pas redevenir simplement une banque.

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur pour avis. – Il est difficile d'accepter que l'AFD verse des dividendes à la puissance publique.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Pour contrôler le FED, la France a demandé sa budgétisation, qui implique un contrôle par le Parlement européen, mais la Commission de Bruxelles y est hostile. Nous pourrions reposer la question au commissaire européen.

En ce qui concerne l'utilisation du FED dans les pays pauvres, il faut renouer avec la notion de chef de file, car notre expertise peut plus facilement être mise en œuvre que celle des Anglais dans nos anciennes colonies. La France pourrait ainsi, par exemple, se concentrer sur le Burkina Faso.

Faire converger les moyens multilatéraux permettrait d'accélérer le décaissement, mais les choses évoluent déjà dans le bon sens, par exemple pour la lutte contre le sida.

Enfin, nous n'avons pas de réponse quant aux déchets à Djibouti.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – J'ai posé la question au directeur du Trésor il y a plus d'un mois : un montant de 8 millions d'euros est évoqué pour cette étude.

M. Jean-Louis Carrère, président. – La commission reposera la question.

M. Daniel Reiner. – J'ai bien noté ce qu'a dit Robert Hue sur l'amélioration du climat à l'ONU.

Il reste peut-être quelque chose dans la loi de finances du million que nous avons ajouté. Dans le cas contraire, pourquoi ne pas recommencer ?

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – La part de la France est passée de 48 millions à 51 : c'est ce que risque de répondre le ministre si l'amendement est déposé.

M. André Dulait. – L'étude engagée sur fonds européens a pour but de débarrasser Djibouti d'une gigantesque montagne d'ordures grâce au tri sélectif.

M. Didier Boulaud. – Comment faire un tri sélectif quand la poubelle s'étend à perte de vue ?

M. Jean-Louis Carrère, président. – Lorsqu'il a été interrogé sur le rôle de la Chine dans le monde, son représentant permanent à l'ONU a répondu qu'elle ne recherchait en Afrique ni profit, ni leadership, mais qu'elle obéissait à un impératif de solidarité. Face à la crise mondiale, la Chine estime apporter une aide significative aux pays développés en cessant d'avoir besoin d'aide et en pourvoyant elle-même aux besoins de ses habitants, dont le nombre atteint 1,3 milliard.

M. Li Bao Dang a ajouté que la Chine avait acheté des bons du trésor américains lorsque les Etats-Unis et qu'elle ne voulait pas voir s'effondrer la zone euro.

M. Didier Boulaud. – Ce sont des philanthropes !

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur pour avis. – Voter contre ce budget adresserait un mauvais signal au sud de la Méditerranée, mais aussi au Sahel. J'ajoute que ses crédits sont sanctuarisés, bien qu'ils soient insuffisants. Que le rapport ne cache rien des insuffisances n'empêche pas de constater les points positifs, dont l'accent mis sur l'aide bilatérale. Je propose donc à la commission de donner un avis favorable.

M. Robert Hue. – Je voterai contre.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission Aide publique au développement.

**ANNEXE I -
AMENDEMENT DE LA COMMISSION**



**SERVICE DE LA
SÉANCE**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

PREMIERE PARTIE

N°	N
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. CAMBON et PEYRONNET

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

ARTICLE ADDITIONNEL

Après l'article 5, insérer l'article suivant :

I. – L'intitulé de la section XX du chapitre III du titre premier de la première partie du livre premier du code général des impôts est ainsi rédigé : « Taxe de solidarité internationale sur les transactions financières ».

II. – L'article 235 ter ZD du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Art. 235 ter ZD. – I. – L'ensemble des transactions financières, englobant toutes les transactions boursières et non boursières, titres, obligations, et produits dérivés, de même que toutes les transactions sur le marché des changes, sont soumises à une taxe assise sur leur montant brut.

« II. – Le taux de la taxe est fixé par décret en Conseil d'Etat, dans la limite maximum de 0,05 % du montant pour chaque catégorie de transactions visé au I, à compter du 1 juillet 2012, ainsi que les modalités de l'établissement, de la liquidation et du recouvrement de la contribution.

« III. – La taxe est due par les établissements de crédit, les institutions et les services mentionnés à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier, les entreprises d'investissement visées à l'article L. 531-4 du même code et par les personnes physiques ou morales visées à l'article L. 524-1 du même code. Elle n'est pas due par la Banque de France et par le Trésor public.

« IV. – La taxe est établie, liquidée et recouvrée sous les mêmes garanties et sanctions que le prélèvement mentionné à l'article 125 A. ».

**ANNEXE II -
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES
ARMÉES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE CONTRAT
D'OBJECTIFS ET DE MOYENS DE L'AFD**

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

Se félicite de l'établissement d'un contrat unique définissant les objectifs et les moyens que l'Etat assigne à l'AFD ;

Regrette que ce nouveau contrat ait été élaboré sans qu'aucun bilan des objectifs fixés par les derniers contrats n'ait été établi et discuté dans les instances compétentes.

1) En ce qui concerne les objectifs généraux du projet de contrat, la commission :

Se félicite de la continuité des objectifs fixés à l'AFD et de leur cohérence avec les objectifs du document-cadre de coopération au développement ;

Approuve la confirmation de la stratégie mondiale de l'AFD ;

Estime que ce contrat doit comporter **un objectif de renforcement des partenariats européens** et demande à ce que le passage relatif aux partenariats soit complété par l'indication selon laquelle : « *Dans le cadre du Consensus européen et du Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail, l'AFD participe aux efforts de coordination des stratégies et des actions de coopération au développement* » ;

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

Demande que le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD intègre la mention selon laquelle : « *L'AFD inscrit son action dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et des conclusions du Forum d'Accra et s'engage à mettre en œuvre des procédures de nature à favoriser l'appropriation, l'alignement l'harmonisation, et la gestion axée sur les résultats.* » ;

Demande que les dispositions du contrat relatives à l'évaluation intègrent les objectifs du document-cadre en matière d'impact et indiquent en conséquence que : « *des indicateurs synthétiques sur les résultats attendus et obtenus seront mis au point. Un tableau d'indicateurs, rendant compte des effets attendus des programmes financés par l'AFD et fournissant une*

appréciation sur les résultats obtenus à l'issue de leur mise en œuvre, sera mis en place et permettra de communiquer de façon simple et explicite sur l'action de l'Agence » ;

Considère que le contrat doit procéder à une clarification des documents stratégiques de l'Agence et du rôle des différentes instances (CA, COS, Co-CICID) dans le suivi de ce contrat.

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

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

Estime que le contrat place à juste titre l'Afrique au premier rang des priorités de l'AFD ;

Observe que les moyens disponibles ne sont pas cohérents avec les priorités géographiques fixées à l'AFD et que les montants actuels de crédits pour les dons projets ne permettent plus d'avoir une action significative dans les zones et pays prioritaires ;

Souligne que l'AFD doit poursuivre les objectifs d'engagement en Afrique fixés par le contrat et participer au financement de la croissance sur ce continent tout en veillant à la viabilité de l'endettement des Etats, des collectivités et des établissements financés ;

Regarde comme essentiel l'accompagnement de la transition démocratique des pays du Maghreb ;

Souscrit à l'objectif d'accroissement des activités de l'AFD dans les pays émergents dans le cadre d'un coût budgétaire limité à 10 % de l'effort financier de l'Etat ;

S'inquiète de l'évolution des financements dans les pays en crise.

3) En ce qui concerne les priorités sectorielles, la commission :

Approuve la priorité accordée à l'agriculture et à la sécurité alimentaire ;

Constate que la volonté de concentrer l'effort budgétaire de l'Etat sur le développement humain est légitime tant au regard des objectifs généraux de l'aide au développement que du déséquilibre constaté, dans ces secteurs, entre les canaux bilatéraux et multilatéraux de l'aide française ;

S'inquiète de ce que le niveau de concentration choisi dans ces deux secteurs soit de nature à évincer de l'ensemble du financement par subventions tous les autres secteurs et juge que cette logique d'offre est

méthodologiquement contestable et contradictoire avec la volonté de s'aligner sur les priorités des pays partenaires ;

Demande à ce que les taux de concentration sectorielle applicable aux subventions soient assouplis.

4) En ce qui concerne la production intellectuelle, la stratégie et l'évaluation, la commission :

Souhaite que le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD fixe en matière de programmation des travaux de recherche et d'analyse des axes de réflexion cohérents avec les grands enjeux des conférences internationales à venir ;

Demande à ce que soit indiqué dans le contrat que « *le réseau des agences de l'AFD participe au suivi des politiques de coopération menées dans les pays partenaires et à la connaissance des processus de développement* » ;

Considère qu'il est essentiel de renforcer l'évaluation des actions menées au titre de la coopération, demande en conséquence à ce que la cible pour 2013 de l'objectif d'évaluation ex-post des projets dans les Etats étrangers soit fixée à 100 %.

5) En ce qui concerne les coûts de fonctionnement, la commission :

Considère que les coûts de fonctionnement de l'AFD doivent être appréciés au regard du niveau de son activité et de son résultat ;

Souligne que si l'AFD n'est pas un opérateur au sens de la LOLF, la mise en place d'indicateurs d'efficience demeure légitime ;

Demande que l'encadrement des effectifs et des frais généraux en valeur absolue soit remplacé par des ratios prenant en compte le niveau de l'activité.

6) En ce qui concerne la distribution du dividende, la commission :

Se félicite que le contrat ait prévu que le résultat net de l'AFD soit distribué de façon à rémunérer l'actionnaire mais aussi à assurer le maintien des fonds propres de l'établissement ;

Souligne la nécessité de renforcer les fonds propres de l'AFD ;

Demande à ce que le prélèvement de l'Etat sur ce résultat net soit limité à 50 % et que cette clef de répartition soit inscrite dans le contrat.

7) En ce qui concerne les relations financières entre l'Etat et l'AFD, la commission :

Souligne qu'en l'absence d'un rééquilibrage des moyens en faveur des subventions, la priorité accordée à l'Afrique subsaharienne risque de rester purement rhétorique ;

Souhaite que soient envisagés en loi de finances un rééquilibrage entre les crédits alloués à l'aide bilatérale et ceux des crédits alloués aux instruments européens et multilatéraux au profit de l'AFD, ou à défaut une nouvelle répartition des crédits entre les bonifications de prêts et les subventions ;

Demande à ce que le principe d'un financement équilibré des activités menées pour le compte de l'Etat soit inscrit dans le contrat d'objectifs et de moyens de sorte que les rémunérations de l'AFD pour ces activités couvrent ses coûts réels ;

Demande à ce qu'un principe de cohérence entre les réseaux publics français d'aide au développement à l'étranger soit inscrit dans ce contrat et qu'il soit indiqué que l'évolution du réseau à l'étranger fait l'objet d'une discussion au sein du conseil d'administration.

Demande à ce que le contrat fasse explicitement référence à la loi sur l'action extérieure du 27 juillet 2010 dont les dispositions s'appliquent à l'AFD.

**ANNEXE III -
SYNTHÈSE DES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION
SUR LE DOCUMENT-CADRE DE COOPÉRATION AU
DÉVELOPPEMENT**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Souhaite que soient bien distinguées les problématiques liées à :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANNEXE IV - LISTE OFFICIELLE DES INDICATEURS ASSOCIÉS AUX OMD

Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)	
Objectifs et cibles (énoncés dans la Déclaration du Millénaire)	Indicateurs de suivi des progrès accomplis
Objectif 1: Éliminer l'extrême pauvreté et la faim	
Cible 1A: Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour	1.1 Proportion de la population disposant de moins d'un dollar par jour en parité du pouvoir d'achat (PPA) 1.2 Indice d'écart de la pauvreté 1.3 Part du quintile le plus pauvre de la population dans la consommation nationale
Cible 1B: Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif	1.4 Taux de croissance du PIB par personne occupée 1.5 Ratio emploi/population 1.6 Proportion de la population occupée disposant de moins de 1 dollar PPA par jour 1.7 Proportion de travailleurs indépendants et de travailleurs familiaux dans la population occupée
Cible 1C: Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim	1.8 Prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans 1.9 Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique
Objectif 2: Assurer l'éducation primaire pour tous	
Cible 2A: D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	2.1 Taux net de scolarisation dans le primaire 2.2 Proportion d'écoliers ayant commencé la première année d'études primaires qui terminent l'école primaire 2.3 Taux d'alphabétisation des 15-24 ans, femmes et hommes
Objectif 3: Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	
Cible 3A: Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	3.1 Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur 3.2 Proportion des femmes salariées dans le secteur non agricole 3.3 Proportion des sièges occupés par les femmes au parlement national

Objectif 4: Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	
Cible 4A: Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	<p>4.1 Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans</p> <p>4.2 Taux de mortalité infantile</p> <p>4.3 Proportion d'enfants d'1 an vaccinés contre la rougeole</p>
Objectif 5: Améliorer la santé maternelle	
Cible 5A: Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle	<p>5.1 Taux de mortalité maternelle</p> <p>5.2 Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié</p>
Cible 5B : Rendre l'accès à la médecine procréative universel d'ici à 2015	<p>5.3 Taux de contraception</p> <p>5.4 Taux de natalité parmi les adolescentes</p> <p>5.5 Couverture des soins prénatals (au moins une visite et au moins quatre visites)</p> <p>5.6 Besoins non satisfaits en matière de planification familiale</p>
Objectif 6: Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	
Cible 6A: D'ici à 2015, avoir enrayé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle	<p>6.1 Taux de prévalence du VIH dans la population âgée de 15 à 24 ans</p> <p>6.2 Utilisation d'un préservatif lors du dernier rapport sexuel à haut risque</p> <p>6.3 Proportion de la population âgée de 15 à 24 ans ayant des connaissances exactes et complètes au sujet du VIH/sida</p> <p>6.4 Taux de scolarisation des orphelins par rapport aux non-orphelins âgés de 10 à 14 ans</p>
Cible 6B: D'ici 2010, assurer à tous ceux qui en ont besoin l'accès aux traitements contre le VIH/sida	<p>6.5 Proportion de la population au stade avancé de l'infection par le VIH ayant accès à des médicaments antirétroviraux</p>
Cible 6C: D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies et commencé à inverser la tendance actuelle	<p>6.6 Incidence du paludisme et taux de mortalité due à cette maladie</p> <p>6.7 Proportion d'enfants de moins de 5 ans dormant sous des moustiquaires imprégnées d'insecticide</p> <p>6.8 Proportion d'enfants de moins de 5 ans atteints de fièvre traités aux moyens de médicaments antipaludéens appropriés</p> <p>6.9 Incidence, prévalence de la tuberculose et taux de mortalité due à cette maladie</p> <p>6.10 Proportion de cas de tuberculose détectés et soignés dans le cadre d'un traitement direct à court terme et sous observation</p>

Objectif 7: Assurer un environnement durable	
<p>Cible 7A: Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales</p> <p>Cible 7B: Réduire la perte de la biodiversité et atteindre d'ici à 2010 une diminution significative du taux de perte</p>	<p>7.1 Proportion de zones forestières</p> <p>7.2 Emissions de CO₂ (total, par habitant et pour un dollar du PIB, en parité du pouvoir d'achat)</p> <p>7.3 Consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone</p> <p>7.4 Proportion de stocks de poissons vivant dans des milieux biologiques sains</p> <p>7.5 Proportion de ressources d'eau totales utilisées</p> <p>7.6 Proportion de zones terrestres et marines protégées</p> <p>7.7 Proportion d'espèces menacées d'extinction</p>
<p>Cible 7C: Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base</p>	<p>7.8 Proportion de la population utilisant une source d'eau potable améliorée</p> <p>7.9 Proportion de la population utilisant des infrastructures d'assainissement améliorées</p>
<p>Cible 7D: Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis</p>	<p>7.10 Proportion de citoyens vivant dans des taudis</p>
Objectif 8: Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	
<p>Cible 8A: Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire</p> <p>Comprend un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, au niveau tant national qu'international</p> <p>Cible 8B: Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés</p>	<p><i>Certains des indicateurs ci-après sont évalués séparément dans les cas des pays les moins avancés (PMA) de l'Afrique, des pays sans littoral et des petites Etats insulaires en développement</i></p> <p>Aide publique au développement (APD)</p> <p>8.1 Montant net de l'ADP totale et en faveur des pays les moins avancés, en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE)</p> <p>8.2 Proportion de l'ADP bilatérale totale des pays du CAD/OCDE, par secteur, consacrée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement)</p> <p>8.3 Proportion de l'ADP bilatérale des pays du CAD/OCDE qui n'est pas liée</p> <p>8.4 ADP reçue par les pays en développement sans littoral en pourcentage de leur revenu national brut</p>

<p>Suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés, l'application d'un programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) et l'annulation des dettes publiques bilatérales, ainsi que l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté</p> <p>Cible 8C: Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits Etats insulaires en développement (en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement et les décisions issues de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée Générale)</p> <p>Cible 8D: Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre l'endettement viable à long terme</p>	<p>8.5 ADP reçue par les petits Etats insulaires en développement en pourcentage de leur revenu national brut</p> <p><i>Accès aux marchés</i></p> <p>8.6 Proportion du total des importations des pays développés (en valeur et à l'exclusion des armes) en provenance des pays en développement et des pays les moins avancés qui sont admises en franchise de droits</p> <p>8.7 Droits de douane moyens appliqués par les pays développés aux produits agricoles et textiles en provenance des pays en développement</p> <p>8.8 Estimation des subventions aux produits agricoles dans les pays de l'OCDE en pourcentage de leur produit intérieur brut</p> <p>8.9 Proportion de l'ADP allouée au renforcement des capacités commerciales</p> <p><i>Viabilité de la dette</i></p> <p>8.10 Nombre total de pays ayant atteint leurs points de décision et nombre total de pays ayant atteint leurs points d'achèvement (cumulatif) dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)</p> <p>8.11 Allègement de la dette annoncé au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)</p> <p>8.12 Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services</p>
<p>Cible 8E: En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement</p>	<p>8.13 Proportion de la population pouvant se procurer les médicaments essentiels à un coût abordable et dans des conditions pouvant être maintenues durablement</p>
<p>Cible 8F: En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés à tous</p>	<p>8.14 Nombre de lignes fixes, pour 100 habitants</p> <p>8.15 Abonnés à un service de téléphonie mobile, pour 100 habitants</p> <p>8.16 Nombre d'utilisateurs d'Internet, pour 100 habitants</p>

ANNEXE V - LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFD	Agence française de développement
AID	Association internationale de développement
AIRD	Agence inter-établissement de recherche pour le développement
APD	Aide publique au développement
BAAsD	Banque asiatique de développement
BEI	Banque asiatique de développement
BMD	Banque européenne d'investissement
BMD	Banque multilatérale de développement
BPM	Biens publics mondiaux
CAD	Biens publics mondiaux
CAD	Comité d'aide au développement
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CRVOI	Centre de recherche et de veille sur les maladies émergentes dans l'Océan Indien
CSA	Commissariat à la sécurité alimentaire
FCI	France Coopération Internationale
FED	Fonds européen de développement
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle - ONG
FMI	Fonds monétaire international
FMLSTP	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
GAVI	<i>Global Alliance for Vaccines and Immunisation</i> : Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation
GIEC	Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat
GIP ESTHER	Groupement d'intérêt public <i>Ensemble pour une Solidarité Thérapeutique Hospitalière En Réseau</i>
IFFIm	<i>International finance facility for immunisation</i> : Facilité internationale de financement pour la vaccination
IFI	Institutions financières internationales

IRD	Institut de recherche pour le développement
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i> : Agence japonaise de coopération internationale
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> : Groupe bancaire allemand
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAEE	Ministère des affaires étrangères et européennes
MEIE	Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi
MIINDS	Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
Ohada	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PCST	Promotion de la Culture Scientifique et Technique
PED	Pays en développement
PFVT	Partenariat français pour la ville et les territoires
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRCC	Programme de renforcement des capacités commerciales
PSM	Plan Solaire Méditerranée
RNB	Revenu national brut
SPG	Système de préférences généralisées
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
US	<i>United States</i> : Etats-Unis d'Amérique
USD	<i>United States Dollar</i> : Dollar des Etats-Unis