

N° 102

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

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 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Par MM. Christian CAMBON et André VANTOMME,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Jean-Pierre Bel, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Boroira, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 1) (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. UNE POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT CONFRONTÉE AUX CONSÉQUENCES DE LA CRISE INTERNATIONALE	7
A. LA CRISE MONDIALE AFFECTE DUREMENT LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT	7
B. LE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE FREINE LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT	8
C. UNE RÉPONSE INTERNATIONALE S'ORGANISE DANS UN CONTEXTE DE FORTE TENSION BUDGÉTAIRE	8
II. UN EFFORT GLOBAL TEL QUE RETRACÉ PAR L'AGRÉGAT « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » EN STAGNATION	10
A. UN AGRÉGAT QUI TENTE DE CERNER L'EFFORT DES POUVOIRS PUBLICS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT	10
B. UNE ÉVOLUTION QUI TRADUIT UNE CERTAINE STAGNATION	13
1. <i>L'évolution de l'APD au niveau mondial illustre un effort croissant de nos principaux partenaires</i>	13
2. <i>Une évolution de l'APD française qui ne permettra pas d'atteindre les objectifs de 0,7 % du RNB</i>	15
3. <i>Un poids croissant de l'aide multilatérale</i>	18
III. LES CRÉDITS DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » SONT PRÉSERVÉS	22
A. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DE DÉVELOPPEMENT »	23
1. <i>Une évolution des crédits marquée par la budgétisation des bonifications d'intérêts de l'AFD</i>	23
2. <i>Une aide économique et financière multilatérale majoritairement consacrée à la Banque mondiale et au Fonds africain de développement</i>	25
3. <i>L'aide économique et financière bilatérale</i>	28
4. <i>Le traitement de la dette des pays pauvres</i>	31
B. UN PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT » MARQUÉ PAR LE POIDS DE LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE	32
1. <i>L'animation du réseau et coordination de l'aide au développement</i>	34
2. <i>Les politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire</i>	35
3. <i>Les politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA</i>	35
4. <i>La coopération multilatérale marquée par le poids du FED et du fonds Sida</i>	38
a) <i>Le Fonds Européen de Développement</i>	39
b) <i>Le Fonds Mondial de Lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme</i>	41
5. <i>L'aide humanitaire et alimentaire</i>	43

C. LE PROGRAMME 301 « DÉVELOPPEMENTS SOLIDAIRES ET MIGRATIONS ».....	43
1. Les aides multilatérales de développement solidaire.....	44
2. Les aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine.....	45
3. Les autres actions bilatérales de développement solidaire.....	46
IV. UNE POLITIQUE À LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ	48
A. UNE RÉORGANISATION DE L'AIDE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT QUI VISE UN PILOTAGE PLUS EFFICACE	48
1. L'amélioration du pilotage stratégique de l'aide publique au développement (APD).....	48
2. Mise en place d'Etablissements à autonomie financière (EAF).....	49
3. La création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM).....	49
4. Amélioration de la tutelle des opérateurs.....	49
B. UNE CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE PARTIELLEMENT RENFORCÉE	50
1. Une concentration géographique réaffirmée malgré une évolution préoccupante.....	50
2. Des priorités sectorielles renforcées.....	53
C. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE ARTICULATION ENTRE L'AIDE BILATÉRALE ET MULTILATÉRALE	53
1. L'équilibre entre multilatéral et bilatéral : une question d'efficacité.....	53
2. La France doit veiller à faire valoir ses priorités dans le cadre d'une politique d'aide au développement européenne dont l'architecture va être modifiée par le traité de Lisbonne.....	55
3. Une articulation qui passe par des instruments de mise en cohérence.....	56
D. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DU PARTENARIAT AVEC LES ONG ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	56
a) Pour un partenariat renforcé entre les ONG et les pouvoirs publics.....	56
b) Les collectivités locales de nouveaux acteurs de l'aide au développement.....	58
V. UNE POLITIQUE QUI EXIGE UNE ASSOCIATION PLUS ÉTROITE DU PARLEMENT	60
ANNEXE 1 – EXAMEN EN COMMISSION (25 novembre 2009)	62
ANNEXE 2 – AUDITIONS DE LA COMMISSION.....	74
1. M. Ramon Fernandez, directeur du Trésor et de la politique économique (14 octobre 2009).....	74
2. M. Jean-Michel Severino, directeur général de l'Agence française de développement (AFD) (20 octobre 2009).....	79
3. M. Alain Joyandet, secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie (21 octobre 2009).....	85
4. M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et européennes (4 novembre 2009).....	92
ANNEXE 3 – AMENDEMENT DE LA COMMISSION.....	102

Mesdames, Messieurs,

Si l'aide au développement a, de manière constante, fait partie du paysage de l'action extérieure de la France depuis les indépendances des colonies, ses fondements et ses modalités ont profondément évolué. Si cela n'a pas été toujours perçu, la politique française d'aide au développement commence cependant à en tirer les conséquences sur le plan de la stratégie comme des orientations opérationnelles.

Sur le plan des modalités, l'État n'est plus qu'un acteur parmi d'autres, renvoyant l'époque du tout puissant ministère de la coopération à un passé lointain. D'un côté, les opérateurs et bailleurs de fonds multilatéraux ou européens jouent un rôle sans cesse croissant, de l'autre, émergent de nouveaux acteurs non étatiques que sont les ONG et les collectivités territoriales.

Sur le plan des objectifs, la chute du mur de Berlin, l'extension du marché à l'échelle planétaire, la croissance démographique des pays en développement, pour ne citer que ces évolutions, font à nouveau de la relation Nord-Sud une catégorie en soi des relations internationales, bien plus diverse et complexe cependant que la vision qui en prévalait dans les années 1960.

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

- 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 en Afghanistan ;

- 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.

L'aide au développement poursuit ainsi des objectifs plus larges et plus complexes que la réduction des inégalités. Cette situation impose aux pouvoirs publics de s'adapter à ces nouveaux enjeux.

Or dans un contexte marqué, d'un côté, par les conséquences de la crise financière internationale qui sont en train de réduire les avancées effectuées ces dernières années dans les pays en voie de développement et, de l'autre, par l'augmentation des déficits publics et la diminution des marges de manœuvre budgétaire de la France, la politique de coopération est plus que jamais appelée à faire preuve d'efficacité.

C'est à l'aune de ce critère d'efficacité 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.

I. UNE POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT CONFRONTÉE AUX CONSÉQUENCES DE LA CRISE INTERNATIONALE

Le budget de l'aide publique au développement en 2010 s'inscrit dans un contexte international marqué par la crise financière internationale.

A. LA CRISE MONDIALE AFFECTE DUREMENT LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

La crise financière mondiale survenue en 2008 est devenue depuis également une crise humaine et de développement. La crise risque de réduire les progrès réalisés non sans mal sur le plan de la croissance économique et des Objectifs de Développement pour le Millénaire (ODM).

En 2008, les flux de capitaux privés vers les pays en développement ont accusé une baisse sans précédent de plus de 700 milliards de dollars par rapport au niveau record de 2007 et les apports nets seront, selon les estimations de la Banque mondiale, probablement négatifs en 2009.

Ces pays sont également durement touchés en 2009 par une deuxième série de revers liés à la récession mondiale et à la diminution des échanges internationaux : selon les prévisions de la Banque mondiale, le produit intérieur brut (PIB) mondial va fléchir en 2009, pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale, et le commerce mondial va enregistrer la plus forte baisse de la période d'après-guerre.

Les pays à faible revenu risquent d'enregistrer une baisse des exportations, des prix des matières premières, des envois de fonds des travailleurs expatriés, des revenus touristiques et de l'investissement étranger direct de nombreux pays.

En outre, les systèmes financiers des pays à faible revenu, même s'ils sont relativement à l'abri de la contagion financière internationale, subissent un deuxième contre-coup à mesure que le ralentissement économique accroît le pourcentage de prêts douteux, ce qui réduit les possibilités de financement des entreprises sur le marché intérieur.

Sous l'effet de la crise financière mondiale, la croissance prévue du PIB des pays en développement est la plus faible depuis les années 90. En 2009, le taux de croissance moyenne du PIB dans ces pays atteindra à peine un quart du chiffre escompté avant que les troubles financiers ne dégénèrent en une véritable crise dans la deuxième moitié de 2008, et un cinquième du niveau atteint dans la période de forte croissance qui s'est achevée en 2007.

Selon les prévisions, le taux de croissance tombera à 1,6 % en 2009 dans l'ensemble des pays en développement, contre une croissance moyenne de 8,1 % en 2006-2007, et à 1,7 % en Afrique subsaharienne, contre 6,7 % en 2006-2007, brisant l'élan amorcé par la reprise encourageante de la croissance enregistrée dans la région au cours des dernières années.

Selon les nouvelles prévisions de croissance pour 2009, corrigées de l'évolution des termes de l'échange, le revenu réel par habitant diminuera dans plus de 50 pays en développement.

B. LE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE FREINE LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Le net ralentissement de la croissance risque naturellement de freiner les progrès sur la voie de la réduction de la pauvreté et de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Selon les projections de l'Organisation internationale du travail, il pourrait y avoir 30 millions de nouveaux chômeurs en 2009, dont 23 millions dans les pays en développement. En Afrique subsaharienne, le ralentissement de la croissance élimine essentiellement toute chance de voir reculer la pauvreté en 2009 comme on l'espérait avant la crise.

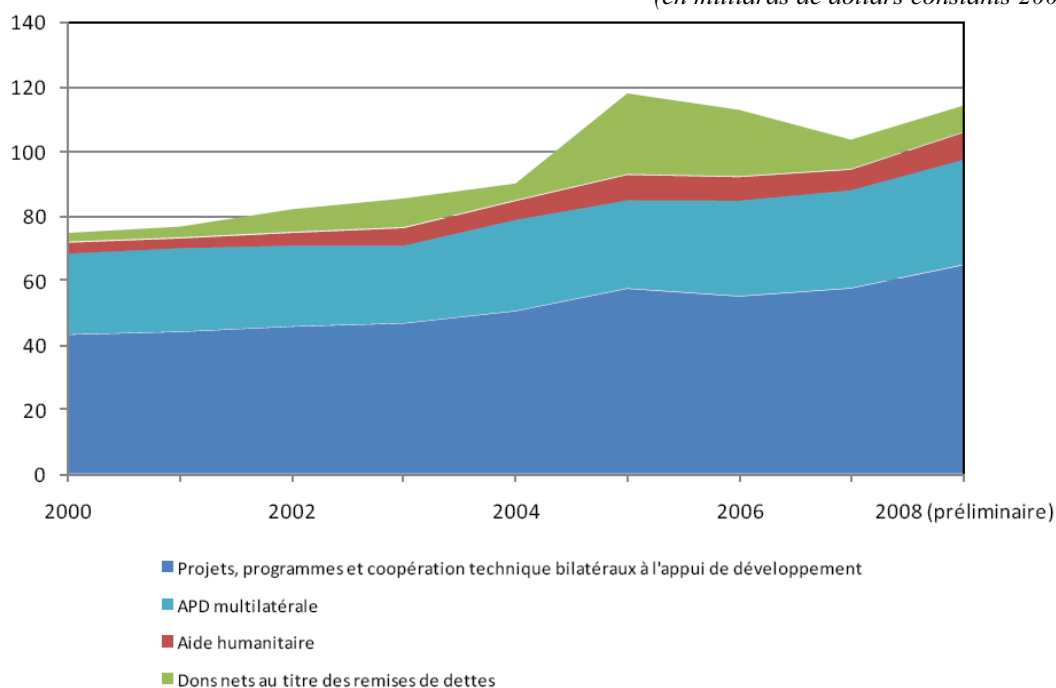
La crise alimentaire et la nouvelle crise financière mondiale annulent en grande partie les progrès accomplis dans la lutte contre la faim et la malnutrition. **Les estimations de la Banque mondiale font craindre que 53 millions de personnes supplémentaires passent sous le seuil de 1,25 dollar par jour.**

C. UNE RÉPONSE INTERNATIONALE S'ORGANISE DANS UN CONTEXTE DE FORTE TENSION BUDGÉTAIRE

L'attention s'est initialement tournée vers les effets de la crise et les mesures à prendre dans les pays développés et les grands marchés émergents qui sont étroitement intégrés aux marchés financiers internationaux. Mais à mesure que la crise s'est étendue à d'autres pays à revenu plus faible, il est aujourd'hui évident que l'action menée à l'échelon mondial devait tenir compte de l'impact de la crise sur ces pays et des graves répercussions qu'elle risque d'avoir sur les perspectives de développement.

APD nette émanant des membres du Comité d'aide au développement

(en milliards de dollars constants 2007)



Source : OCDE

En 2008, les apports nets totaux d'aide publique au développement (APD) en provenance des membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE se sont accrus de 10,2 % en termes réels pour s'établir à 119,8 milliards de dollars, chiffre le plus élevé jamais atteint. Ce montant représente 0,30 % du revenu national brut (RNB) cumulé de l'ensemble des membres du CAD.

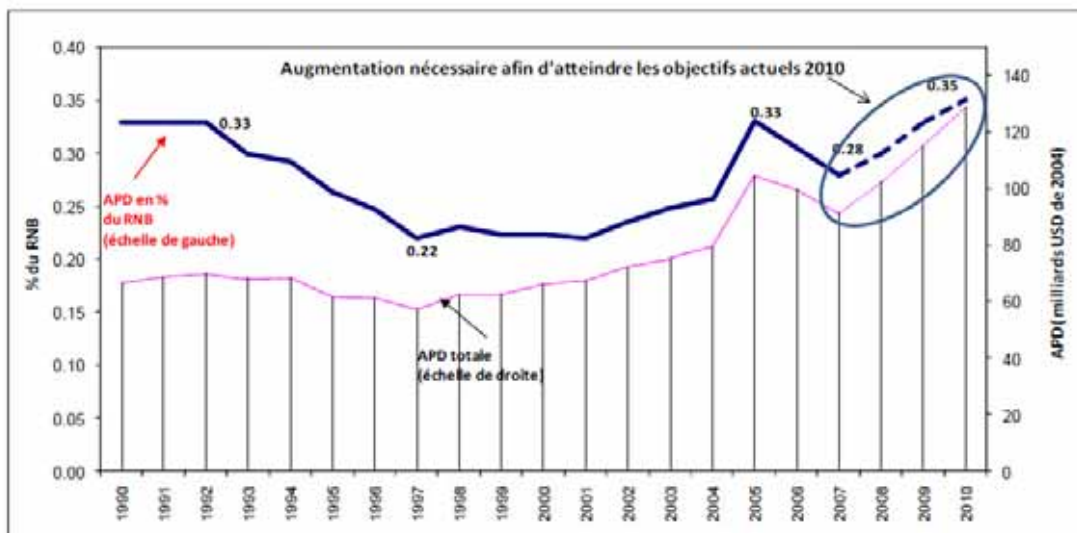
Les données préliminaires montrent que les apports nets d'APD bilatérale des donateurs du CAD à l'Afrique en 2008 ont totalisé 26 milliards de dollars, dont 22,5 milliards à destination de l'Afrique subsaharienne. Sans tenir compte des dons au titre de l'allégement de la dette dont le montant est volatil, l'aide bilatérale consentie à l'Afrique et à l'Afrique subsaharienne s'est accrue de respectivement 10,6 % et 10 % en valeur réelle.

Les dirigeants réunis à Londres, le 2 avril 2009, à l'occasion du sommet du Groupe des 20 (G-20), ont fait un grand pas en appelant à mener une action mondiale concertée contre la crise. Les textes issus du sommet témoignent d'une vive inquiétude face aux graves retombées que la crise pourrait avoir sur le développement.

Cette augmentation est encourageante, après le recul de l'APD en 2006 et 2007. En termes réels, l'aide fournie par les membres du CAD en 2008 a cependant été inférieure de quelques 29 milliards de dollars à l'objectif retenu au sommet de Gleneagles, qui est de porter les flux annuels d'aide à 130 milliards de dollars d'ici à 2010. En Afrique subsaharienne, l'APD a été

inférieure d'environ 20 milliards de dollars à l'objectif de 50 milliards de dollars par an.

APD NETTE DES MEMBRES DU CAD DE 1990 à 2007
ET SIMULATIONS DU SECRETARIAT A 2010



Source : OCDE

II. UN EFFORT GLOBAL TEL QUE RETRACÉ PAR L'AGRÉGAT « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » EN STAGNATION

Dans ce contexte défavorable pour les pays en voie de développement, vos rapporteurs se sont interrogés non seulement sur l'évolution des crédits du programme « Aide publique au développement », inscrit dans le projet de loi de finances pour 2010, mais également sur l'effort global de la France en faveur du développement.

A. UN AGRÉGAT QUI TENTE DE CERNER L'EFFORT DES POUVOIRS PUBLICS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT

La mission « Aide publique au développement » est une mission interministérielle qui regroupe 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 programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », et le programme 301 « Développement solidaire et migrations ».

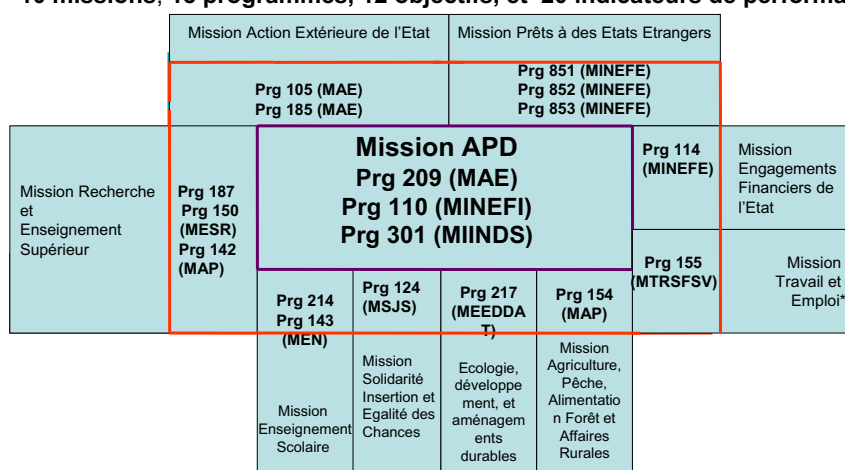
Il faut cependant rappeler ici que la mission « Aide publique au développement » ne recouvre pas la totalité de l'effort d'aide publique au développement consenti par la France, comptabilisé par l'OCDE en termes de pourcentage de la richesse nationale et auquel est assigné l'objectif

international de référence de 0,7 %, que la France s'est engagée à atteindre en 2015.

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé aux PLF pour 2010

Le périmètre de l'APD dans la LOLF

10 missions, 18 programmes, 12 objectifs, et 20 indicateurs de performance



Les acteurs de la politique transversale : les Ministères: MAE, MIOC, MIINDS, MEIE, MAP, MEEDAAT...+ **de 20 opérateurs publics:** AFD, INRA, CEMAGREF, CIRDA, ESTHER, AFVP, CGPM...**et les Collectivités territoriales** à travers la coopération centralisée (70M€)

*La mission Travail et Emploi et les programmes 142, 143, 154, 155 sont nouveaux pour l'exercice 2009

Cet effort global comprend des crédits répartis dans dix missions et dix-huit programmes et notamment :

- les opérations de prêts dont le solde des remboursements et des décaissements contribue négativement ou positivement à l'APD (937 millions d'euros en 2009) ;
- les annulations de dettes (1 971 millions d'euros en 2009) ;
- la contribution française à la part du budget européen consacré au développement, hors fonds européen de développement à hauteur de 877 millions d'euros en 2007, 924 millions d'euros en 2008 et 952 millions d'euros en 2009 ;
- les crédits destinés à deux territoires d'outre-mer éligibles à l'aide au développement (381 millions d'euros en 2009).

Il comprend également deux postes de dépenses, les frais d'écolage et les aides aux réfugiés, dont la déclaration au titre de l'aide publique au développement fait depuis longtemps l'objet de critiques de la part du CAD et des organisations de solidarité internationale.

La comptabilisation de ces deux postes a évolué en 2008 dans le sens des recommandations de l'OCDE.

La comptabilisation des écolages, frais d'accueil des étudiants originaires de pays en développement dans les universités françaises, a cru de façon importante au cours des dernières années pour atteindre 894 millions d'euros en 2006.

La déclaration des écolages a cru alors que le nombre global des visas pour études est passé de 69 000 en 2003 à environ 61 000 en 2007. Ce chiffre s'est ensuite stabilisé depuis 3 ans : 61 300 en 2005, 60 500 en 2006 et 61 200 en 2007.

En 2008, dans ses recommandations, suite à l'examen de la France par ses pairs, le CAD de l'OCDE invitait la France à identifier précisément les bénéficiaires pour ne retenir dans la comptabilisation en APD que les crédits qui répondent effectivement aux critères d'éligibilité. Le CAD a préconisé de définir les disciplines et les niveaux d'enseignement qui sont en adéquation avec les besoins de leur pays d'origine et de s'assurer que les étudiants étrangers retournent dans leur pays d'origine pour faire bénéficier celui-ci de l'acquis de leur enseignement.

Concernant l'APD 2008, pour répondre à ces recommandations, une réflexion a été menée en collaboration avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) qui a conduit à adopter de nouvelles bases statistiques du MESR permettant d'identifier les étudiants ayant un diplôme étranger équivalent au diplôme français.

Il a été ainsi convenu, à partir des statistiques d'effectifs d'étudiants étrangers, de ne retenir que les étudiants ayant une équivalence bac. Pour 2008, le nombre d'étudiants étrangers originaires de pays éligibles à l'APD s'élevait à 156 476, dont 114 888 ayant une équivalence bac (soit 73 %) ; ce dernier chiffre est celui retenu pour le calcul de l'APD dite d'écolage.

En conséquence, le coût imputé des étudiants est passé de 879 millions d'euros en 2007 à 637 millions d'euros en 2008.

La comptabilisation des frais d'accueil des demandeurs d'asile, originaires de pays en développement a également été améliorée.

En 2007, la France a enregistré près de 35 200 demandes d'asile dont 29 158 premières demandes. Bien que ce chiffre ait beaucoup baissé au cours des dernières années, la France se place au deuxième rang de l'Union européenne, après la Suède, en termes de flux de demandeurs d'asile.

Par ailleurs, le nombre total de personnes placées sous la protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) au 31 décembre 2007 est estimé à 130 926, dont 129 090 réfugiés statutaires et 1 836 bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Les dépenses notifiées en aide publique au développement (APD) dans le domaine de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés

comportaient, en 2007, les dépenses relatives à l'accueil des demandeurs d'asile (hébergement, accompagnement et versement de l'allocation temporaire d'attente), ainsi que les dépenses d'aide au retour volontaire, imputées au programme 104 « Accueil des étrangers et intégration ». Au titre de ce premier groupe de dépenses, 278 millions d'euros, sur un total de 310 millions d'euros, rentraient dans le champ de l'APD et ont été déclarés comme tels. Pour 2008, 236,8 millions d'euros devraient être déclarés au CAD.

Vos rapporteurs ne peuvent que se féliciter de ces initiatives qui conduisent à ne plus déclarer au CAD des sommes qui n'ont manifestement pas grand-chose à voir avec l'aide au développement.

Ils relèvent également que le produit de la taxe sur les billets d'avion qui alimentent l'UNITAID est désormais comptabilisé dans l'APD française. Ce n'est pas illégitime, les fonds allant à l'UNITAID, mais ils se doivent de rappeler que le Président Chirac s'était engagé à ce que ces sommes viennent en plus de l'APD et à ce qu'elles ne seraient jamais déclarées au CAD

Plus généralement, des réflexions sont en cours sur une éventuelle réforme des critères du CAD. Ces critères sont sans doute perfectibles. Il conviendra cependant de rester vigilant sur les motivations d'une telle réforme qui ne doit pas aboutir à gonfler artificiellement les chiffres dans le seul dessein de permettre aux membres de l'OCDE de remplir leurs engagements. Une modification des critères du CAD ne sera légitime que si elle permet de mieux prendre en compte les sommes effectivement consacrées à l'aide au développement.

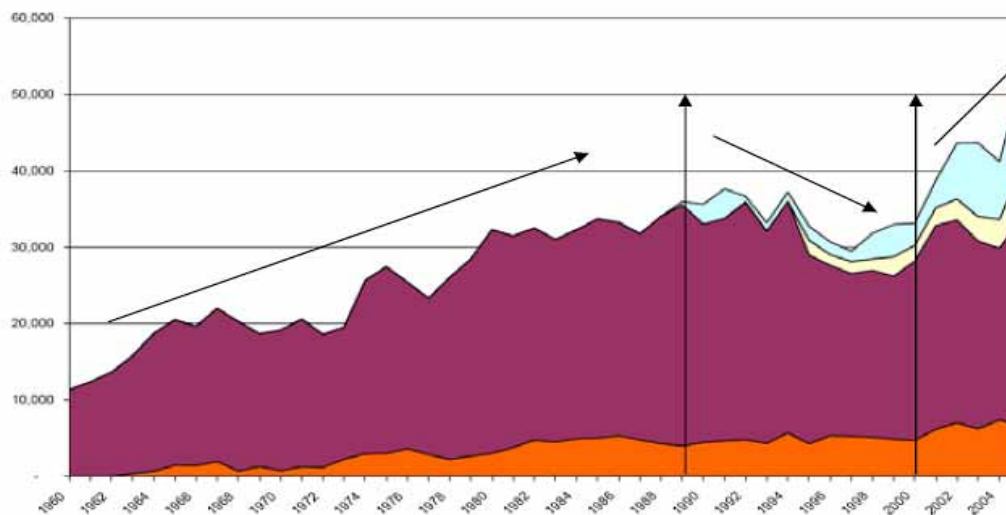
B. UNE ÉVOLUTION QUI TRADUIT UNE CERTAINE STAGNATION

Avant d'analyser l'évolution de l'APD français, il convient de replacer celle-ci dans l'évolution de l'APD au niveau mondial.

1. L'évolution de l'APD au niveau mondial illustre un effort croissant de nos principaux partenaires

L'aide publique au développement (APD) mondiale s'établit en 2008 à 119,6 milliards de dollars, soit le montant le plus élevé jamais enregistré, en progression de 10 % en termes réels (compte tenu de l'inflation et des variations de change) par rapport à 2007.

Evolution de l'aide au développement au niveau mondial depuis 1960



Source : OCDE

En 2008, les principaux donneurs en volume ont été les Etats-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et le Japon. Cinq pays ont dépassé l'objectif de 0,7 % du RNB préconisé par les Nations unies pour l'APD : le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, et la Suède.

Les plus fortes hausses en volume sont à mettre à l'actif des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de l'Espagne, de l'Allemagne, du Japon et du Canada. L'Australie, la Belgique, la Grèce, la Nouvelle-Zélande et le Portugal ont également enregistré des augmentations notables.

L'APD nette dispensée par les États-Unis en 2008 s'est élevée à 26 milliards de dollars, soit une hausse de 16,8 % en termes réels. Le rapport APD/RNB est ainsi passé de 0,16 % en 2007 à 0,18 % en 2008. Le niveau de l'APD nette octroyée par les Etats-Unis à la quasi-totalité des régions a augmenté, en particulier l'Afrique subsaharienne (+ 38,3 % en termes réels pour atteindre 6,5 milliards de dollars). L'APD nette du Japon s'est chiffrée à 9,4 milliards de dollars, soit une progression de 8,2 % en termes réels par rapport à 2007.

L'APD nette cumulée des 15 membres de l'UE appartenant au CAD a augmenté de 8,6 % en termes réels pour s'établir à 70,2 milliards de dollars, ce qui représente 59 % de l'APD distribuée par l'ensemble des membres du CAD. En pourcentage du RNB, leur APD nette cumulée est passée à 0,42 %.

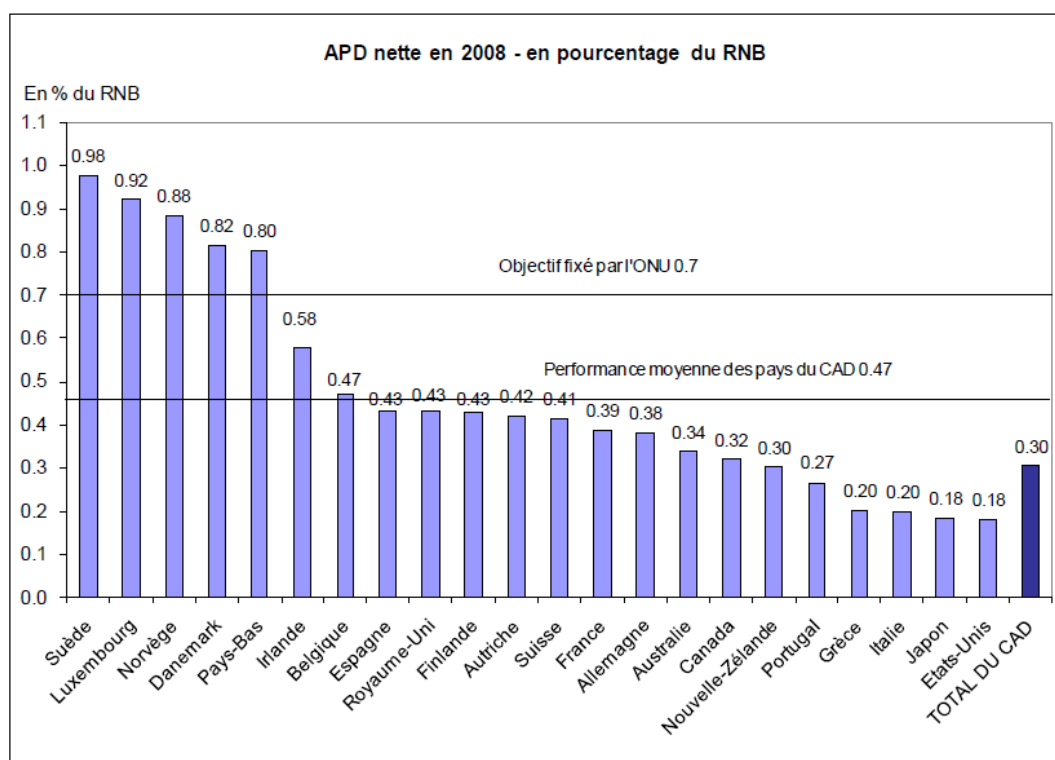
Une augmentation de l'APD nette réelle a été constatée dans 14 pays, membres à la fois du CAD et de l'UE, dont :

- Allemagne (+ 5,7 %), du fait d'une intensification de la coopération bilatérale et d'une hausse des contributions à la CE ;

- Espagne (+ 19,4 %), par suite d'un accroissement de l'aide bilatérale, en particulier à l'Afrique, ainsi que d'un gonflement des contributions aux institutions multilatérales ;

- Royaume-Uni (+ 24,1 %), sous l'effet d'un accroissement général de l'aide.

2. Une évolution de l'APD française qui ne permettra pas d'atteindre les objectifs de 0,7 % du RNB



Source : OCDE

L'APD de la France s'établit en 2008 à 7,60 milliards d'euros (10,96 milliards de dollars), ce qui la place au quatrième rang mondial en volume derrière les Etats-Unis (26,01 milliards de dollars), l'Allemagne (13,91 milliards de dollars) et le Royaume-Uni (11,41 milliards de dollars). Avec 0,39 % de son Revenu national brut (RNB) consacré à l'APD, la France est le second pays du G7 en termes d'effort d'aide publique ramené à sa richesse nationale, après le Royaume-Uni (0,43 %) et devant l'Allemagne (0,38 %). Elle se situe nettement au-dessus de la moyenne du groupe G7 (0,25 %) et fait également mieux que la moyenne des donateurs du CAD (0,30 %).

L'APD française nette se décompose en 4,6 milliards d'euros d'aide bilatérale (60 %) et 3 milliards d'euros d'aide multilatérale et européenne (40 %). L'aide bilatérale comporte une partie programmable (1,7 milliard d'euros, soit 22 % de l'APD) et une partie non programmable (2,9 milliards

d'euros, soit 38 % de l'APD). Cette part non programmable comprend notamment le coût des écologies des étudiants étrangers en France, les annulations de dette, l'aide aux territoires d'outre-mer éligibles (Mayotte et Wallis et Futuna), la recherche au développement dans les pays donateurs, le coût de la prise en charge des réfugiés originaires des pays en développement.

L'Afrique est le premier bénéficiaire de l'APD française, avec 53 % de l'aide bilatérale en 2008, tous instruments confondus, et plus particulièrement l'Afrique subsaharienne (32 %).

L'année 2008 marque cependant une érosion de la position française, qui régresse d'une place au profit du Royaume-Uni tant au classement général en termes de volume d'aide, qu'au classement du G7 en termes de taux d'effort ramené au RNB.

Pour la France, la progression de l'aide nette est de + 2,9 % en termes réels par rapport à 2007. Cette hausse est nettement plus importante hors annulations de dettes (+ 11,1 %). Les annulations de dettes entrent dans la part non programmable de l'APD. La relative contreperformance en 2008 s'explique notamment par le report de l'annulation de dettes de plusieurs pays (Côte d'Ivoire, RDC) prévue par la France en 2008. La France est en effet le premier contributeur de l'Initiative pays pauvres très endettés, et contribue de manière importante aux annulations de dettes qui permettent d'alléger les charges pesant sur les budgets des pays partenaires et d'améliorer leur capacité interne de financement du développement économique et social. Ces annulations devraient permettre une remontée des performances de la France en matière d'APD totale en 2009 (les dernières projections tablent sur un montant de 0,44 % à 0,48 % du RNB).

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.

En 2009, la France se situera entre 0,44 et 0,48 % du RNB. Or 2010 sera une année de bilan pour l'Aide publique au développement (APD). En septembre, l'Assemblée générale des Nations unies s'ouvrira par une réunion plénière à haut niveau qui passera en revue les progrès réalisés pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). En fin d'année, les pays membres de l'Union européenne (UE) devront rendre des comptes quant à leur engagement d'accroissement de leur aide, qu'ils avaient pris collectivement en 2005. Ainsi, l'UE devra avoir consacré collectivement 0,56 % de son Revenu national brut (RNB) à l'APD en 2010, en vue d'atteindre 0,7 % en 2015. **Ceci se traduit, pour la France, par un objectif intermédiaire de 0,51 % en 2010 qu'elle n'atteindra pas.**

Même en ce qui concerne l'objectif pour 2015, il faut noter que l'engagement présidentiel correspond à une projection de l'APD à plus de

17 milliards d'euros en 2015. L'APD 2011 étant estimée dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques à 9,2 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 très ambitieux au regard de la situation des finances publiques.

Cet élément devra être pris en compte lors de la préparation de la prochaine loi de programmation pluriannuelle et lors de la rédaction du futur document cadre global de la politique de coopération au développement annoncé par le CICID du 5 juin. Ce dernier document ne sera en effet crédible que s'il s'accompagne d'une stratégie financière à moyen terme.

Devant votre commission, le secrétaire d'Etat à la coopération a affirmé que l'objectif de 0,7 % était à la portée de la France, si elle maintenait son effort et si des modifications sont apportées aux critères du CAD afin d'y intégrer la taxe sur les billets d'avion, ainsi que la taxe sur les transactions financières internationales actuellement à l'étude. Cette dernière qui ne pourra voir le jour que si un consensus international se dégage, permettrait de dégager 30 à 70 milliards d'euros au profit de l'aide au développement, une somme à rapprocher de 7,6 milliards de l'APD française en 2008.

L'APD française (2008-2011)

(CP, en millions d'euros)

Principaux types d'activités d'aide au développement	(en millions d'euros)			
	2008 (a)	2009 (b)	2010 (c)	2011]
Aide bilatérale	4 475	4 699	5 146 - 5 846	5 143
coopération technique (1)	1 759	1 726	1 774	1 606
aide-projet	620	964	1 158	1 439
aide-programme (1)	522	525	455	276
annulations de dettes et refinancements (2)	666	1 023	1 290 - 1 990	1 349
Divers	709	441	469	474
Aide multilatérale	3 087	3 763	3 518	3 519
aide européenne	1 753	1 915	1 934	1 943
dont FED	777	842	872	862
dont budget communautaire	975	1 073	1 062	1 081
aide multilatérale (hors UE)	1 335	1 848	1 584	1 576
Total	7 563	8 462	8 664 - 9 364	8 662
RNB (en Md€)	1 963	1 926	1 958	2 042
APD rapportée au RNB	0,39%	0,44%	0,44% - 0,48%	0,42%

Source : MEIE - DGPE (septembre 2009)

(a) Exécution 2008 : les chiffres officiels d'APD de la France ont été transmis au CAD mi août 2009

(b) prévisions d'exécution 2009

(c) prévisions associées au PLF 2010

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé aux PLF pour 2010

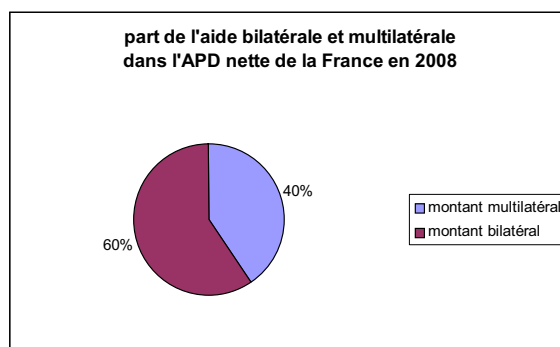
La trajectoire présentée dans le Document de politique transversale (DPT) attaché au projet de loi de finances (PLF) pour 2010 indique une diminution de l'APD en 2011, qui n'atteindrait plus que

0,42 % du RNB. Dans ce contexte, et alors que le respect de nos engagements implique une augmentation annuelle de 2 milliards d'euros, on voit difficilement comment la France pourrait tenir son engagement sans ressources additionnelles.

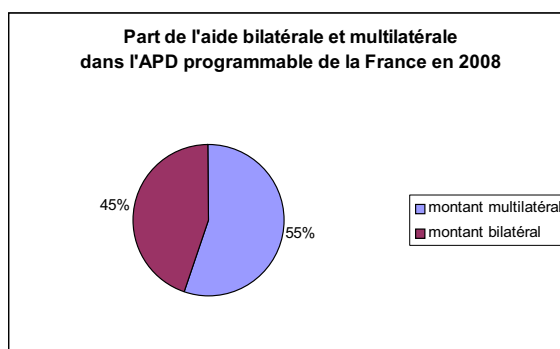
3. Un poids croissant de l'aide multilatérale

L'APD française est majoritairement bilatérale, soit 4 511 millions d'euros (60 %) par rapport à 3 085 millions d'euros d'aide multilatérale (40 %).

La prépondérance de l'aide bilatérale doit toutefois être nuancée car elle inclut une part importante de dépenses non programmables (annulations de dettes, écolages, prises en charge des réfugiés, dépenses dans les TOM...) éligibles à l'APD.



Si on considère la seule aide programmable, la part dédiée au multilatéral représente environ 55 % en 2008, soit une proportion inverse : une majorité de la programmation de l'aide est consacrée au multilatéral.



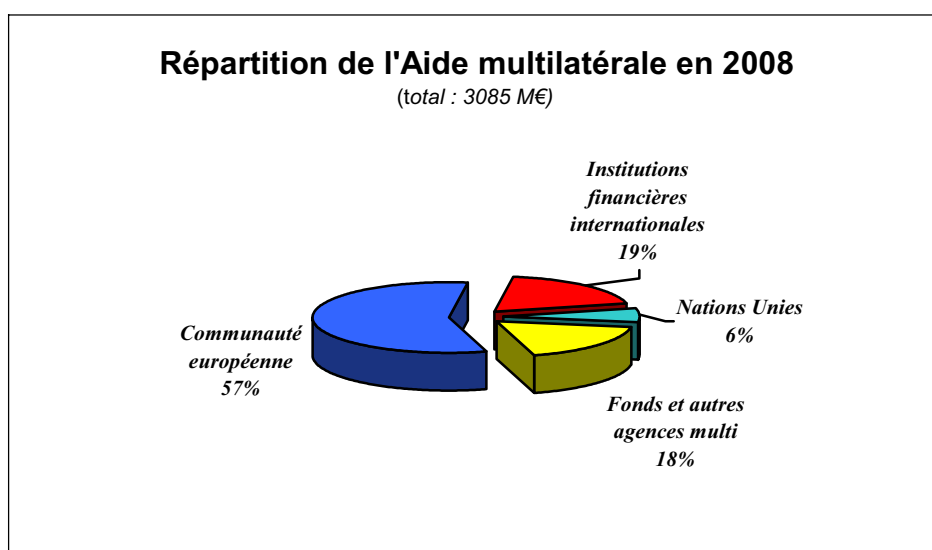
On peut cependant observer une tendance à la hausse de la part de l'aide française passant par les canaux communautaires et multilatéraux : en effet, la part de l'aide multilatérale (y compris communautaire) dans l'APD française représentait 28 % en 2005 et 40 % en 2008. Cette progression s'explique notamment par les contributions de la France effectuées :

- au **budget de l'Union européenne** : progression de 15 % entre 2005 (825 M€) et 2008 (975 M€) ;

- au **Fonds européen de développement (FED)** : progression de 17 % entre 2005 (641 M€) et 2008 (777 M€) ;
- à la **Banque mondiale (Association internationale de développement - AID)** : progression de 36 % entre 2005 (238 M€) et 2008 (373,5 M€) ;
- au **Fonds mondial SIDA (FMSTP)** depuis 2002 : doublement de la contribution entre 2005 (140 M€) et 2008 (300 M€).

Ces efforts permettent à la France de se positionner parmi les premiers contributeurs de plusieurs fonds mondiaux importants comme le fonds européen de développement (1er contributeur du 9ème FED et 2ème contributeur du 10ème FED), le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (2ème contributeur), l'Association internationale de développement de la Banque mondiale (5ème contributeur) ou le Fonds africain de développement de la Banque africaine de développement - BAD (2ème contributeur).

Les contributions internationales de la France se répartissent entre 75 institutions et mécanismes regroupés en quatre grandes catégories : Union européenne, Institutions financières internationales, Fonds et autres contributions multilatérales et Nations unies.



Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé aux PLF pour 2010

Les fonds européens représentent la majorité des versements multilatéraux éligibles au calcul de l'APD (57 % de l'aide multilatérale en 2008), suivis par les contributions aux institutions financières internationales et aux Fonds (verticaux) et organismes multilatéraux. Le dispositif des Nations unies est au contraire le moins bien servi (6 % de l'aide multilatérale) surtout lorsqu'on considère les montants d'APD et non pas les versements bruts (seuls 30 % des versements au système des Nations unies sont considérés comme de l'APD).

Aides multilatérales éligibles au calcul de l'APD

Par type d'organisation (en millions d'Euros)	2005	% du total	2006	% du total	2007	% du total	2008	% du total
1. Union européenne	1457		1544		1575		1753	
Dont - budget FED	632	65 %	663	72 %	698	59 %	777	57 %
- budget communautaire développement	825		881		877		975	
2. Institutions financières internationales	439		121		554		576	
Dont - Banque mondiale (et FMI)	273	20 %	363	6 %	395	21 %	407	19 %
- Banques régionales de développement	166		(- 407 FMI) 165		159		169	
3. Fonds mondiaux et autres agences multi (y.c. financements innovants)	197	9 %	308	14 %	389	15 %	558	18 %
4. Système des Nations Unies	150	6 %	163	8 %	172	6 %	190	6 %
TOTAL Aide multilatérale	2 243		2 136		2 648		3 085	

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé aux PLF pour 2010

Alors que les contributions françaises éligibles à l'APD concernent 75 organisations ou fonds spécialisés, elles se concentrent sur quelques acteurs. En 2008, les 5 premiers bénéficiaires reçoivent 84 % du total des contributions multilatérales et les 10 premiers, 92 % du total.

Principales contributions françaises à l'aide multilatérale en faveur du développement

Budget communautaire (actions de développement) FED	31,6 %	Soit 84 %
Banque mondiale	25,2 %	
Fonds mondial SIDA, Tuberculose et Paludisme	12,3 %	
UNITAID	9,7 %	
	4,7 %	
Banque africaine de développement	4,4 %	8,5 %
Fonds pour l'environnement mondial	1,1 %	
Francophonie (OIF)	1,0 %	
Programme des NU pour le développement (PNUD)	1,0 %	
Banque asiatique de développement	1,0 %	

Cette concentration est amenée à s'accroître en 2009 sous l'effet de la poursuite de l'augmentation des contributions françaises au FED jusqu'en 2010, de l'augmentation de la participation au Fonds africain de développement de la BAfD et à l'AID du groupe de la Banque mondiale.

La part importante des contributions obligatoires est à noter. Elle est supérieure à 80 % en comptant les engagements européens, les versements obligatoires auprès des organisations multilatérales et les engagements pris auprès des Institutions financières internationales. Elle est supérieure à 85 % si on y inclut le Fonds mondial sida.

Ce bref aperçu du bilan de notre aide au développement appelle plusieurs constatations.

L'évolution de la composition de notre APD montre que l'aide multilatérale a augmenté au fil des ans, alors que l'aide bilatérale a reculé. Il apparaît clairement que sur un volume d'APD plus ou moins constant, l'aide bilatérale a servi de variable d'ajustement pour respecter nos engagements multilatéraux.

L'effort de la France en direction du multilatéral est orienté pour environ 57 % vers les financements communautaires (FED et autres instruments).

L'Union européenne est de loin le principal pourvoyeur d'aide au développement au monde en fournissant 57,9 milliards d'euros, soit 63 % du total. La part de la France y est prépondérante. La totalité de l'aide publique au développement française nette qui emprunte le canal européen est de 23 %.

Ces constatations conduisent vos rapporteurs à souligner que la définition d'une stratégie française à l'égard des organismes européens et multilatéraux d'aide au développement constitue un élément essentiel de la politique française d'aide au développement car la majorité des crédits passent désormais par ces canaux.

S'interroger aujourd'hui sur l'efficacité de la politique française d'aide au développement doit consister pour une large part à savoir si nous savons piloter et évaluer nos contributions à ces opérateurs multilatéraux ou communautaires.

Cela ne doit cependant pas nous priver de nous interroger également sur la pertinence de l'évolution actuelle en faveur d'outils multilatéraux.

Si dans certains secteurs comme la vaccination ou le Sida, le recours à des outils multilatéraux s'impose, aucune règle générale ne semble pouvoir déterminer a priori le niveau pertinent sinon celle de l'efficacité. Or cela dépend des secteurs, des pays et de l'efficacité même des instruments et organismes en place.

Vos rapporteurs souscrivent à l'idée de subsidiarité selon laquelle les projets de coopération ne devraient être portés au niveau communautaire ou multilatéral que si en raison des dimensions ou des effets des actions envisagées, ces projets peuvent être mieux réalisés à ces niveaux.

Puisque ces différents niveaux ont vocation à coexister, leur articulation constitue plus que jamais un enjeu qui sera examiné en même temps que l'examen des crédits du budget pour 2010.

III. LES CRÉDITS DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » SONT PRÉSERVÉS

La mission « Aide publique au développement » regroupe les crédits des trois principaux programmes concourant à la politique française d'aide publique au développement.

Il s'agit du programme 110 « Aide économique et financière au développement », mis en œuvre par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MINEIE), du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) et du programme 301 « Développement solidaire et migrations », mis en œuvre par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIDS).

Ces trois programmes contribuent, de manière complémentaire, à la mise en œuvre des objectifs stratégiques de la politique française d'aide publique au développement, en tenant compte des spécificités de l'action de chacun de ces trois ministères.

Crédits de la mission « Aide publique au développement »

Programmes	LFI 2009		PLF 2010			
	AE	CP	AE	Part des AE de la mission	CP	Part des CP de la mission
110 « Aide économique et financière au développement »	1.323,2	1.041,5	715,3	23,1 %	1.196,5	34,0 %
209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	2.021,1	2.086,7	2.351,4	76 %	2.292,0	65 %
301 « Migrations et développement solidaire »	26,3	24,3	26,5	0,9 %	35,0	1,0 %
Total	3.370,6	3.152,5	3.093,4	100 %	3.523,5	100 %

(en millions d'euros) Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF

Avec 3 524 millions d'euros, les crédits de la mission augmentent de 11,7 % en crédits de paiements par rapport à la loi de finances pour 2009. Ils baissent de 8,2 % en autorisations d'engagement. Cette évolution masque des variations différentes selon les programmes et des mesures de périmètre qui faussent quelque peu les comparaisons.

Hors mesure de périmètre, les crédits consacrés au développement restent stables comme l'illustre le Document de Politique

Transversal attaché au PLF pour 2010 qui retrace l'impact de la mission budgétaire en termes d'APD telle que mesurée par le CAD, hors impact des prêts générés par l'AFD.

(en millions €)	Estimation APD 2009	Estimation APD 2010	Estimation APD 2011
mission APD (hors prêts AFD)	3 193	3 190	3 198
variation		-3	8

Source : DPT attaché au PLF pour 2010, p. 86.

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé aux PLF pour 2010

A. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DE DÉVELOPPEMENT »

Le programme « Aide économique et financière au développement » présente la spécificité de concentrer une part prépondérante de crédits destinés à des institutions multilatérales de développement ainsi qu'au financement des annulations de dettes bilatérales et multilatérales.

Le responsable du programme est le directeur général du Trésor et de la politique économique, qui est à la fois gouverneur ou gouverneur suppléant des banques multilatérales de développement, responsable de la cotutelle de l'Agence française de développement (AFD) et -dans le cadre des accords de coopération monétaire- administrateur des banques centrales de la zone franc. Par ailleurs, la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) assure la présidence et le secrétariat du Club de Paris, en charge au plan international des annulations de dettes à caractère public.

1. Une évolution des crédits marquée par la budgétisation des bonifications d'intérêts de l'AFD

Le programme 110 représente environ 1/3 des crédits de la mission interministérielle « Aide publique au développement ».

Cette année, la stratégie du programme reprend les orientations françaises en matière d'APD telles qu'elles ont été fixées par le CICID du 5 juin 2009 :

- faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux, et en premier lieu la priorité à l'Afrique, réaffirmée par le Président de la République dans son discours du Cap en février 2008 ;

- participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement. En particulier, le programme contribue à la mise en œuvre des décisions du Sommet du G20 du 2 avril 2009 relatives au renforcement de la solidarité internationale en direction des pays en développement affectés par la crise

mondiale. Un soutien est également apporté au développement des moyens d'action contra-cycliques du groupe AFD ;

- assurer la gestion des crédits octroyés à l'aide au développement en s'adaptant à la diversité des situations et des niveaux de développement des pays pauvres, conformément aux engagements pris en 2008 lors du forum d'Accra à haut niveau sur l'efficacité de l'aide et lors de la conférence de Doha sur le financement du développement ;

- allouer, dans le cadre des cinq priorités sectorielles décidées par le CICID du 5 juin 2009, une aide plus ciblée, mieux coordonnée avec celle des autres donateurs. Une attention toute particulière est portée au développement durable et au soutien à la croissance notamment au travers de l'assistance technique.

Les crédits du programme 110 « Aide économique et financière au développement » sont inscrits dans le présent projet de loi de finances à hauteur de 715,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,196 milliard d'euros en crédits de paiement (CP), contre une prévision dans la LFI pour 2009 de 1,323 milliard d'euros en AE et 1,041 milliard d'euros en CP, soit une baisse des AE l'ordre de 46 % et une hausse des CP de 15 %.

La progression des crédits de paiement du programme 110 de 14,9 % correspond à une augmentation de 155 millions d'euros dont 120 millions d'euros au titre de la budgétisation de la rémunération de l'AFD désormais pris en charge par le programme 110.

En effet, certaines dépenses des programmes 110 et 209 étaient auparavant financées par prélèvement sur les ressources mises chaque année à disposition de l'Etat par l'AFD. A partir de 2010, l'intégralité des dépenses des deux programmes sera financée par des crédits budgétaires, les ressources mises à disposition de l'Etat par l'AFD étant enregistrées en recettes au budget général de l'Etat.

Les lignes concernées sont les suivantes :

- bonification de prêts à des Etats étrangers : le rebasage s'élève à 100 millions d'euros en crédits de paiement. La demande sur cette ligne s'établit donc à 136 millions d'euros en crédits de paiement et 249 millions d'euros en autorisations d'engagement ;

- aides budgétaires globales : le rebasage s'élève à 16 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. La demande sur cette ligne s'établit donc à 66 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

- fonds d'aide au commerce : 2 millions d'euros pour le programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC) géré par l'AFD et 2 millions d'euros pour les fonds multilatéraux d'aide au commerce (fonds Doha et fonds cadre intégré).

Au total, la mesure de périmètre s'établit à 120 millions d'euros en crédits de paiement et 20 millions d'euros en autorisations d'engagement.

A périmètre constant, la croissance des crédits de paiement du programme 110 s'élève à 3,3 %.

Programme 110 : Aide économique et financière au développement

		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010	Variation	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	Variation
01	Aide économique et financière multilatérale	126 721 500	283 000 000	123,32 %	673 261 500	695 253 000	3,27 %
02	Aide économique et financière bilatérale	559 215 647	375 868 000	- 32,79 %	200 515 647	324 145 000	61,66% Ou +2,1 % à périmètre constant
03	Traitement de la dette des pays pauvres	637 300 000	56 460 000	- 91,14 %	167 740 000	177 180 000	5,63 %
Total		1 323 237 147	715 328 000	- 45,94 %	1 041 517 147	1 196 578 000	14,89 % Ou 3,3 % à périmètre constant

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé aux PLF pour 2010

2. Une aide économique et financière multilatérale majoritairement consacrée à la Banque mondiale et au Fonds africain de développement

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 aide économique et financière pour les pays en développement, afin de les accompagner dans l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement.

Dans ce cadre, la France 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. Elle participe également, le plus souvent via des dons, à divers fonds sectoriels.

Ces différentes participations et contributions sont regroupées dans les crédits dédiés à l'action n° 1.

L'action n° 1 « **Aide économique et financière multilatérale** » est dotée par le présent PLF de **283 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **695,2 millions d'euros en crédits de paiement**. Des crédits à hauteur de **20 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **446 millions d'euros en crédits de paiement** sont demandés au titre de la participation au groupe de la **Banque mondiale** et au **Fonds monétaire international (FMI)**.

Par ailleurs, on notera que plus de **45 % de l'aide économique et financière du programme 110** sont mis en œuvre par le biais de l'**Association internationale de développement (AID)** et du **Fonds africain de développement (FAD)**. Si l'on s'en tient à l'aide multilatérale, ce ratio atteint **78 %**.

L'aide économique et financière multilatérale			
		AE	CP
Association Internationale de Développement			
2007	AID 14 (2006/2008)		357
2008	AID 15 (2009/2011)	1 270,00	352
2009			423
Prévision 2010			423
Prévision 2011	AID 16 (2012/2014)	1 332,00	424
<i>Restes à payer au 31/12/10</i>			0
FMI - Bonifications FRPC/FCE			
2007		19,7	18,33
2008		13,7	13,7
Prévision 2009		15,01	15,01
Prévision 2010		20	20
Total groupe Banque mondiale et FMI			
Engagements et paiements cumulés 2007-2010		1 358,21	438,84
Fonds africain de développement			
2007			114,2
2008	FAD 11 (2008/2010)	362	120
2009			121
Prévision 2010			121
Prévision 2011	FAD 12 (2011/2013)	379	
<i>Restes à payer au 31/12/10</i>			0
Fonds asiatique de développement			
2007			30,45

2008			30,45
2009	FAsD 10 (2009/2012)	97,12	24,18
Prévision 2010			24,18
<i>Restes à payer au 31/12/10</i>			<i>48,76</i>
<i>Total groupe banques régionales</i>		<i>469,49</i>	<i>634,61</i>
<i>Total Cumul engagements et paiements 2007-2010</i>		<i>1 827,70</i>	<i>1 073,45</i>

Pour 2010, les contributions de la France à l'AID et au FAD sont stables et s'élèvent respectivement à 446 et 145 millions d'euros.

Cette action n°1 finance également des fonds sectoriels.

FONDS SECTORIELS PROGRAMME 110

	AE	CP
FIDA		
Résolution conseil des gouverneurs février 2006 + instrument d'engagement du 10 octobre 2007.		
2007	24,0	8,0
2008		8,0
2009		8,0
PLF 2010	35,0	11,6
<i>Restes à payer au 31/12/2009</i>		0,0
FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL		
Instrument d'engagement du 27 novembre 2006		
2007	139,4	35,6
2008	0,0	35,2
2009		35,1
PLF 2010	154,0	35,0
<i>Restes à payer au 31/12/2009</i>		33,6
PROTOCOLE DE MONTREAL		
Décision de la XXème conférence des parties de novembre 2008.		
2007		8,1
2008		8,1
2009	20,1	6,7
PLF 2010		7,0
<i>Restes à payer au 31/12/2009</i>		13,4
FONDS NUCLEAIRES (CSF, NDEP, NSA)		
CSF : instrument d'engagement du 20 décembre 2007		
NDEP : engagement du ministre du 6 juin 2003 + instrument d'engagement du 23 décembre 2004		
NSA : Décision du G8 en décembre 2008		
2007	0,0	9,5
2008	6,4	15,7
2009	0,0	12,0
PLF 2010	29,0	12,4
<i>Restes à payer au 31/12/2009</i>		11,3

INITIATIVE EAU DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT		
Echange de lettre France/BAfD en date du 5 décembre 2005.		
	2007	2,7
	2008	14,8
	2009	0,0
	PLF 2010	40,0
	Restes à payer au 31/12/2009	0,0

IFFIM		
Initiative franco britannique annoncée à Paris le 1er mars 2006, à l'occasion de la conférence ministérielle sur les financements innovants du développement organisée à l'initiative du Président de la République française,		
	2007	867,1
	2008	19,2
	2009	21,0
	PLF 2010	23,5
	Restes à payer au 31/12/2009	826,9
MIF 2		
Engagement de la France vis-à-vis de la Banque interaméricaine de développement au printemps 2005 de contribuer à la reconstitution du fonds.		
	2007	10,4
	2008	1,7
	2009	1,7
	PLF 2010	1,7
	Restes à payer au 31/12/2009	5,2

3. L'aide économique et financière bilatérale

L'aide économique et financière apportée par la France aux pays en développement prend également la forme du financement d'organismes de coopération bilatérale, en particulier l'Agence française de développement (AFD), et d'un appui direct aux politiques macro-économiques et d'actions de soutien aux investissements qui sont retracés dans les crédits alloués à l'action n° 2.

L'action n° 2 est dotée de 375,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 324,1 millions d'euros en crédits de paiement. Elle représente, en 2010, 52 % des autorisations d'engagement du programme.

Les crédits de cette action augmentent de 66 % par rapport à 2009 en raison de mesures de périmètres explicitées plus loin. A périmètre constant, cette augmentation n'est que de 2 %.

A cette fin, de manière bilatérale et selon des termes très préférentiels, la France octroie des financements pour le développement des pays. Plusieurs canaux d'intervention sont utilisés.

Tout d'abord, **l'aide budgétaire globale** accordée par la France permet aux États de faire face à des déséquilibres de leurs finances publiques et d'engager des réformes structurelles pour la réduction de la pauvreté dans le cadre de programmes validés par la communauté internationale.

Pour l'année 2010, un montant de 66 millions d'euros est demandé en autorisations d'engagement et en crédits de paiements, dont 26 millions d'euros seront consacrés à des aides bilatérales et 40 millions d'euros à des aides régionales (20 millions d'euros en faveur de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale et 20 millions d'euros en faveur de l'Union économique et monétaire ouest-africaine). L'augmentation observée par rapport au montant des crédits demandés en 2009 (40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros en crédits de paiement) résulte du fait qu'à compter de l'exercice 2010, le financement des aides budgétaires globales est intégralement assuré par les crédits du programme 110, tandis que, auparavant, il était partiellement assuré par une mobilisation des ressources extrabudgétaires mises à disposition de l'Etat par l'Agence française de développement.

En complément du programme « Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers » inscrit dans la mission « Prêts à des États étrangers », cette action fournit également à l'AFD les moyens de bonifier les prêts concessionnels accordés par l'Agence aux pays en développement et en outre-mer. Depuis 2009, cette action s'étend également à l'action de la Banque mondiale dans le domaine de la lutte contre le changement climatique dans le cadre d'un prêt au profit du Fonds pour les technologies propres.

En 2010, il est demandé 30 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre des bonifications d'intérêt des prêts de l'AFD dans l'outre-mer. La demande en crédits de paiement, qui s'établit à 35 millions d'euros, correspond essentiellement au financement d'engagements antérieurs.

Les autorisations d'engagement demandées en 2010 au titre des bonifications d'intérêts des prêts de l'AFD aux États étrangers s'élèvent à 249 millions d'euros. Elles permettront de poursuivre la mise en œuvre du plan d'affaires triennal 2009-2011 de l'AFD, tel qu'il a été approuvé par le Conseil d'administration de l'AFD du 23 janvier 2009. En particulier, elles permettront d'assurer la croissance des activités de l'AFD en matière de soutien au secteur privé (prêts non souverains).

La demande de crédits de paiement s'établit, pour 2010, à 136 millions d'euros. Elle correspond principalement à la mise en œuvre d'engagements antérieurs à 2009. Elle tient compte également du fait qu'à compter de l'exercice 2010, le coût des bonifications d'intérêt est intégralement pris en charge par les crédits du programme 110, tandis qu'il était auparavant financé pour une large part par une mobilisation des ressources extrabudgétaires mises à disposition de l'État par l'AFD.

De façon surprenante, les autorisations d'engagement demandées au titre des bonifications pour l'initiative de lutte contre le changement climatique, 150 millions d'euros, sont comptabilisées dans l'aide bilatérale de l'AFD.

Ces fonds résultent de l'engagement du G8 de juillet 2008 de créer des fonds d'investissement pour le climat, qui seront administrés par la Banque mondiale. Suivant les termes de cet engagement, la France contribue à hauteur de 500 millions de dollars au fonds « technologies propres », cette contribution prenant pour partie la forme d'un prêt très concessionnel mis en place par l'AFD et pour partie la forme d'apports de projets. Le prêt de l'AFD, d'un montant de 203 millions d'euros (équivalent de 300 millions de dollars à la date de l'engagement) et d'une durée de vingt ans dont dix ans de différé du remboursement du principal, devrait être décaissé en trois tranches, dont la première doit être mise en place avant la fin de l'année 2009. Le taux d'intérêt du prêt sera de 0,75 %, ce qui traduit le haut niveau de concessionnalité consenti à la Banque mondiale.

Ces crédits viennent compléter ceux du **Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)**. Le FFEM, créé en 1994, est un instrument de la coopération bilatérale française en matière d'environnement global. Il contribue, sous forme de subventions, au financement de projets innovants, à finalité de développement économique et social, ayant un impact significatif et durable sur l'une ou l'autre des grandes composantes de l'environnement mondial (lutte contre le changement climatique, protection de la biodiversité, lutte contre la dégradation des terres et la désertification, lutte contre la dégradation des eaux terrestres et marines, etc.). Il permet à la France de souligner ses priorités géographiques (Afrique subsaharienne et la Méditerranée), tout en inscrivant son action dans le cadre des objectifs plus globaux assignés au Fonds pour l'environnement mondial et, plus généralement, des engagements souscrits dans le cadre des conventions internationales dans le domaine de l'environnement. La reconstitution du FFEM pour 2007-2010 a été décidée en 2006 pour un montant de 70,2 millions d'euros. Il est demandé en 2010 un montant de crédits de paiement de 25 millions d'euros afin de répondre aux besoins de décaissements du Fonds.

Le **FASEP-études** (fonds d'aide au secteur privé) est doté de 19 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 35,2 millions d'euros de crédits de paiement.

Ces actions pourraient être abondées par de nouveaux crédits à la suite du Sommet de Copenhague. Il importe en effet que la France aide les pays en voie de développement à adopter des mesures en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique.

L'augmentation substantielle de cette dotation, qui s'établissait à 19 millions d'euros depuis plusieurs années, est imputable aux études relatives au projet de ligne à grande vitesse au Maroc auxquelles 20,5 millions d'euros

seront consacrés en 2010 comme en 2009 sur un montant total de 75 millions d'euros.

L'outil de soutien au **renforcement des capacités commerciales des pays en développement** qui financent des actions de formation aux négociations commerciales et des projets d'aide au développement du commerce est doté de 5 millions d'euros en crédits de paiement destinés au Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC).

4. Le traitement de la dette des pays pauvres

Les crédits consacrés aux traitements de dettes, en faveur des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire, décidés dans le cadre multilatéral ou de manière bilatérale, sont regroupés dans l'action n° 3.

Ces traitements, décidés dans le cadre du Club de Paris, contribuent à rétablir la soutenabilité de la dette des pays en développement et permettent à ces pays de dégager des marges financières pour le financement de la réalisation des objectifs du millénaire. Ils sont réalisés grâce aux crédits de cette action et ceux du programme « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France ».

Les accords de Dakar I et II, ainsi que ceux de la Conférence de Paris, prévoient l'annulation d'échéances en principal et en intérêts dus, à compter du 1^{er} janvier 1989, au titre de prêts accordés par la France aux conditions de l'aide publique au développement. La convention passée entre l'État et l'AFD, organisme gestionnaire de ces prêts, sur l'application de ces annulations, précise que cette dernière sera indemnisée pour ces annulations au fur et à mesure de la tombée des échéances.

Jusqu'en 2008, le montant demandé en autorisations d'engagement correspondait strictement aux besoins identifiés en crédits de paiement pour l'année en cours. La Cour des comptes a recommandé qu'en 2009 soit provisionnée l'intégralité des indemnités dont le montant est d'ores et déjà connu, à savoir les annulations « Dakar » et les annulations Club de Paris concernant le Mali et la Mauritanie. A ce titre, un montant de 637,3 millions d'euros en autorisations d'engagement a été budgété en 2009. **Les crédits de paiement demandés en 2010 (90 millions d'euros) couvrent les échéances 2010 annulées au titre de Dakar. S'agissant des annulations en Club de Paris, il est demandé un montant de 30,26 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 30,20 millions d'euros en crédits de paiement.**

L'initiative « PPTTE renforcée » adoptée en 1999 lors des Assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI prévoit l'annulation des créances de plusieurs institutions régionales (Banque africaine de développement, Banque ouest africaine du développement, Central american bank for economic integration, Banque interaméricaine de développement, Fonds

international pour le développement agricole) sur les PPTE. Ces institutions doivent être remboursées de leurs moindres recettes par les donateurs.

La France a contribué à ce fonds à hauteur de 26,195 millions d'euros pour la période 2007-2009. En 2010, il est prévu une nouvelle reconstitution de ce fonds qui constitue un outil particulièrement utile dans le contexte de crise économique touchant les pays les plus vulnérables. Dans cette perspective, il est demandé un montant de 26,2 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit la reconduction de la précédente reconstitution, et un montant de 13,10 millions d'euros en crédits de paiement correspondant au paiement de la première tranche.

Il a été décidé, lors du sommet du G8 de Gleneagles (juillet 2005), **d'annuler la dette multilatérale de pays pauvres très endettés (PPTE) envers l'AID**. A l'instar de ses partenaires, la France s'est engagée à compenser auprès de la Banque mondiale le coût de cette Initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM) de sorte que sa capacité d'intervention dans les pays pauvres ne soit pas diminuée. Cela représente une charge de 346,80 millions d'euros sur dix ans. Les autorisations d'engagement correspondantes ont été engagées en 2006. Il est demandé un montant de 30,28 millions d'euros en crédits de paiements (0 euro en autorisations d'engagement) pour le paiement de la tranche annuelle 2010.

Il a également été décidé lors du sommet du G8 de Gleneagles (juillet 2005) **d'annuler la dette des PPTE envers le FAD dans le cadre de l'Initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM)**. La France s'est engagée comme ses partenaires à compenser auprès de la Banque africaine de développement le coût de cette annulation, de sorte que sa capacité d'intervention dans les pays pauvres ne soit pas diminuée. Ceci représente une charge de 145,10 millions d'euros sur 10 ans engagée en 2006. Les crédits de paiement nécessaires pour répondre à cet engagement s'élèvent à 13,6 millions d'euros pour le paiement de la tranche annuelle 2010.

B. UN PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT » MARQUÉ PAR LE POIDS DE LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE

Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » représente environ 65 % des crédits de la mission interministérielle « Aide publique au développement ».

Les crédits du programme 209 sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de 2,351 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,292 milliards d'euros en crédits de paiement, contre une prévision dans la LFI pour 2009 de 2,021 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,086 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse des crédits de l'ordre de 16 % en autorisations d'engagement et de 10 % en crédits de paiement.

Les crédits de paiement du programme 209 progressent seulement de 9 % à périmètre constant. Le changement de périmètre est dû à trois mesures :

– la budgétisation de la réutilisation du dividende de l'AFD (120 millions d'euros). Ces dernières années, l'AFD a pris en charge sur son dividende une partie des dons projets et les contrats désendettement développement (C2D). Les dividendes réutilisés sont intégrés à la mission ;

– le transfert du programme 115 vers le programme 209 des crédits consacrés à la coopération audiovisuelle, en particulier Canal France international (16 millions d'euros) ;

– le transfert sur le programme 209 d'une partie de la rémunération de l'AFD, auparavant entièrement inscrite sur le programme 110 (34 millions d'euros).

Depuis 2007 le dividende de l'AFD a été utilisé comme ressource additionnelle extrabudgétaire partagée entre le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'économie et le ministère de l'outre-mer.

En gestion 2007, le dividende a été utilisé pour 223 millions d'euros sur le programme 209, pour financer les C2D (161 millions d'euros), et les dons-projets de l'AFD et du FSP (62 millions d'euros). En 2008, le ministère des affaires étrangères a pu utiliser 227 millions d'euros pour le programme 2009, pour financer les C2D (103 millions d'euros), le fonds mondial Sida (70 millions d'euros), l'aide alimentaire (20 millions d'euros), les dons-projets (17 millions d'euros) et l'aide à la Palestine (17 millions d'euros).

Enfin, en 2009, l'utilisation de 154,5 millions d'euros par le programme 209 s'est répartie de la façon suivante : 98 millions d'euros pour les C2D, 50,5 millions d'euros pour les dons-projets et 6 millions d'euros pour la Palestine.

L'intégration du dividende de l'AFD, si elle est conforme à la bonne gestion des finances publiques, prive en pratique le programme 209 d'une ressource conséquente, puisque la « mesure de périmètre » n'a intégré que 120 millions d'euros au programme.

Les crédits de ce programme sont majoritairement consacrés à des dépenses d'intervention (titre 6, à hauteur de 2,021 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,009 milliards d'euros en crédits de paiement). Les dépenses de personnel (titre 2) du programme (seules de cette nature au sein de la mission) représentent 228,3 millions d'euros, soit 9,7 % du total des crédits de paiement. Le reste des crédits relève de dépenses de fonctionnement (titre 3, représentant 4 % des autorisations d'engagement et 2,5 % des crédits de paiement).

Programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement »

ACTIONS/MOYENS	PLF 2010 à structure courante		LFI 2009/PLF 2010		LFI 2009/PLF 2010 à périmètre constant	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1- Animation du réseau et coordination de l'aide au développement	101 782 289	53 712 289	160,57%	37,51%	160,81%	37,75%
2- Pays émergents et à revenu intermédiaire	63 015 318	63 015 318	5,82%	5,82%	6,14%	6,14%
3- Pays de la ZSP et les PMA	614 475 115	603 141 417	54,30%	30,00%	39,73%	21,71%
5- Coopération multilatérale	1 297 820 000	1 297 820 000	4,05%	4,05%	4,05%	4,05%
6- Aide humanitaire et alimentaire	46 022 950	46 022 950	-0,42%	-0,42%	-0,42%	-0,42%
TOTAL PROGRAMME 209	2 123 115 672	2 063 711 974	18,59%	11,19%	15,36%	9,13%

1. L'animation du réseau et coordination de l'aide au développement

Cette action regroupe les dépenses de fonctionnement qui participent à la mise en œuvre de l'aide française au développement. Les subventions de fonctionnement aux établissements culturels et de recherche sont également imputées sur cette action.

Les crédits de cette action augmentent en 2010 de 37 % en crédits de paiement et de 160 % en autorisations d'engagement, d'une part du fait de la prise en charge du loyer de **la Maison de la francophonie par l'Etat** (52 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4 millions d'euros en crédits de paiement), et d'autre part, grâce à **l'abondement exceptionnel obtenu par le ministre des affaires étrangères et européennes afin de soutenir les industries culturelles et audiovisuelles et permettre une restructuration et une modernisation de notre réseau culturel à l'étranger.**

Cet abondement exceptionnel intervient parallèlement à la réforme du réseau de coopération culturelle. Dans cette optique, le ministre des affaires étrangères et européennes a souhaité la création d'une agence culturelle qui devrait « embrasser le champ culturel dans son acceptation la plus étendue : création et diffusion artistique, francophonie, formation, culture scientifique et technique, débats d'idées, économie de la connaissance, échanges d'expertises ».

Cette agence sera créée sous la forme d'un établissement public industriel et commercial conformément aux dispositions du projet de loi de l'action extérieure.

2. Les politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire

Cette action n° 2 couvre la coopération bilatérale de la France avec les pays « émergents » et « à revenu intermédiaire », que ce soit dans les domaines culturel, scientifique, universitaire ou de gouvernance. Les pays émergents représentent un enjeu majeur pour la France, en termes de présence, d'influence, de rayonnement, et de construction de partenariats pour la gestion des biens publics mondiaux. Sur cette action, la priorité reste la mise en place d'une diplomatie d'influence.

- La sous-action n° 1 « Promotion de l'enseignement supérieur et recherche en faveur du développement » est dotée de 38,2 millions d'euros. Dans ce cadre, 22,6 millions d'euros sont prévus (+ 6 millions d'euros par rapport à 2009) au bénéfice de plus de 21 000 boursiers, ressortissants des pays émergents ou à revenu intermédiaire, contre 15 000 en 2009.

- La sous-action n° 2 « Affirmation de la dimension culturelle du développement » correspond à 17 millions d'euros. Sur ce plan, on note la forte diminution des crédits alloués aux Alliances françaises, qui devraient recevoir en 2010, au total, 2,8 millions d'euros, contre 4,2 millions d'euros en 2009, soit moins 33 %.

- Enfin, la sous-action n° 3 « Développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté » fait l'objet d'une demande de 7,7 millions d'euros. La dotation prévue, dans ce cadre, en faveur des bourses, subit une diminution sensible : 1 719 bourses au plus pourront être attribuées en 2010 contre près de 3 100 en 2008.

Une partie des crédits additionnels obtenus pour les actions culturelles sera allouée aux EAF, ceux-ci étant utilisés comme l'un des principaux vecteurs de l'action culturelle de la France à l'étranger.

Les moyens de la coopération décentralisée augmentent de 38 % en crédits de paiement et en autorisations d'engagement pour atteindre 1,1 million d'euros sur cette action.

3. Les politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA

Cette action recouvre les crédits alloués dans les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) et les pays les moins avancés (PMA) aux politiques de lutte contre la pauvreté, de promotion de la langue française, de diffusion culturelle et de coopération en matière de recherche. Les crédits alloués à des projets portés par les organisations non gouvernementales (ONG), ou des collectivités territoriales françaises sont également intégrés dans les crédits de l'action n° 3.

La prévision du présent PLF pour l'action n° 3 « Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP s'élève à 601,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 718,6 millions d'euros en crédits de paiement. Ce niveau de crédits représente une augmentation, par rapport à la LFI pour 2009, de plus de 36 % pour les autorisations d'engagement et de 19,5 % pour des crédits de paiement.

La sous-action n° 1 « Affirmation de la dimension culturelle du développement » est dotée de 43,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. La sous-action n° 2 « Promotion de l'enseignement supérieur et recherche en faveur du développement » correspond à 40,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Enfin, la sous-action n° 3 « Développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté » mobilise 530,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et près de 519,4 millions d'euros en crédits de paiement.

**Les politiques et stratégies sectorielles bilatérales
dans les pays de la ZSP et les PMA**

	AE et CP	Variation par rapport à la LFI pour 2009
Les Dons projet	289 052 187 en AE et 327 718 489 en CP	+ 12,3 % en CP
L'aide budgétaire et l'intervention en sortie de crise	25 000 000 (AE=CP)	+ 1,60 %
Le volontariat	20 500 000 (AE=CP)	+ 0,5 %
Les bourses	38 897 478 (AE=CP)	- 31,3 %
Les Alliances françaises	4 401 167 (AE=CP)	- 16,6 %
Les dotations pour opérations aux EAF	7 081 312 (AE=CP)	+ 28 %
La subvention à CFI	16 200 000 (AE=CP)	- 0,25 %
La coopération décentralisée	7 166 038 (AE=CP)	- 6,21 %
Les autres moyens bilatéraux d'influence	30 456 464 (AE=CP)	+ 30 %
Le Fonds Pacifique	2 000 000 (AE=CP)	+ 1,6 %

Les crédits exceptionnels « AFPAK » (Afghanistan et Pakistan) pour un montant de 20 millions d'euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiements) sont inscrits en PLF car ils seront majoritairement mis en œuvre par l'Agence française de développement (AFD).

Ces crédits devraient contribuer à des actions autour de Kaboul, dans les zones de Kapisa et de Surobi où sont stationnées les troupes françaises afin d'aider l'agriculture et le développement rural, notamment en distribuant aux agriculteurs des engrais et des graines permettant de multiplier les rendements. La France apporte la preuve concrète que les paysans afghans peuvent vivre d'autre chose que de la culture du pavot. Divers projets en matière d'éducation et d'administration viendront compléter ces projets mis en œuvre par l'AFD. Cette aide au développement ne doit pas être opposée à nos interventions militaires : la première n'est pas subordonnée aux secondes, mais elle ne pourrait être apportée sans elles. Il est en effet impossible de mener des actions de développement dans des territoires non sécurisés.

Conformément aux décisions issues de la RGPP, une nouvelle vague de **transfert de missions d'assistance technique** est lancée sur la période 2010-2013. En 2010, elle se traduit par un mouvement de crédits du titre 2 du programme 209 vers le titre 6 du même programme pour un montant de 3,8 millions d'euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiements, crédits de rémunération et assimilés).

La diminution du nombre d'assistants techniques se poursuit puisque 999 postes étaient ouverts par la programmation 2009 dont 140 prévus en fermeture d'ici la fin de l'année. Par ailleurs, 90 postes seront transférés à l'AFD entre 2010 et 2012.

Longtemps, l'aide bilatérale de la France a été mise en œuvre grâce à la présence de nombreux assistants techniques et volontaires internationaux, experts mis à la disposition d'institutions ou de gouvernements étrangers bénéficiaires qui étaient au nombre de 20 000, il ya dix ans.

Cette assistance technique était porteuse d'une forte valeur ajoutée pour les pays d'Afrique, au demeurant très visible, et tout particulièrement dans des secteurs d'intervention essentiels, que ce soit la santé ou l'éducation, qui sont aujourd'hui encore, les principales priorités de notre aide. Compte tenu de ces éléments, il serait dommage que la réorientation de notre aide dans ses modalités se fasse au profit de mécanismes qui, au bout du compte, lui feraient perdre une partie de son identité.

Vos rapporteurs espèrent que le projet de loi sur l'action extérieure de l'Etat qui comporte des dispositions modernisant le statut des assistants techniques puisse être le point de départ d'un renouveau de l'expertise technique française selon des modalités renouvelées. Il s'agit, comme l'a souligné Nicolas Tenzer, dans un récent rapport remis au Premier ministre sur « l'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle. », d'un instrument important de la diplomatie française de puissance et d'influence.

Les contrats désendettement-développement (C2D) seront intégralement financés sur crédits budgétaires à compter de 2010. l'effort de la France via les C2D reste important, centré sur l'Afrique subsaharienne puisque les prévisions de l'AFD concernant l'année en cours portent sur un total de

130 millions d'euros et que le plan d'affaires 2009-2011 porte sur 409 millions d'euros de C2D. Ce sont les secteurs de l'éducation et de la santé qui en sont les principales bénéficiaires.

Les contrats désendettement/développement permettent également de réaffecter la dette de pays avec lesquels la France a conclu un accord pour répondre aux objectifs du Millénaire (lutte contre la pauvreté, environnement...). Parmi ces pays, les contrats avec le Cameroun et Madagascar comportent un volet environnement ; ainsi, une moitié du dernier C2D avec Madagascar, négocié en 2008, est dédiée à l'environnement via une participation au capital d'une Fondation pour la biodiversité et les aires protégées. D'autres contrats C2D devraient être conclus dans les années à venir avec d'autres PED.

En 2010, 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont ouverts au titre de **l'Initiative Fast Track (FTI)** ou initiative de mise en œuvre accélérée de l'éducation pour tous, pour des décaissements qui s'échelonnent à compter de 2011, en adéquation avec les rythmes d'octroi des nouveaux concours aux pays bénéficiaires.

Enfin, le volontariat sera une des priorités de cette action en 2010. L'initiative 8 chantiers pour l'Afrique (CAP 8), visant notamment à renforcer l'action des organisations de volontariat de solidarité internationale françaises, s'est concrétisée par la création de la plate-forme « France Volontaires ». Le ministère des affaires étrangères et européennes accompagne cette montée en puissance du volontariat international par des moyens supplémentaires.

4. La coopération multilatérale marquée par le poids du FED et du fonds Sida

Les crédits de cette action sont notamment consacrés aux contributions volontaires aux institutions spécialisées de l'ONU (OIT – Organisation internationale du travail ; OMS – Organisation mondiale de la santé ; FAO – Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture ; ONUDI – Organisation des Nations unies pour le développement industriel), aux fonds et programmes (PNUD – Programme des Nations unies pour le développement ; FNUAP – Fonds des Nations unies pour la population ; PNUE – Programme des Nations unies pour l'environnement, ...) relevant de l'ONU, au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, au Fonds européen de développement (FED) ainsi qu'au budget de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et des opérateurs de la francophonie.

Les crédits de cette action sont en constante augmentation afin d'honorer les engagements européens et internationaux pris par la France en matière de développement. Ils représentent 63 % des crédits du programme 209.

Les contributions volontaires au système des Nations unies sont en forte baisse, à 56,1 millions d'euros contre 73 millions d'euros en 2009. Elles restent fortement concentrées sur quatre institutions bénéficiaires : le PNUD, le HCR, l'UNICEF et l'UNRWA.

Une délégation de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, en mission au siège des Nations unies, alerté par le secrétaire général de l'ONU, a pu constater que **cette diminution continue avait conduit la France à interrompre ses contributions au fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF)** rattaché au secrétariat général. Ce fonds a pour vocation de fournir une aide d'urgence en cas de crise alimentaire. **Soulignant l'utilité de ce fonds, votre commission a souhaité que la discussion du budget puisse permettre de revenir sur cette décision regrettable et a adopté dans ce sens un amendement, joint en annexe, rétablissant la contribution de la France au CERF à la hauteur de ce qu'elle était en 2008, à savoir 1,5 million d'euros.**

En 2005, la France, par la voix du Président Chirac, s'était engagée à accroître de 60 millions d'euros en trois ans ses contributions volontaires aux organismes des Nations unies. Or ces contributions n'ont significativement augmenté qu'en 2006. Depuis, non seulement les objectifs annuels n'ont pas été atteints, mais en 2010 leur montant –53 millions d'euros – sera inférieur, à ce qu'il était en 2005 – 68 millions d'euros.

a) Le Fonds Européen de Développement

La France est le premier contributeur au Fonds européen de développement (FED).

A ce titre, elle doit se préoccuper de la bonne mise en œuvre de ces financements européens. Des améliorations sensibles ont été enregistrées au cours des dernières années dans les rythmes d'engagement et de décaissement des projets. Conformément à la décision des États membres réunis au sein du Conseil, la Commission est parvenue à engager, avant le 31 décembre 2007, toutes les ressources du 9^{ème} FED et les reliquats des FED précédents. Le respect de cette obligation, l'augmentation constante des décaissements depuis quelques années ainsi qu'une mise en œuvre plus rapide des engagements, témoignent d'une mise en œuvre de la réforme de la gestion de l'aide entamée en 2000 et ainsi d'une gestion plus rigoureuse des crédits.

S'agissant des engagements, les chiffres 2007 confirment l'augmentation constante des engagements de la Communauté. Les chiffres 2008 devraient confirmer cette tendance, en raison d'un important lot de programmes d'action annuels adoptés en fin d'année suite à la ratification tardive du 10^{ème} FED.

S'agissant des décaissements, les chiffres 2008, s'ils ne sont pas encore confirmés, seront inférieurs aux prévisions du projet annuel de performances 2008.

Contrairement à d'autres programmes de développement multilatéraux, les contributions des Etats membres de l'UE au FED sont obligatoires. Le montant de l'enveloppe globale et les clés contributives sont négociés pour chaque FED dans un accord interne.

Première contributrice au FED, la France a obtenu lors de la négociation du 10^{ème} FED une baisse de son effort contributif : de 24,3 % (9^{ème} FED) à 19,55 %, ce qui la place désormais en 2^{ème} position derrière l'Allemagne (20,5 %). Le Royaume-Uni voit sa contribution augmenter : de 12,7 % sous le 9^{ème} FED à 14,8 % sous le 10^{ème} FED.

La clé contributive de la France diminue sous le 10^{ème} FED (qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2008), mais le volume de la contribution française au FED va connaître une croissance marquée jusque vers 2010/2011.

En gestion financière, les appels à contribution portent sur l'enveloppe FED en cours. Or les décaissements au titre du 9^{ème} FED (2002-2007) ont seulement commencé en 2008. L'enveloppe 9^{ème} FED devrait être épuisée vers début ou mi 2011. L'enveloppe 10^{ème} FED prendra ensuite le relais. La clé de contribution en vigueur restera par conséquent à 24,3 % jusqu'à cette date.

Les décaissements du FED ont augmenté ces dernières années pour trois raisons :

- la déconcentration des compétences vers les délégations de la Commission sur le terrain ;
- le recours accru à l'aide budgétaire (l'objectif de la Commission est de parvenir à 50 % de l'aide sous cette forme) ;
- l'obligation d'engager tout le budget du 9^{ème} FED avant le 31/12/2007 (« clause couperet »).

Pour ce qui concerne les contributions pour l'exercice 2009, les estimations se maintiennent à un niveau de 3,3 milliards d'euros pour la Commission et à 165 millions d'euros pour la BEI. La contribution française s'élève à 842 millions d'euros.

**Prévision des appels à contribution du FED, années 2009 à 2013,
en millions d'euros**

Contributions	2009	2010	2011	2012	2013
Commission	3300	3500	3575	3625	3625
BEI	165	240	230	210	200
Total	3565	3740	3805	3835	3825
France	842	909	804	749,7	747,8
Clé de contribution	24,3 %	24,3 %	19,55 %	19,55 %	19,55 %

Vos rapporteurs soulignent que les préparations des prochaines perspectives financières portant sur la période 2014-2020 doivent nécessairement conduire à une réflexion d'ensemble sur le FED. Cette réflexion doit englober plusieurs thèmes :

- **la budgétisation du FED.** Celle-ci semble souhaitable afin d'assurer un meilleur contrôle par le Parlement européen et une meilleure articulation avec les autres actions menées par la commission. Elle ne doit être envisagée que si l'équivalent du montant du FED reste affecté aux Etats ACP ;

- **la stratégie de la France au sein du FED** et plus généralement à l'égard de la politique communautaire d'aide au développement. Celle-ci doit faire l'objet du débat associant le Gouvernement, le Parlement et les acteurs de la société civile. Vos rapporteurs se félicitent à cet égard de l'élaboration au cours de l'année prochaine d'un document stratégique définissant les objectifs poursuivis par la France au sein du FED et souhaitent vivement y être associés ;

- **l'articulation des actions menées dans le cadre du FED et celles menées par les opérateurs nationaux.**

b) Le Fonds Mondial de Lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme

Créé en janvier 2002, le Fonds Mondial de Lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme (FMLSTP) a bénéficié d'un soutien actif de la France, tant financier que politique. La France est membre du Conseil d'administration depuis son origine, elle partage son siège avec l'Espagne.

Lors de la réunion de reconstitution de Berlin en septembre 2007, la France a confirmé sa pleine adhésion aux objectifs et à l'action du FMLSTP, ainsi que la montée en puissance de sa contribution portée à 900 millions d'euros pour 2008-2010 considérant que le Fonds doit être le principal instrument de financement de la lutte contre les trois pandémies. Lors de la rencontre à mi-parcours organisée à Casères en mars 2009, tous les pays ont renouvelé leurs engagements jusqu'en 2010 mais ont aussi demandé au fonds d'accentuer son efficience pour pallier les effets prévisibles de la crise.

Depuis sa création, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP) a obtenu des engagements financiers à hauteur de 20,9 milliards de dollars, jusqu'à 2010. Il a engagé un montant total de 15,8 milliards de dollars et déboursé 7,9 milliards de dollars, appuyant 740 programmes dans 140 pays.

Le Fonds mondial est devenu le premier bailleur de fonds dans la lutte contre les trois pandémies les plus meurtrières. Les financements du Fonds représentent deux tiers du financement international de la lutte contre le paludisme et contre la tuberculose et 23 % du financement de la lutte contre le VIH/SIDA.

58 % des fonds approuvés lors des huit premiers appels à projets vont en Afrique subsaharienne ; 57 % des sommes déjà engagées iront à la lutte contre le sida, 26 % à la lutte contre le paludisme et 16 % vont à la lutte contre la tuberculose ; 1 % des financements approuvés participent spécifiquement au renforcement des systèmes de santé.

Les projets actuellement mis en œuvre par le Fonds mondial permettent les résultats suivants importants. En ce qui concerne le Sida, 3,5 millions de personnes sont maintenant sous traitement anti rétro viral, dont 2,3 millions grâce au fonds mondial. 79 millions de sessions de conseil et de tests du VIH ont été organisés et 3,7 millions d'orphelins ont bénéficié de services médicaux, d'éducation et de soins communautaires. En ce qui concerne le paludisme, qui tue plus d'un million de personnes chaque année, le Fonds a permis de traiter 100 millions de personnes avec un traitement combiné à base d'artémisinine et de distribuer 88 millions de moustiquaires. Pour la tuberculose, au 1^{er} juin 2009, les programmes financés par le Fonds mondial avaient détecté et traité 5,4 millions de nouveaux cas de tuberculose infectieuse.

La France apporte actuellement une contribution très importante de 300 millions d'euros. L'engagement de la France, qui en fait le 2^{ème} bailleur mondial après les USA et le 1^{er} en pourcentage de son PIB, a très fortement progressé depuis l'origine, passant de 50 millions d'euros en 2002 à 150 millions en 2004, puis à 225 millions en 2006, et enfin à 300 millions depuis 2007. A titre de comparaison, on peut noter que l'Allemagne apporte 660 millions d'euros sur 3 ans quand la France en apporte 900.

Il faut en outre noter que l'Union européenne et ses Etats membres apportent 60 % des contributions. L'Union européenne participe à hauteur de 100 millions d'euros, également répartis entre le FED et la Commission, dont il faut observer qu'elle siège au CA, où elle occupe l'un des 7 sièges réservés aux donateurs. La France, quant à elle, malgré l'ampleur de sa contribution, partage un siège avec l'Espagne.

Le Fonds mondial n'étant pas un opérateur de terrain, ses dépenses de fonctionnement sont celles du siège de Genève et de la mise en œuvre des actions par les opérateurs dans les pays aidés. Elles représentent aujourd'hui 6,6 % du budget et équivalent à plus de 164 millions de dollars.

L'importance des financements engagés et des résultats obtenus par le Fonds mondial lui confèrent une notoriété et une popularité évidentes. Mais il est aussi considéré comme une très lourde machine dont le fonctionnement pose un certain nombre de problèmes et qui doit évoluer pour mieux répondre aux attentes aussi bien en matière de réactivité des procédures, de coût de fonctionnement qu'en matière de visibilité de la contribution française.

On peut s'étonner, par exemple, que malgré la hauteur de la contribution française, le Français ne soit peu ou jamais utilisé comme langue

de travail dans les programmes du fonds qui de facto sont tournés vers des opérateurs anglophones.

5. L'aide humanitaire et alimentaire

Action n° 5 (en euros)

Le fonds d'urgence humanitaire	8 900 000
L'aide alimentaire	37 122 950

Pour 2010, les moyens consacrés à l'aide alimentaire visent à poursuivre la stratégie d'aide alimentaire engagée en 2009 d'autant que la crise économique a entraîné un accroissement des besoins en matière d'aide alimentaire. A cette fin, les actions doivent s'orienter en priorité vers la réponse aux besoins alimentaires des populations touchées (ex : aide alimentaire d'urgence) et la sauvegarde ou la restauration des capacités de production agricole (ex : distributions de semences).

C. LE PROGRAMME 301 « DÉVELOPPEMENTS SOLIDAIRES ET MIGRATIONS »

Le programme « Développement solidaire et migrations », mis en œuvre par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, tend à favoriser le développement des pays à l'origine de flux migratoires importants vers la France, en considérant que les migrations peuvent être un facteur clé de développement à partir du moment où elles sont gérées en concertation et dans l'intérêt mutuel du pays d'origine et de la France.

La lettre de mission du Président de la République et du Premier ministre adressée au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, insiste sur le renforcement de la politique française en matière de développement solidaire qui doit permettre d'aboutir à une approche globale de l'immigration associant les pays d'origine. Elle fixe comme objectif d'étendre les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire à un rythme permettant d'atteindre d'ici à 2012 une vingtaine de pays, sources de l'immigration, signataires.

Sous la présidence française de l'Union européenne, l'approche globale a été reprise par le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté

par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008. Elle a également été présentée à la deuxième Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement tenue à Paris, le 25 novembre 2008. Le Pacte européen invite les États membres à conclure avec les pays d'origine et de transit des accords qui prennent en considération les différents aspects des migrations. C'est ainsi que la France a proposé aux pays d'origine intéressés par un partenariat, une nouvelle génération d'accords, les accords de gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire.

Dans ce cadre, les objectifs soutenus par le programme « Développement solidaire et migrations » s'inscrivent pleinement dans la politique transversale de l'aide publique au développement (APD), coordonnée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) selon les orientations définies par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Le programme concerne à titre principal une liste de 28 pays et s'y exécute en cohérence avec les actions de l'aide publique au développement en soutenant deux types de projets :

- ceux participant dans les pays concernés à une meilleure maîtrise des flux migratoires, dans le cadre des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire ;
- ceux portés par des migrants en faveur du développement de leurs pays d'origine, quelles que soient la nature et les modalités de leur contribution.

1. Les aides multilatérales de développement solidaire

La politique de développement solidaire en lien avec les pays sources d'immigration s'inscrit en partie dans le volet multilatéral de l'aide publique française au développement.

Cette action est conduite au travers d'un fonds fiduciaire mis en œuvre par le ministère avec la Banque africaine de développement (BAD) sous la forme d'un accord multi-donneurs de dons à la Banque africaine de développement et au Fonds africain de développement pour l'initiative migration et développement.

Le plan d'investissement stratégique retenu porte sur les objectifs suivants :

- amélioration des connaissances disponibles et mise à niveau des opérateurs intervenant dans le champ des transferts de fonds des migrants (maximum 10 % des ressources du fonds) ;
- appui aux réformes des cadres réglementaires (maximum 15 % des ressources du fonds) ;
- développement de nouveaux produits financiers (minimum 25 % des ressources du fonds) ;

- appui à l'investissement productif (minimum 15 % des ressources du fonds) ;

- appui au développement local (minimum 15 % des ressources du fonds).

La mise en œuvre de l'action associe le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, plus particulièrement la direction générale du Trésor et de la politique économique.

Cette action est dotée pour 2010 de 2 millions d'euros de crédits de paiement.

Conformément au cadre d'entente conclu le 25 novembre 2008 entre la France et la BAD :

- 6 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été engagés sur le budget 2008 et 0,5 million d'euros (crédits de paiement) a été payé ;

- un versement de 1,5 million d'euros (crédits de paiement) est programmé en 2009.

En 2010, 2 millions d'euros de crédits de paiement seront versés afin de poursuivre la dotation du fonds fiduciaire.

Un audit de ce fonds sera réalisé en 2010 afin de déterminer la poursuite ou non des engagements français à ce fonds.

2. Les aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine

Cette action, conduite par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), reprend, entre autres, les activités de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) en lien avec des opérateurs en France ou à l'étranger, et vise à permettre la réalisation de projets économiques portés par des migrants désirant retourner vivre dans leur pays d'origine après un séjour en France.

Pour les projets réalisés au Sénégal, elle est complémentaire de la composante « appui aux initiatives économiques des migrants » du programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement signé en janvier 2009.

Cette action renforce les autres aides existantes (aide au retour volontaire et aide humanitaire). Elle marque la volonté de faire émerger des activités génératrices de revenus et d'emplois dans les pays d'origine, qu'elles soient prises en compte ou non dans le cadre des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire.

Les pays suivants sont actuellement concernés par ces programmes d'appui à la création d'activités économiques :

Algérie - Arménie - Bénin - Bosnie-Herzégovine - Burkina Faso - Cameroun - Cap Vert - Comores - Congo – République démocratique du Congo - Côte d'Ivoire - Gabon - Géorgie - Guinée - Haïti - Madagascar – Mali - Maroc - Mauritanie - Moldavie - Niger - Nigeria - République centrafricaine – Roumanie - Rwanda - Sénégal (pays pour lequel l'appui à la conception et le suivi sont pris en charge dans le cadre du programme bilatéral franco sénégalais « Programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement ») - Somalie - Surinam - Tchad - Togo – Tunisie - Ukraine – Vietnam.

La mise en œuvre de cette action a fait l'objet d'une première convention d'un montant de 2,5 millions d'euros pour couvrir les coûts des projets engagés en 2007 et 2008.

409 projets ont fait l'objet d'un financement en 2008 au titre de l'aide à la réinstallation. Pendant cette même année, 205 personnes parmi les 12 418 bénéficiaires d'une aide au retour ont bénéficié d'une aide à la réinstallation, soit un taux de 2 %. Ce chiffre varie cependant suivant le pays d'origine des bénéficiaires :

- les principaux pays concernés par l'aide au retour volontaire (Chine, Algérie, Russie, Serbie, Irak) ne sont pas concernés par un programme d'aide à la réinstallation ;

- pour les pays où se met en œuvre un programme d'aide à la réinstallation pour lesquels les taux varient de 73 % (Mali) à 1 % (Roumanie).

En 2009, une seconde convention, d'un montant de 1,615 million d'euros, devrait être signée pour financer les projets d'aide à la réinstallation.

Pour 2010, le dispositif d'aide à la réinstallation inclut la mise en œuvre d'une troisième convention (2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ainsi que la prise en charge d'une partie des coûts engagés dans le cadre de la seconde (1 million d'euros en crédits de paiement). En outre, le dispositif de cette action sera évalué.

Cette action est dotée pour 2010 de 3,5 millions d'euros de crédits de paiement et de 2,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

3. Les autres actions bilatérales de développement solidaire

L'action couvre les relations bilatérales et concerne des programmes de développement dans les pays définis comme prioritaires au regard notamment de l'importance de leurs flux migratoires vers la France. Elle repose le plus souvent sur des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire.

A ce titre, le concept de développement solidaire inclut des projets liés à des politiques sectorielles (santé, formation professionnelle, etc...), identifiées avec les États partenaires et visant à favoriser le maintien des

populations dans les zones concernées, ainsi que les cinq axes du codéveloppement, à savoir :

- la promotion de l'investissement productif, y compris en facilitant la réinsertion des migrants porteurs de projets et la mobilisation de leurs ressources au travers des outils financiers mis à leur disposition par la législation française (le compte épargne codéveloppement et le livret d'épargne pour le codéveloppement) ;

- le développement local des régions de fortes migrations ;

- la mobilisation des compétences des diasporas, en particulier l'aide à des missions d'experts ;

- le soutien à des initiatives de la jeunesse ;

- le transfert de fonds des migrants.

Pour mettre en œuvre ces projets, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire s'appuie sur l'Agence française de développement, des groupements d'intérêt public comme France coopération internationale, des acteurs associatifs, en particulier les associations de solidarité issues de la migration ou des organisations non gouvernementales, ainsi que sur les collectivités locales.

En 2010, le renforcement de la politique de développement solidaire, associant les pays d'origine des migrants dans le cadre de l'approche globale des migrations, sera poursuivi.

L'extension des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire s'effectuera à un rythme permettant d'atteindre une vingtaine de pays sources de l'immigration signataires d'ici à 2012. A ce jour, neuf accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire ont été signés (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Cap Vert, Congo, Gabon, Maurice, Sénégal, Tunisie), cinq d'entre eux ayant été ratifiés par le Parlement (Gabon le 19 juin 2008 - Bénin, Congo, Sénégal et Tunisie le 25 mai 2009). Par ailleurs, des négociations sont en cours avec le Mali, l'Égypte et le Brésil. Au total, en 2010, cette action sera dotée de 20,815 millions d'euros en autorisations d'engagement et 21,465 millions d'euros en crédits de paiement.

En parallèle à la mise en œuvre des accords, 3,185 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 7,495 millions d'euros en crédits de paiement contribueront au renforcement des projets de coopération décentralisée, des organisations non gouvernementales et organisations issues des migrations dans des pays ou non signataires d'un accord de développement solidaire. A cet effet, les préfetures seront mobilisées pour faire remonter des projets impliquant les associations de migrants de leur département.

Enfin, 0,54 million d'euros en crédits de paiement sera dévolu à l'achèvement de la mise en œuvre des projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), dont la gestion avait été transférée en 2008 au ministère de

l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, et qui concerne 13 pays.

En 2010, il est donc proposé une ouverture de 24 millions d'euros en autorisations d'engagement et 29,5 millions d'euros en crédits de paiement au titre de cette action.

IV. UNE POLITIQUE À LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ

Au-delà de l'évolution des crédits, la politique française de développement se caractérise par la recherche depuis plusieurs années d'une organisation plus performante et plus adaptée aux enjeux contemporains.

A. UNE RÉORGANISATION DE L'AIDE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT QUI VISE UN PILOTAGE PLUS EFFICACE

1. L'amélioration du pilotage stratégique de l'aide publique au développement (APD)

Dans la perspective d'assurer un meilleur pilotage stratégique de l'APD bilatérale, les documents cadre de partenariat (DCP), signés avec les principaux pays partenaires, seront revus au regard des résultats des évaluations à mi-parcours des premiers DCP, et des nouveaux engagements pris par la France.

En matière de coopération multilatérale, des documents de stratégie sur nos relations avec la Banque mondiale et notre contribution à la politique de développement de l'Union européenne et la mise en cohérence de notre politique bilatérale avec le cadre européen seront élaborés respectivement par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et par le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), en liaison avec les ministères concernés. La France proposera, notamment à ses partenaires, une meilleure coordination des actions mises en œuvre dans le cadre de l'APD.

Enfin, conformément aux recommandations du comité d'aide au développement de l'OCDE, la France formulera en 2010, après une large consultation, un document cadre pour sa politique de coopération, qui formalisera les objectifs et la stratégie à moyen terme et servira de référence unique à l'ensemble des acteurs de la coopération au développement.

Vos rapporteurs souhaitent que non seulement la représentation nationale soit associée à l'élaboration de ces documents, mais également la société civile, les ONG et l'opinion publique en général. Il importe en effet que l'opinion publique puisse s'appropriier les objectifs de notre politique en faveur du développement.

2. Mise en place d'Établissements à autonomie financière (EAF)

La réforme du dispositif culturel français à l'étranger s'est traduite en 2009 pour certains postes diplomatiques par le rapprochement, au sein d'une structure unique par pays, des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des instituts ou centres culturels. Ainsi pour la Turquie, ce regroupement a entraîné la fermeture des établissements situés en province, devenant des antennes de l'établissement situé dans la capitale. Le nombre d'EAF a été ramené à 85 relevant du programme 209.

Il convient de noter que les fermetures d'établissements culturels ne se traduisent pas immédiatement par des économies budgétaires importantes. En effet, à court terme, la fermeture d'un établissement implique des licenciements entraînant le versement d'indemnités.

La fusion des SCAC et des EAF s'inspire d'un modèle déjà en œuvre dans le réseau sur un nombre limité de pays : les centres culturels et de coopération (CCC) qui regroupent les fonctions relevant des SCAC et celles relevant des EAF avec un budget unique dans le cadre de l'autonomie financière. C'est le cas notamment à Tunis, Mexico, Athènes, Sofia et Le Caire. Une expérimentation sur treize autres postes a été mise en place en 2009.

3. La création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM)

La mise en place de la DGM en mars 2009, par la fusion de l'ancienne DGCID, de la direction des affaires économiques (DE) et des services économiques de la direction des Nations unies (NUOI), marque la volonté du ministère des affaires étrangères de mieux anticiper, identifier, accompagner les défis posés par la mondialisation. L'organisation du ministère s'adapte ainsi à la nouvelle donne internationale et à la multiplication des acteurs. La création de la DGM devrait permettre un partage des tâches plus clair et opérationnel, améliorant ainsi le pilotage stratégique et l'exercice de la tutelle des opérateurs.

4. Amélioration de la tutelle des opérateurs

Le dispositif d'aide au développement est rénové dans le sens d'une meilleure répartition des rôles entre, d'une part, les services de l'Etat chargés de la stratégie d'APD, et d'autre part, l'AFD, qui se voit désormais confier la plupart des moyens opérationnels.

A ce titre, **un conseil d'orientation stratégique (COS)**, créé par le décret n° 2009-618 du 5 juin 2009, présidé par le ministre en charge de la coopération, est chargé de renforcer l'articulation entre les orientations politiques et leur déclinaison opérationnelle par l'AFD. Par ailleurs, la

signature d'un contrat unique d'objectifs et de moyens Etat-AFD est prévue avant la fin de l'année 2009.

Le projet de loi déposé au Sénat le 22 juillet 2009 prévoit la création d'un **Etablissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) chargé de développer l'expertise et la mobilité internationales**. La mission de cet établissement sera de contribuer au renforcement de l'attractivité et au rayonnement de la France, notamment à travers la promotion de la mobilité internationale des étudiants, boursiers ou non, le développement des partenariats universitaires et de l'expertise française.

L'établissement sera issu de la fusion de l'association « EGIDE » et des groupements d'intérêt public « France coopération internationale » et « CampusFrance ». Un contrat d'objectifs et de moyens sera négocié entre le MAEE, les autres ministères concernés et ce nouvel opérateur.

Le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat qui sera soumis au vote du Sénat prochainement prévoit également la création d'une agence culturelle sous la forme d'un EPIC qui se substituerait à l'association CulturesFrance.

En plus des fonds publics et des ressources propres, la création de ce nouvel opérateur doit permettre une recherche plus efficace de financements extérieurs et de co-financements des actions, notamment en développant les partenariats avec les entreprises, les organismes culturels et les collectivités locales.

Après le transfert des crédits du livre et de l'audiovisuel au début de l'année 2009, le nouvel opérateur culturel se verra doter de compétences complémentaires (notamment programmes de français, formation des agents expatriés et recrutés locaux).

B. UNE CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE PARTIELLEMENT RENFORCÉE

Dans un contexte de contraction des crédits budgétaires, le Gouvernement a, par ailleurs, choisi de mieux définir ses priorités et de favoriser une plus grande concentration géographique et sectorielle des crédits en faveur du développement.

1. Une concentration géographique réaffirmée malgré une évolution préoccupante

Le CICID a décidé d'une concentration géographique de l'aide française. Une typologie géographique a été élaborée à partir des besoins des pays partenaires et des enjeux pour la France.

Les pays de la Zone de solidarité prioritaire

La liste des pays figurant dans la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) est définie par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Cette liste (mise à jour au 20 juillet 2004) est la suivante :

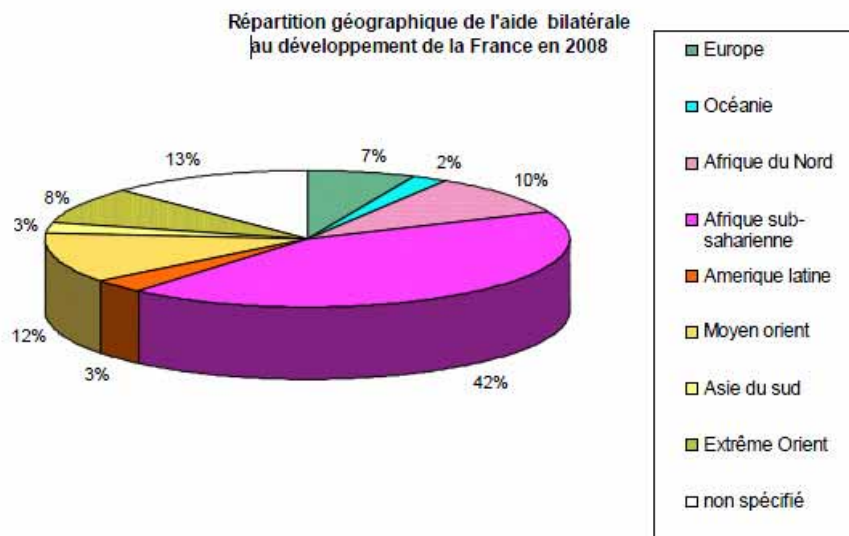
- En Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Tunisie.
- En Afrique subsaharienne et dans l'Océan Indien : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République Centrafricaine, Comores, Congo-Brazzaville, République Démocratique du Congo, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée-Bissao, Guinée Equatoriale, Kenya, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sao-Tome et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe.
- Au Moyen-Orient : Liban, Territoires palestiniens, Yémen.
- En Asie : Cambodge, Laos, Vietnam, et à titre provisoire, Afghanistan.
- Dans la Caraïbe : Cuba, Haïti, République Dominicaine, Suriname.
- Dans le Pacifique : Vanuatu.

Les pays pauvres prioritaires de concentration

Liste des 14 pays pauvres prioritaires définis par le CICID du 5 juin 2009. Ces 14 pays ont vocation à recevoir 50 % des subventions destinées aux OMD hors interventions dans les pays en sortie de crise et subventions non ventilables par pays : Bénin, Burkina-Faso, République Centrafricaine, Comores, République démocratique du Congo, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad, Togo.

Cette typologie aboutit à l'identification de quatre catégories de pays auxquelles sont associées des modes d'intervention adaptés : pays pauvres prioritaires (interventions en dons et prêts très concessionnels), pays intermédiaires entretenant des relations privilégiées avec la France (assistance technique et prêts concessionnels), pays émergents à enjeux globaux ou régionaux (prêts peu ou pas concessionnels) et pays en crise ou sortie de crise (dons et crédits humanitaires).

60 % des ressources budgétaires seront ciblées sur l'Afrique subsaharienne, qui est le continent le moins avancé sur la voie des OMD. Quatorze pays pauvres prioritaires bénéficieront en priorité des instruments les plus concessionnels et devraient recevoir 50 % des subventions consacrées aux OMD (hors pays en crise).



source : MEIE-DGTPE(septembre 2009)

La volonté affichée de cibler l'Afrique bute néanmoins sur la réalité des chiffres qui montre que l'évolution de la répartition géographique de l'aide française se fait au profit des pays émergents, au détriment de l'Afrique subsaharienne et des pays les plus pauvres.

Ainsi, alors qu'en 2006, 57 % de l'aide bilatérale française étaient consacrés à l'Afrique subsaharienne, ce ne sont plus que 42 % en 2008. Sur cette période, la part de l'aide consacrée à l'Europe est passée de 4 % à 7 %, la part consacrée à l'Extrême-Orient de 6 % à 8 %.

Outre les objectifs de concentration de notre APD vers l'Afrique, une « initiative de soutien à la croissance économique » vers ce continent a été lancée à la suite du discours du Président de la République au Cap en février 2008, destinée à mobiliser 2,5 milliards d'euros de financements d'appui au secteur privé entre 2008 et 2012.

De plus, le ministère des affaires étrangères et européenne, en octobre 2008, a présenté un plan d'action pour « renouveler la politique de coopération de la France avec l'Afrique », « Cap 8 », qui repose sur l'appui au développement économique et sur le rayonnement culturel de la France en vue de soutenir la croissance en Afrique, relancer l'agriculture, valoriser le rôle des femmes dans l'économie, multiplier par trois le nombre de volontaires internationaux, augmenter la part des ONG dans l'aide bilatérale, soutenir l'éducation et promouvoir la langue française, conforter l'audiovisuel extérieur français, enfin rénover la coopération de défense. Un bilan de ce programme devrait être effectué en 2010.

2. Des priorités sectorielles renforcées

Dans le cadre de la réforme du dispositif français d'APD, le CICID du 5 juin 2009 a identifié cinq priorités sectorielles dans le domaine des OMD : santé, éducation et formation professionnelle, agriculture et sécurité alimentaire, développement durable et climat, soutien à la croissance à l'échelle planétaire. Plusieurs thématiques transversales seront également prises en compte : les migrations, les enjeux de la gouvernance au sens large, les questions d'intégration régionale ou encore la dimension du genre, conformément aux engagements pris par le secrétaire d'Etat à la coopération et la francophonie dans son initiative « Cap 8 – Huit chantiers pour l'Afrique » de juin 2008.

C. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE ARTICULATION ENTRE L'AIDE BILATÉRALE ET MULTILATÉRALE

L'évolution de la répartition des crédits entre aide bilatérale et aide multilatérale au profit de cette dernière conduisent à faire de l'articulation entre les aides bi et multilatérale un des enjeux majeurs des années à venir. En France, cette articulation comprend également un échelon supplémentaire au rôle croissant qu'a l'Union européenne.

1. L'équilibre entre multilatéral et bilatéral : une question d'efficacité

Comme l'ont déjà souligné vos rapporteurs, le seul critère pertinent de répartition doit être une préoccupation d'efficacité. A l'évidence, certains sujets tels que le Sida ou le réchauffement climatique relèvent d'une action multilatérale car les enjeux et les sommes nécessaires dépassent le cadre national. Mais quel que soit le sujet, le principe d'efficacité implique que, si les institutions multilatérales s'avèrent être à l'usage moins efficaces que des outils nationaux, il faille réorienter nos financements.

L'aide multilatérale n'a de légitimité que si elle atteint les objectifs fixés, que si ces objectifs sont cohérents avec ceux que se fixe la France et si elle les atteint avec des coûts de fonctionnement raisonnables.

Or il n'est possible de mesurer cette efficacité que si le pilotage des contributions françaises aux différents organismes multilatéraux est suffisamment assuré et s'il est effectivement procédé à des évaluations régulières et approfondies des actions entreprises.

Ces préoccupations de redevabilité, d'évaluation et de pilotage sont depuis longtemps présentes à l'esprit des responsables de l'aide au développement. Elles sont au cœur de la Déclaration de Paris et du programme d'action d'Accra, qui sont aujourd'hui les cadres de référence en matière d'efficacité de l'aide et visent à définir un ensemble de pratiques communes

d'ordre politique et technique, ainsi que de gestion, destinées à améliorer collectivement la mise en œuvre de l'aide mondiale au développement.

On peut toutefois se demander si ces préoccupations sont suffisamment mises en pratique quand on considère par exemple les contributions françaises aux agences de l'ONU.

Comme le soulignent MM. Bellot et Châtaigner dans leur rapport « Les enjeux d'une réforme de l'architecture institutionnelle internationale en matière d'aide publique au développement », le système onusien est un système institutionnel complexe. Les agences spécialisées sont indépendantes (statuts et procédures, assemblées des Etats membres, directeur général désigné par l'Assemblée), ont un mandat diversifié (collecte et traitement de l'information, surveillance et alerte, élaboration de normes, activités de coopération et assistance technique) et sont financées par des contributions obligatoires pour leur fonctionnement et par des contributions volontaires pour des programmes de coopération.

La France, dans ce contexte, contribue à un nombre important d'agences et de programmes pour des montants parfois très réduits, parfois importants sans qu'on ait le sentiment qu'il y ait de véritable évaluation. Ainsi, le rapport de Mme Henriette Martinez souligne que « les auditions réalisées pendant cette mission confirment que l'attribution de nos contributions aux agences onusiennes est trop dispersée, et que le renouvellement de ces contributions, même très faibles, se fait sans une vraie réflexion stratégique sur les objectifs des organisations qui les perçoivent et a fortiori sans aucune évaluation de leurs résultats. Il convient donc d'en resserrer le nombre. Il faut également veiller à ce que l'aide arrivant effectivement sur le terrain ne soit pas rognée de manière trop importante par les frais de structures et de gestion (ressources humaines dans les sièges des organisations), que l'on sait énormes (ex. FAO). »

Ces remarques ne signifient pas qu'il faille renoncer à contribuer à ces fonds, mais seulement que les administrations en charge de la supervision de ces contributions doivent être en mesure d'évaluer leur pertinence.

Il est indéniable que la participation au multilatéralisme offre des effets de leviers, de synergies thématiques et la possibilité de participer au financement d'actions que, seule, la France ne pourrait se permettre de mener. En termes d'efficacité, les résultats obtenus par certains opérateurs multilatéraux, en matière de santé, notamment, montrent clairement que notre pays doit continuer d'y participer.

Dans un certain nombre d'autres cas, des contributions mêmes faibles permettent à la France d'avoir la possibilité d'exprimer ses préférences et d'orienter les actions de ces fonds vers les zones ou les secteurs qu'elle juge prioritaires et en particulier vers l'Afrique, comme l'a souligné le directeur du Trésor auditionné par votre commission.

Il faut en outre évoquer la question de la visibilité des contributions françaises aux fonds multilatéraux. Cette question est évidemment secondaire par rapport à celle de l'efficacité, de l'apport concret de l'aide à la réduction des inégalités Nord/Sud.

Elle ne peut cependant pas être écartée, car il importe que l'effort que la France consacre à cette action soit connu des Français. Les sommes engagées sur le budget de l'Etat et donc sur les impôts doivent être connues et discutées par l'opinion publique. La pérennité de l'action de l'Etat dans ce domaine suppose que l'opinion publique s'approprie ses objectifs. Or le cadre multilatéral dilue nécessairement la visibilité d'un pays dans l'ensemble indistinct des contributeurs. Qui sait ainsi que le quart du budget du FED est encore aujourd'hui assumé par la France ou que la France est le deuxième contributeur du fonds Sida ? Que ce soit au plan de la connaissance qu'en ont les citoyens ou au niveau des bénéficiaires ultimes, les habitants des pays en développement, personne n'a conscience du rôle essentiel de la France dans ces dispositifs majeurs de l'aide internationale. La visibilité de l'apport de la France au FED ou au fonds Sida n'existe tout simplement pas.

La question de la visibilité de notre effort doit être considérée dans nos réflexions sur le pilotage de l'APD Française en distinguant plusieurs questions : celle de la visibilité internationale de nos contributions, celle de la restitution de notre effort à la représentation nationale et à l'opinion publique et celle de notre capacité à peser sur les priorités des actions menées dans le cadre multilatéral.

2. La France doit veiller à faire valoir ses priorités dans le cadre d'une politique d'aide au développement européenne dont l'architecture va être modifiée par le traité de Lisbonne

Dans le cadre du traité de Lisbonne, qui vient d'entrer en vigueur, des interrogations portent sur le rôle du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, sur le service européen pour l'action extérieure, ainsi que sur la représentation de l'Union européenne dans les organisations internationales, notamment à l'ONU.

Pour ce qui concerne l'aide au développement, on s'interroge sur l'éventuel rattachement de cette politique au Haut représentant pour les affaires étrangères et à sa gestion au sein du service européen pour l'action extérieure.

Il faut sans doute souhaiter que l'aide au développement fasse partie intégrante de la politique étrangère de l'Union et qu'à ce titre elle constitue une des prérogatives du Haut représentant de façon à pouvoir combiner tous les aspects des relations extérieures de l'Union. Mais il importe également que cette politique relève d'un commissaire de plein exercice qui puisse, au sein de la commission, porter la voix des pays en voie de développement. Dans ce cadre, une répartition des tâches où le pilotage stratégique pourrait être confié

au Haut représentant, alors que la mise en œuvre opérationnelle relèverait du commissaire, pourrait être envisageable.

Cette nouvelle architecture va se déployer, alors même que les perspectives financières du FED pour les années 2014-2020 seront en discussion. **Vos rapporteurs invitent le Gouvernement à soutenir encore une fois une budgétisation de ce fonds afin qu'il s'intègre dans l'ensemble des crédits consacrés par l'Union européenne à l'aide au développement et plus largement aux relations extérieures de l'Union européenne et puisse être soumis au contrôle du Parlement européen.**

3. Une articulation qui passe par des instruments de mise en cohérence

La coexistence de plusieurs niveaux d'intervention infra-étatique avec les collectivités territoriales, étatiques, et supra-étatiques avec l'Union européenne et les institutions multilatérales dans les mêmes pays et parfois dans les mêmes secteurs rend nécessaire la mise en place d'instruments permettant d'insuffler un maximum de cohérence dans les actions menées.

Au niveau européen, **il faut espérer que l'approfondissement de l'Union conduira à une plus grande coordination des actions, des financements et des opérateurs.** Dans un certain nombre de pays récipiendaires, la délégation pour l'Union européenne joue déjà un rôle fédérateur qui a vocation à se renforcer.

La mise en place de fonds communs constitue également une solution d'avenir pour agréger des fonds provenant de différents bailleurs afin de financer des actions menées dans un Etat donné. La mutualisation des fonds permet ainsi d'atteindre une taille critique et de se mettre d'accord entre bailleurs sur un programme d'action et un cahier des charges destinés à encadrer l'action des opérateurs sur le terrain. L'initiative « international health partnership » (IHP) dans le domaine de la santé a déjà donné de bons résultats, de même que la création au Niger d'un « fonds commun santé » abondé par la Banque mondiale et la France. Ces exemples permettent, comme l'a souligné M. Jean-Michel Severino, président de l'AFD, devant notre commission, « un alignement stratégique et une convergence opérationnelle, chacun s'accordant sur les objectifs à poursuivre et les méthodes à utiliser ».

D. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DU PARTENARIAT AVEC LES ONG ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

a) Pour un partenariat renforcé entre les ONG et les pouvoirs publics

Alors que la France a longtemps peiné à concevoir sa politique de coopération autrement qu'au niveau inter-étatique, 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 2,18 % 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 %.

Vos rapporteurs souhaitent que ce mouvement se poursuive.

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 3, 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 3 du programme 209 et dans une moindre mesure du programme 185 (action 4 du Rayonnement culturel et scientifique).

- les crédits pour le financement des interventions d'urgence humanitaires des ONG relèvent du Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH), au sein de l'action 6 « Aide humanitaire et alimentaire ».

- les crédits pour le cofinancement de projets d'ONG relevant des priorités du MIIIDS.

D'après le projet de loi de finances, 45 millions d'euros d'autorisations d'engagement seront mis à disposition de l'AFD pour le cofinancement des projets et programmes des ONG françaises, alors que 43 millions d'euros étaient disponibles en 2009. On peut se féliciter de cette légère hausse, même si la lisibilité des crédits réellement affectés aux ONG n'est pas évidente, notamment en matière de crédits de paiement.

Le montant prévu pour le volontariat international s'élève à 21,6 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Enfin le Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH) s'élèverait à 8,9 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement en 2010, contre 9,1 millions d'euros en 2009 et 9,2 millions d'euros en 2008, marquant ainsi une diminution annuelle de 1 à 2 %.

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.

b) Les collectivités locales de nouveaux acteurs de l'aide au développement

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.

Au total, près de 3 800 collectivités territoriales françaises et près de 8 000 projets menés 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 2007, 72 millions d'euros à des projets menés dans des pays en développement ou au bénéfice d'associations agissant pour elles à l'international** (72 millions en 2007, 54 millions d'euros en 2006 et 50 millions d'euros en 2005).

Certes, par le nombre de liens recensés et par leur ancienneté, c'est l'Union européenne qui arrive largement en tête (4 600 projets), avec un grand nombre de partenariats franco-allemands (actuellement 2 200), mais en dehors des pays de l'Union européenne, le reste du monde compte à ce jour 3 400 projets de coopération.

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.

La loi Oudin 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.

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. L'objectif reste en effet la mobilisation des collectivités territoriales, d'abord sur leur savoir faire en matière de développement de territoires et celles 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.

V. UNE POLITIQUE QUI EXIGE UNE ASSOCIATION PLUS ÉTROITE DU PARLEMENT

Vos rapporteurs estiment que l'aide publique au développement doit faire l'objet de véritables débats publics de fond.

Il n'est, en effet, pas satisfaisant aujourd'hui qu'une politique publique qui non seulement engage des budgets conséquents mais représente aussi une telle importance pour nos relations extérieures, ne soit débattue par le Parlement que lors de l'examen du projet de loi de finances publiques.

Pour utile qu'il soit, ce rendez-vous annuel ne permet malheureusement pas une véritable information du Parlement ni, a fortiori, un contrôle réel sur la politique du Gouvernement.

Vos rapporteurs souhaitent être associés tout au long de l'année aux temps forts de cette politique, à l'élaboration des documents stratégiques, à la préparation des négociations de perspectives financières des instruments multilatéraux et communautaires.

La discussion budgétaire prendrait alors son sens. Elle constituerait l'aboutissement d'un échange tout au long de l'année sur les priorités, les enjeux et les difficultés de nos actions en faveur du développement. Elle pourrait être utilement complétée par la mise en place d'un débat d'orientation annuel sur les questions d'aide au développement.

L'examen de la loi de finances serait, par ailleurs, facilité si la délimitation des programmes 110, 209 et 185 répondait à une logique cohérente.

Certes, toute classification a nécessairement ses limites et ses défauts. La perfection en ce domaine n'existe pas. Mais force est de constater que la maquette est perfectible. Si l'on s'en tient à la frontière des programmes 185 « Rayonnement culturel et scientifique » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », on a du mal à comprendre pourquoi l'audiovisuel extérieur à travers les crédits du CFI se trouve cette année dans les crédits du développement et pas dans l'action culturelle extérieure, pourquoi le loyer de la maison de la francophonie se trouve sur le 209. Les exemples ne manquent pas. Ils tiennent pour une large part à ce que la distinction entre le 209 et le 185 est fondée non pas sur un critère d'objectif – est-ce que cela relève du développement ou du rayonnement culturel de la France ?- mais sur un critère géographique.

Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » a vocation en effet à recevoir les crédits afférents aux 151 pays figurant dans la liste des bénéficiaires d'APD arrêtée en septembre 2007 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Il se trouve ainsi dédié, comme la politique d'APD de manière générale, aux pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique, dont ceux de la ZSP, et aux pays émergents lesquels, bien que

faisant partie de la liste du CAD, constituent un enjeu pour l'expansion des entreprises françaises plus que pour la réduction des inégalités entre le Nord et le Sud de la planète.

Cette clé de répartition a le mérite de la clarté, mais elle aboutit à des résultats discutables comme celui d'inclure dans le champ de l'APD des pays tels que les Seychelles, la Croatie ou la Turquie.

Une refonte des maquettes budgétaires des programmes 209 et 185 fondée sur un critère fonctionnel serait souhaitable pour faire du programme 209 le vrai reflet de la politique de développement du ministère des affaires étrangères. Cette nouvelle maquette devrait faire en sorte que l'intégralité des crédits du programme soit éligible à l'APD, ce qui n'est pas le cas actuellement.

On peut également s'interroger sur la logique qui préside à la distinction entre le 110 et le 209. Ces programmes relèvent de deux ministères différents. C'est sans doute ce qui explique leur existence. On peine cependant à voir dans la répartition entre les deux programmes telle qu'elle est pratiquée actuellement une autre cohérence que celle léguée par l'histoire ?

Vos rapporteurs tiennent également à souligner **la nécessité d'une certaine stabilité des indicateurs de performance accompagnant les documents budgétaires**. Ces indicateurs, qui devraient bénéficier d'une véritable stabilité sur plusieurs années, sont au contraire l'objet de modifications continuelles et peu justifiées qui ne permettent pas des comparaisons sur le long terme.

ANNEXE 1 – EXAMEN EN COMMISSION (25 novembre 2009)

M. André Vantomme, co-rapporteur pour avis, a indiqué qu'il analyserait, pour sa part, l'effort global de la France en faveur du développement, retracé par l'agrégat « Aide publique au développement », déclaré chaque année à l'OCDE. Il a précisé que son collègue Christian Cambon exposerait ensuite l'évolution des crédits des programmes 110, 209 et 301 de cette mission.

En préambule, il a souligné que, avec la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide, l'extension du marché à l'échelle planétaire qui rend le monde plus interdépendant, la croissance démographique des pays en développement, les changements climatiques et les mouvements migratoires, la politique d'aide au développement était devenue un axe majeur de la politique étrangère de la France, observant que cette politique était devenue bien plus diverse et plus complexe que ne l'était la politique de coopération dans les années 1960.

La politique d'aide au développement recouvre un certain nombre d'enjeux :

- réduction des inégalités Nord/Sud ;
- paix et stabilité internationale, que ce soit dans la corne de l'Afrique ou en Afghanistan où le sous-développement constitue un terreau fertile pour la piraterie, le fondamentalisme et le terrorisme ;
- lutte contre la pauvreté ;
- sauvegarde des biens communs à l'humanité, comme l'illustre la lutte contre les changements climatiques et pour le maintien de la biodiversité ;
- influence culturelle et politique comme l'atteste le rôle des Etats-Unis d'Amérique et de la Chine en Afrique dont la croissance, ces dix dernières années, permet de mesurer l'intensité de la compétition entre les nations.

M. André Vantomme a indiqué que, dans un contexte marqué par les conséquences de la crise financière sur un grand nombre de pays en voie de développement, et par la diminution des marges de manœuvre budgétaires, la politique de coopération de la France était, plus que jamais, appelée à faire preuve d'efficacité.

La crise financière a eu un impact considérable sur les pays en voie de développement. Elle risque de réduire les progrès réalisés, non sans mal, depuis dix ans. En Afrique, en 2009, le taux de croissance est tombé à 1,6 % contre une moyenne de 8,1 % auparavant. Les flux de capitaux privés vers les

pays en voie de développement ont diminué en 2008 de plus de 700 milliards de dollars par rapport à 2007. Pour la Banque mondiale, la crise a fait basculer 53 millions de personnes supplémentaires sous le seuil des 1,25 dollar par jour.

Après avoir rappelé que l'effort de la France en faveur du développement était comptabilisé par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en pourcentage du revenu national brut, M. André Vantomme a indiqué que cet agrégat dépassait largement les crédits de la mission Aide publique au développement puisqu'il comprenait des crédits répartis dans dix missions et dix-huit programmes. Cet effort est de 0,39 % en 2008. Il sera de 0,44 % en 2009 ; il devrait se situer entre 0,44 et 0,48 % en 2010 et devrait diminuer à 0,42 % en 2011.

Il a souligné que ces chiffres conduisaient à penser que la France n'atteindrait pas l'objectif, réaffirmé par le Président de la République, à savoir consacrer 0,7 % du revenu national à l'aide au développement en 2015. La réalisation de cet objectif supposerait une croissance annuelle de 17 % des crédits, alors qu'elle n'a été que de 2,1 % entre 2008 et 2009. Cette croissance est à comparer à celle des crédits de l'Allemagne dont l'APD progresse pendant la même période de 5,7 %, de l'Espagne (19,4 %) ou du Royaume-Uni (24,1 %).

M. André Vantomme a fait remarquer que, lors du prochain sommet de l'ONU sur les objectifs du millénaire, la France devrait faire profil bas. Quoique restant le quatrième donateur de l'OCDE en volume, la France n'atteindra pas en 2010 l'objectif de 0,51 % sur lequel elle s'était engagée en 2009 dans le cadre de l'Union européenne. Il a ajouté que toutes les tentatives pour essayer de modifier au sein du CAD la définition de cet effort pour y faire entrer de nouvelles dépenses avaient pour objectif de pallier l'insuffisance de l'effort français par rapport aux objectifs affichés.

Il a précisé que, pour tenir compte des recommandations de l'OCDE, le Gouvernement avait minoré les crédits d'écolage et d'accueil des réfugiés qu'il déclare comme APD, mais que, en revanche, il inclut désormais le produit de la taxe sur les billets d'avions. Il a rappelé que, en son temps, le Président Chirac s'était engagé à ce que ces sommes viennent en plus de l'APD et qu'elles ne soient jamais déclarées au CAD.

Evoquant la composition de l'effort global de la France en faveur du développement, il a indiqué que, si l'on retirait de l'aide publique au développement les annulations de dettes, la prise en charge des réfugiés, les dépenses dans les DOM-TOM, et que l'on ne considérait que l'aide dite « programmable », alors, 55 % de cette aide était désormais une aide multilatérale, contre 30 % il y a dix ans. Il a souligné que l'aide multilatérale, composée à près de 60 % des engagements européens de la France et à 80 % de contributions obligatoires, s'était développée au détriment de l'aide bilatérale. Il a fait observer que plus l'aide était multilatérale, plus elle était

contrainte. Cette évolution pose quatre types de questions que les rapporteurs de la mission entendent suivre en 2010 :

- quel est le bon équilibre entre aide bilatérale et aide multilatérale ?
- quelles articulations existent entre les deux types d'aides, en amont et en aval, c'est-à-dire à Paris et sur le terrain ?
- quels sont la qualité de pilotage des contributions de la France aux fonds multilatéraux, le rythme des évaluations, et le niveau de coordination dans la définition des objectifs ?

Enfin, il s'est demandé si les contributions de la France aux multiples fonds sectoriels, au FED ou à la Banque mondiale, lui garantissaient une influence sur les décisions prises et une visibilité suffisante dans les actions menées.

M. André Vantomme, co-rapporteur pour avis, a approuvé le projet du Gouvernement de stabiliser la proportion entre bilatéral et multilatéral. Il a proposé de s'inspirer du principe de subsidiarité selon lequel les projets de coopération ne devraient être portés au niveau communautaire ou multilatéral que si, en raison des dimensions ou des effets des actions envisagées, ces projets devaient être mieux réalisés à ces niveaux.

Le rapporteur pour avis a fait valoir la nécessité de développer l'évaluation et le pilotage des contributions françaises aux organismes multilatéraux. Il a estimé que la définition de documents-cadres concernant les contributions de la France à la Banque mondiale ou au FED constituait un progrès. Il a jugé qu'ils permettront de mesurer la capacité de ces organisations multilatérales à atteindre les objectifs que la France s'était fixé.

Compte tenu de la multiplicité des acteurs étatiques multilatéraux, européens mais également non étatiques avec les ONG et les collectivités territoriales, il a considéré que l'articulation entre ces différents instruments était plus que jamais nécessaire. Il a jugé intéressante, à cet égard, la mise en place de fonds communs, au niveau d'un pays concerné. Dans ce cadre, tous les pays bailleurs de fonds, l'Union européenne et les bailleurs multilatéraux, contribuent à un même fonds et se mettent d'accord sur un cahier des charges qui permet d'encadrer l'action des opérateurs sur le terrain. La création au Niger d'un fonds commun de santé abondé par la Banque mondiale, la France et l'Union européenne, constitue un des exemples réussis de ce type de stratégie.

S'agissant de la visibilité des contributions françaises aux fonds multilatéraux et de l'influence de la France sur la politique menée par ces organismes, il a souligné que cette question, même si elle est secondaire par rapport à celle de l'efficacité, ne peut cependant pas être écartée, car il importe que l'effort que la France consacre au développement soit connu des Français, qui ignorent vraisemblablement que le quart du budget du FED, par exemple, est assumé par la France ou qu'elle est le deuxième contributeur du fonds Sida. En outre, il s'est demandé si l'influence de notre pays au sein du fonds

Sida était à la hauteur de sa contribution, alors qu'il n'occupe qu'un demi-siège au conseil d'administration et que le fonds, qui travaille exclusivement en anglais, ne recourt naturellement qu'à des opérateurs anglo-saxons.

A propos de l'effort global de la France et de son orientation géographique et sectorielle, M. André Vantomme a indiqué que le Gouvernement, à travers le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), a décidé de renforcer la concentration des crédits sur l'Afrique subsaharienne. Il a estimé que cette priorité avait fait l'objet d'un engagement présidentiel et d'un plan d'action dit « Cap 2008 », d'autant plus nécessaire que, ces dernières années, une évolution inverse s'était produite. Si, en 2006, 57 % des crédits de l'aide bilatérale française étaient consacrés à l'Afrique subsaharienne, ce pourcentage n'était plus que de 42 % en 2008.

Cette concentration géographique se combine avec une concentration sectorielle calée sur les objectifs du millénaire pour le développement : santé, éducation et formation professionnelle, agriculture et sécurité alimentaire, développement durable et soutien à la croissance.

Il a suggéré d'effectuer en 2010, avec son collègue Christian Cambon, un suivi de l'une de ces priorités, comme la santé, où la France est très en pointe, cela afin d'éclairer la commission sur l'efficacité de l'action qu'entend mener le Gouvernement.

Concernant la part des crédits qui transitent par les ONG, le rapporteur pour avis a évoqué l'engagement repris par le Président de la République de doubler la part de l'APD transitant par les ONG. Il a fait observer que cette part, qui se situait à 1,14 % contre 5 % en moyenne dans l'OCDE, n'était pas sans rapport avec la faible taille des ONG françaises par comparaison avec leurs homologues anglo-saxonnes. Il a reconnu qu'un effort avait été consenti cette année et qu'il fallait soutenir le Gouvernement dans cette voie en raison du chemin restant encore à parcourir.

M. Christian Cambon, co-rapporteur pour avis, a poursuivi, sur un plan budgétaire, l'examen des crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Il a rappelé que cette mission comportait trois programmes de tailles inégales :

- le programme 110, géré par le ministère des finances ;
- le programme 209, géré par le ministère des affaires étrangères et européennes ;
- et le programme 301, mis en œuvre par le ministère de l'immigration.

M. Christian Cambon, co-rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué que, avec 3,5 milliards d'euros, les crédits de la mission « Aide publique au développement » augmentaient de 12 % en crédits de paiement mais

diminuaient de 8 % en autorisations d'engagement. Il a fait observer que ces évolutions globales masquaient des variations différentes selon les trois programmes et des mesures de périmètres qui tendaient à fausser les comparaisons. Il a indiqué que, hors mesures de périmètres, les crédits de paiement de la mission aide au développement progressaient en crédits de paiement de 3 % et que, au sein de la mission, les crédits éligibles à l'aide au développement au sens de l'OCDE, hors prêts de l'AFD, ne variaient, de 2009 à 2010, que de 3 millions d'euros.

Le co-rapporteur pour avis a ensuite proposé d'aborder chacun des programmes dans sa spécificité, puis d'évoquer les mesures prises pour améliorer l'efficacité de la politique de la France en faveur du développement.

Le programme 110 finance essentiellement les contributions à la Banque mondiale, aux banques régionales et, en particulier, au Fonds africain de développement. Il a indiqué qu'il contribuait également aux bonifications d'intérêts des prêts de l'AFD aux Etats étrangers ainsi qu'au traitement de la dette des pays pauvres.

M. Christian Cambon a mentionné que, si les crédits du programme 110 pour 2010 progressaient de 15 % en crédits de paiement, soit 150 millions d'euros, 120 millions correspondent à la budgétisation de la rémunération de l'AFD. En effet, à la suite d'un amendement présenté par M. Michel Charasse et adopté en 2008 dans un but de sincérité budgétaire, la rémunération que l'AFD devait à l'Etat est désormais prise en charge par ce même programme. A périmètre constant, la croissance des crédits de paiement du programme 110 s'élève à 3,3 %. Il a relevé que plus de 45 % des crédits du programme 110 étaient mis en œuvre par la Banque mondiale et le Fonds africain de développement, le reste des crédits allant à de multiples fonds sectoriels. A ce propos, il a évoqué la question de l'évaluation, du pilotage et de l'utilité des contributions françaises à ces différents fonds, considérant que la multiplication des instruments multilatéraux ne pouvait que susciter des interrogations. Il a relevé que le nombre d'institutions éligibles à l'APD au sens de l'OCDE était, en effet, passé de 110 à 363 en l'espace de trente ans.

Il s'est interrogé, en outre, sur la présence d'un certain nombre de fonds dans le programme 110, comme le fonds de sécurité nucléaire qui s'occupe du nouveau sarcophage sur le site de Tchernobyl ou du démantèlement des sous-marins nucléaires russes en mer de Barents. Il s'est demandé si cette action relevait bien de l'aide au développement. Enfin, il a considéré que le Fonds mondial pour l'environnement, qui a sa légitimité à l'approche du Sommet de Copenhague, relèverait plus volontiers du programme 209 que d'une politique strictement financière.

Les crédits du programme 209, qui regroupent les crédits de l'ancien ministère de la coopération, augmentent de 16 % en autorisations d'engagement et de 10 % en crédits de paiement. Il a souligné que, même si on y intégrait les mesures de périmètre, cette progression illustre un effort sensible, en particulier en matière d'aide bilatérale.

Au sujet des dépenses de fonctionnement, le co-rapporteur pour avis a relevé la prise en charge du loyer de la Maison de la francophonie et un abondement exceptionnel pour soutenir les industries culturelles et audiovisuelles dans le cadre de la modernisation du réseau culturel à l'étranger. Celui-ci intervient parallèlement à la création d'une agence culturelle, prévue par le projet de loi sur l'action culturelle extérieure de l'Etat qui viendra en discussion prochainement au Sénat. La délimitation des programmes 209 et 185 gagnerait à être établie en fonction de critères fonctionnels et non géographiques.

En matière de politique bilatérale dans les pays émergents, M. Christian Cambon a également relevé la diminution sensible de 33 % des crédits alloués aux Alliances françaises et l'augmentation de 38 % de ceux consacrés à la coopération décentralisée. Il s'est réjoui de constater que l'Etat avait le souci d'accompagner les collectivités territoriales dans cette voie.

Rappelant que les collectivités territoriales, en 2009, avaient elles-mêmes dépensé 72 millions d'euros pour des programmes de coopération, représentant un potentiel important, il a constaté que la politique de partenariat proposée par le Gouvernement depuis trois ans permettait de compléter les crédits des collectivités et d'assurer une meilleure cohérence à leurs actions. Dans ce cadre, un euro dépensé par le ministère des affaires étrangères et européennes génère, grâce aux collectivités territoriales, 4 euros d'aide au développement. L'effet de levier est important, le succès de cette formule de partenariat aussi. Compte tenu de l'abondance de la demande, un projet sur deux seulement fait l'objet d'un soutien de la part de ce ministère.

En ce qui concerne les politiques bilatérales dans les pays de la zone de solidarité prioritaire, il a noté la volonté du Gouvernement de consacrer plus de 60 % des crédits budgétaires à l'Afrique subsaharienne. La part des subventions allouées à cette région dans les crédits de l'AFD (Agence française pour le développement), qui atteignait 73 % en 2007, a chuté à 63 % en 2009 pour remonter à 69 % en 2010. Il a fait observer que, en matière de développement ou de défense, la France voulait être sur tous les continents alors que ses moyens budgétaires lui imposaient des choix toujours délicats. Il a relevé que, en dépit de la priorité accordée à l'Afrique, le dernier conseil stratégique de l'AFD, le 12 novembre 2009, avait autorisé l'extension des interventions dans trois nouveaux pays : les Philippines, le Mexique et la Colombie.

M. Christian Cambon a fait état ensuite de la dotation exceptionnelle de 20 millions d'euros pour l'Afghanistan. Il a rappelé que l'effort militaire français devait s'accompagner, pour les populations, d'une amélioration concrète de leurs conditions de vie et que ces crédits seront consacrés à la formation de policiers, mais aussi au développement rural dans les zones où sont stationnées les troupes françaises.

Ces crédits sont également marqués par de nouveaux transferts de missions d'assistants techniques du ministère des affaires étrangères et

européennes à l'AFD. Il a rappelé, à ce sujet, que, en l'espace de vingt ans, les assistants techniques internationaux étaient passés de 20 000 à un peu moins de 1 000. Il a estimé que cette assistance technique était porteuse d'une forte valeur ajoutée, pour les pays d'Afrique, dans des secteurs d'intervention essentiels comme la santé ou l'éducation. Il a jugé que, dans le passé, elle avait correspondu sans doute à un mode de coopération révolu où des fonctionnaires français se substituaient aux fonctionnaires des pays concernés. Observant que la réduction du nombre d'assistants techniques résultait d'un changement de philosophie, le co-rapporteur pour avis a fait valoir que des experts techniques internationaux étaient désormais requis pour des missions de conseils, de courte et moyenne durées. Après avoir indiqué que le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat prévoyait de moderniser leur statut, il a espéré que ce soit l'occasion de donner une nouvelle impulsion à cette politique qui est au cœur de la politique de coopération du Gouvernement français.

M. Christian Cambon a enfin indiqué que le programme 209 était également marqué par le poids des contributions multilatérales de la France, qui représentent 63 % des crédits de ce programme. D'un côté, les contributions au Fonds européen de développement et au fonds Sida augmentent, de l'autre, les contributions volontaires au système des Nations unies continuent de baisser et de se concentrer sur quelques institutions bénéficiaires. Le co-rapporteur pour avis a rappelé que, en 2005, la France, par la voix du Président Chirac, s'était engagée à accroître de 60 millions d'euros, en trois ans, ses contributions volontaires et que, non seulement elles n'avaient pas augmenté, mais qu'elles avaient diminué : de 68 millions d'euros en 2005, elles ne seront plus, en 2010, que de 53 millions d'euros.

Il a regretté que cette politique ait conduit la France à mettre fin à ses contributions au Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) qui a pour vocation à fournir une aide d'urgence en cas de crise alimentaire et a indiqué qu'il défendrait un amendement permettant de rétablir ces crédits.

Abordant la contribution de la France au FED (Fonds européen de développement), le co-rapporteur pour avis a indiqué que, pour 2010, elle s'élèverait à la somme considérable de 872 millions d'euros. Il a rappelé que la France avait obtenu une diminution de sa clé de contribution pour les années 2011 à 2013 et qu'il ne s'agissait là, en conséquence, que d'un pic de sa contribution qui ne devrait s'élever qu'à 750 millions d'euros en 2013. Il a souligné que, dans les années à venir, une marge de manœuvre de quelque 150 millions d'euros pourrait ainsi utilement augmenter l'aide bilatérale de la France en faveur de l'Afrique.

Il a fait part de son souhait d'insister pour que les parlementaires soient associés à l'élaboration du document-cadre sur la stratégie de la France au sein du FED, que le Gouvernement entend élaborer en 2010 et qui devrait permettre, notamment, de définir les moyens de mieux articuler les actions menées par le FED et par les opérateurs nationaux tels que l'AFD, de

simplifier le fonctionnement du fonds et d'inscrire dans le budget ces crédits afin d'assurer un meilleur contrôle par le Parlement européen.

S'agissant de la contribution de la France au fonds Sida, il a souligné qu'elle se maintiendra à 300 millions d'euros, plaçant la France, sur le plan mondial, au deuxième rang des contributeurs après les Etats-Unis d'Amérique et au premier rang en pourcentage de son PIB. Il a précisé que le fonds Sida avait considérablement accentué ses décaissements et remporté ainsi des succès importants permettant, notamment, le traitement de plus de 3 millions de personnes contre le sida, de 100 millions de personnes contre le paludisme et de 5 millions de personnes contre la tuberculose. Toutefois, il a jugé opportun de surveiller les frais de fonctionnement de ce fonds, qui représentent 6 % de son budget, soit 164 millions de dollars.

Enfin, M. Christian Cambon s'est réjoui de la volonté du ministère des affaires étrangères et européennes de moderniser son organisation. Avec la création, en 2009, de la direction générale de la mondialisation (DGM) et le transfert de nouvelles missions à l'AFD, l'Etat renforce, d'un côté, sa capacité à définir des priorités cohérentes, et, de l'autre, délègue la mise en œuvre opérationnelle de sa politique à cet opérateur qui a fait ses preuves. Un conseil d'orientation stratégique est mis en place. Sur le terrain, le rôle de pilote des ambassadeurs est conforté puisqu'ils seront amenés à négocier eux-mêmes les documents-cadres de partenariat avec l'Etat récipiendaire. Cette architecture sera complétée, lors du prochain examen du projet de loi sur l'action extérieure de l'Etat, par la création des deux nouveaux opérateurs, l'un pour l'action culturelle extérieure, l'autre pour la mobilité.

Avec la récente mise en place du service européen pour l'action extérieure, le co-rapporteur pour avis a estimé souhaitable que les élus soient attentifs à l'organisation de la politique européenne de développement. Il s'est demandé si le développement relèverait de la double tutelle d'un commissaire de plein exercice et du Haut représentant.

En conclusion, M. Christian Cambon a estimé que, dans un contexte de rigueur budgétaire, les crédits de l'aide au développement étaient préservés et a relevé l'effort important pour en accroître l'efficacité. Pour ces raisons, il a invité la commission à adopter ces crédits et a indiqué que son collègue André Vantomme, co-rapporteur pour avis des crédits de l'aide publique au développement préférerait quant à lui s'en remettre à la sagesse de la commission.

M. Yves Pozzo di Borgo s'est interrogé sur les synergies entre le fonds mondial de lutte contre le sida et l'UNITAID financée par la taxe sur les billets d'avion.

M. Michel Guerry a indiqué que l'UNITAID assurait une partie du financement des médicaments utilisés par les opérateurs du fonds mondial de lutte contre le sida. Il a souligné que les deux fonds n'avaient pas les mêmes moyens financiers, le fonds mondial de lutte contre le sida avoisinant les 20 milliards de dollars alors que l'UNITAID ne disposait que de plusieurs

centaines de millions d'euros. Il a souligné que, en dépit de la mobilisation de ces fonds, on était encore très loin des besoins liés à la progression de la pandémie.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam s'est inquiétée de l'augmentation des frais de fonctionnement du fonds mondial de lutte contre le sida. Elle a souligné la nécessité d'empêcher les dérives des institutions multilatérales qui ne faisaient pas souvent l'objet d'un contrôle financier aussi strict que les opérateurs bilatéraux.

M. Christian Cambon a indiqué qu'il comptait, avec son collègue André Vantomme, suivre avec attention l'évolution des frais de fonctionnement des organismes multilatéraux auxquels la France contribuait et, en particulier, ceux du fonds mondial de lutte contre le sida et du fonds européen de développement. Il a rappelé ensuite que l'accélération des décaissements du fonds Sida constituait une avancée très positive. Il s'est déclaré favorable à ce qu'une partie des financements du fonds mondial de lutte contre le sida passe par des opérateurs bilatéraux et, en particulier, des opérateurs français qui connaissent bien les caractéristiques des pays d'Afrique francophone. Enfin, il a souligné la nécessité d'accélérer le rythme de déploiement des soins pour faire face à l'ampleur de la pandémie.

Evoquant la situation au Cameroun, M. Michel Guerry a estimé que, en matière de lutte contre le sida, la difficulté n'était plus d'obtenir des financements, mais bien d'acheminer les traitements aux malades. Il a indiqué que, en Afrique subsaharienne, le fonds mondial de lutte contre le sida éprouvait des difficultés à trouver des opérateurs efficaces et proches des populations touchées pour assurer la prévention et le suivi des traitements de trithérapie.

M. Christian Cambon, co-rapporteur, a fait observer que le fonds mondial de lutte contre le sida s'occupait également de la lutte contre le paludisme et la tuberculose et contribuait maintenant à l'amélioration des systèmes de santé des pays particulièrement touchés par ces pandémies.

M. Michel Guerry a fait observer qu'on rencontrait en Afrique les mêmes difficultés pour le paludisme que pour le sida : alors qu'on dispose de traitements efficaces, un enfant sur cinq touché par le paludisme continue de mourir en Afrique.

M. Robert Hue s'est félicité de la qualité des travaux des rapporteurs. Rejoignant les propos de M. André Vantomme, il a regretté la tendance à banaliser le retard pris par la France dans le respect de ses engagements en matière d'aide au développement et par rapport aux autres pays occidentaux. Il a souligné, par ailleurs, que l'effort des pays occidentaux pour lutter contre la crise alimentaire en Afrique ou dans le domaine de la lutte contre les changements climatiques n'était pas à la hauteur des enjeux. Evoquant la mission de la commission à l'ONU, il a indiqué que les crédits consacrés à la lutte contre les changements climatiques étaient loin des 100 milliards de dollars annuels nécessaires, selon le secrétaire général de l'ONU, pour enrayer

la dégradation de la situation au niveau planétaire, alors même que, par ailleurs, plus de 1 500 milliards étaient dépensés chaque année au niveau mondial en armement. Il a soutenu ensuite la proposition d'amendement tendant à restituer la contribution de la France au fonds d'intervention humanitaire de l'ONU.

M. Daniel Reiner a souhaité savoir si les grands laboratoires pharmaceutiques avaient bien accepté de diminuer le coût des médicaments entrant dans le cadre des trithérapies afin d'alléger le coût des traitements contre le sida. Il a également soutenu la démarche conduisant à rétablir la participation française au fonds d'intervention humanitaire de l'ONU. Enfin, il a souhaité savoir s'il existait des cartes et des tableaux restituant les destinations géographiques et sectorielles des crédits de la mission Aide au développement.

M. Josselin de Rohan, président, a souhaité que, à l'avenir, la commission dispose de comparaisons européennes pour mieux mesurer la position relative de la France en matière d'aide au développement, bilatérale et multilatérale.

Soulignant la complexité et le nombre des instruments financiers contribuant à l'aide au développement, M. André Vantomme a indiqué que la dispersion des crédits dans un nombre croissant de pays et l'augmentation de l'aide multilatérale de la France rendaient le suivi de l'aide pays par pays de plus en plus complexe.

M. Christian Cambon, co-rapporteur, a indiqué que le document de politiques transversales, annexé au projet de loi de finances, permettait de retracer la destination des crédits de la mission, relatif à l'aide au développement, par pays, par secteur et par type d'instrument. Il a estimé que l'ouverture du champ d'intervention de l'AFD à de nouveaux pays émergents comme les Philippines, le Mexique ou la Colombie, pouvait apparaître en contradiction avec le souhait d'une plus grande concentration des crédits vers l'Afrique subsaharienne.

M. Josselin de Rohan, président, s'est également interrogé sur l'opportunité, dans un contexte budgétaire difficile, d'étendre les interventions de la France dans des nouveaux pays comme les Philippines, le Mexique ou la Colombie, qui sont dans des zones d'influence américaine, alors même que la France éprouve des difficultés à remplir ses engagements dans les pays des zones, comme l'Afrique, où elle conserve traditionnellement une influence.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a jugé que la France devait conserver une ambition universelle et ne pas uniquement se concentrer sur l'Afrique. Evoquant les Philippines, elle a estimé qu'il était important que la France soit présente dans les pays émergents et singulièrement en Asie du Sud-est. Elle a fait observer que les crédits bilatéraux, gérés par les ambassades, étaient, dans ces pays, utilisés à bon escient avec des coûts de fonctionnement limités. Elle a indiqué que l'efficacité de l'aide bilatérale l'avait également conduite à être favorable à l'amendement déposé par Mme Henriette Martinez, à l'Assemblée

nationale, qui imposait au fonds mondial de lutte contre le sida de faire transiter 5 % de ses interventions par les opérateurs bilatéraux français.

Evoquant l'aide aux pays émergents, M. Josselin de Rohan, président, a observé qu'il ne fallait pas faire naître des attentes que la France ne pouvait pas satisfaire. Il s'est interrogé sur le développement d'une aide trilatérale entre la France, la Chine et l'Afrique et s'est demandé si cette initiative servait réellement les intérêts de la France.

M. Christian Cambon, co-rapporteur, a indiqué que les pays émergents devaient sans doute être des zones privilégiées de la coopération décentralisée, évoquant les nombreux projets portés aux Philippines par des collectivités territoriales et des PME dans ce pays.

M. Michel Guerry a regretté la diminution des crédits alloués aux Alliances françaises, soulignant que ces institutions étaient utiles pour un coût relativement modeste en raison d'un fort taux d'autofinancement.

M. André Vantomme, co-rapporteur, a souligné l'efficacité des Alliances françaises et fait observer qu'elles méritaient un soutien important dans des régions difficiles où l'autofinancement est encore très limité.

S'associant aux propos de M. Michel Guerry et de M. André Vantomme, M. Christian Cambon, co-rapporteur, a évoqué le cas d'une Alliance française en Slovaquie, soulignant le travail remarquable qui y était effectué.

La commission a ensuite procédé à l'examen d'un amendement présenté par M. Christian Cambon au projet de loi de finances pour 2010.

M. Christian Cambon a indiqué que l'amendement avait pour objet de rétablir la contribution de la France au fonds central d'intervention d'urgence de l'ONU (CERF), interrompue depuis 2009, à son niveau de 2008, soit 1,5 million d'euros. Ce fonds, dirigé par le secrétaire général adjoint de l'ONU, permet de financer des opérations de secours en cas de catastrophes naturelles ou de situation d'urgence. Avant d'interrompre ses versements, la France était le 17ème contributeur de ce fonds loin derrière le Royaume-Uni qui contribue à hauteur de 80 millions de dollars par an ou des Pays-Bas qui versent chaque année 64 millions de dollars.

Il a estimé que, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité et promoteur du droit humanitaire, la France se devait de contribuer à ce fonds qui s'est avéré utile pour minimiser les pertes en vies humaines lors des situations de crise.

Il a précisé que cet amendement transférait de l'action n° 1 « Aide économique et financière multilatérale » du programme 110 « Aide économique et financière au développement » (s/action contribution aux fonds sectoriels : fonds pour l'environnement mondial pour lequel il est prévu 154 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35 millions en crédits de paiement), 1,5 million d'euros en crédits de paiement et autorisations

d'engagement à l'action n° 5 « Coopération multilatérale » du programme 209 « Solidarité avec les pays en développement » (s/action contribution ONU et autres organisation internationale en vue d'une contribution au CERF).

La commission a adopté cet amendement.

Elle a ensuite donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Aide publique au développement pour 2010.

ANNEXE 2 – AUDITIONS DE LA COMMISSION

1. M. Ramon Fernandez, directeur du Trésor et de la politique économique (14 octobre 2009)

M. Ramon Fernandez, directeur du Trésor, a indiqué que pour 2010, le Gouvernement demandait, pour le programme 110, 715 millions d'euros d'autorisations d'engagement, montant en net retrait par rapport à 2009 où il s'établissait à 1 323 millions d'euros. Il a souligné que le montant des autorisations d'engagement était variable selon qu'il s'agissait ou non d'une année de reconstitution des fonds concessionnels de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement.

Il a relevé que les crédits de paiement étaient, en revanche, plus stables, d'un montant de 1 197 millions d'euros pour 2010, soit 90 millions d'euros de plus que le montant inscrit dans la programmation pluriannuelle en raison de mesures de périmètre et de transfert.

Il a ensuite déclaré que les trois priorités de ce programme 110 étaient la réactivité, la cohérence et la transparence des actions menées grâce à ses crédits.

Il a souligné dans un premier temps que les instruments multilatéraux comme bilatéraux du programme 110 jouaient, grâce à leur réactivité, un rôle déterminant dans la réponse à la crise financière.

Observant que c'était dans le cadre multilatéral que s'était organisée la réponse à la crise, il a indiqué que la France avait veillé à ce que les pays en développement ne soient pas les oubliés de cette réponse. Ces pays sont faiblement exposés à la crise financière, mais ils en subissent pleinement les effets économiques : en Afrique subsaharienne, la croissance est passée d'environ 6 % par an avant la crise à environ 1,5 % en 2009. Compte tenu d'une croissance démographique qui demeure élevée, de la fragilité du tissu socio-économique et de l'absence de filets de protection sociale, ce ralentissement économique menace les progrès réalisés jusqu'ici dans l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement.

Il a indiqué que la France avait veillé à ce que des moyens financiers supplémentaires soient fournis aux pays en développement, en particulier aux plus pauvres, pour faire face à la crise. Il a précisé, à cet égard, que le Fonds monétaire international (FMI) avait prévu d'augmenter d'environ de 8 milliards de dollars ses prêts - sans intérêts - aux pays à faible revenu sur les deux à trois prochaines années, notamment grâce à la vente de son or, mais aussi aux contributions des bailleurs dont la France, qui avait accordé un prêt concessionnel de 1 milliard de dollars à cet effet. En conséquence, 20 millions d'euros de crédits sont demandés en 2010 pour bonifier les prêts accordés au FMI. Observant que le FMI avait aussi largement refondu son modèle de prêt aux pays à faible revenu afin de mieux répondre à leurs besoins et de faire en sorte que les assouplissements de conditionnalités et des instruments de financement du FMI ne bénéficient pas qu'aux seuls pays à revenu intermédiaire, il a jugé que le Fonds

avait donc été réactif, grâce notamment à ses actionnaires, et en premier lieu à la France.

Il a également indiqué que les banques multilatérales de développement avaient accéléré les décaissements des fonds concessionnels et fortement augmenté leurs engagements. Ces engagements devraient atteindre 110 milliards de dollars en 2009. Les banques multilatérales sont en bonne voie pour atteindre l'objectif fixé par le G20 d'augmenter de 100 milliards de dollars leurs financements sur trois ans. Elles ont donc pu, malgré la crise, mobiliser rapidement des ressources sur les marchés pour augmenter leurs financements. Pour préserver leur solidité, les pays du G 20 les ont appelées à procéder à des revues de leur capital qui pourraient déboucher sur des augmentations de capital. Sont concernées trois banques régionales de développement, africaine, interaméricaine et européenne, ainsi que, au sein du groupe Banque mondiale, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et la Société financière internationale (SFI). Il a estimé que des moyens budgétaires supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires à partir de 2011 si la France entendait conserver un rôle dans la gouvernance de ces entités. Il a rappelé que le G 20 avait acté le triplement du capital de la Banque asiatique de développement, précisant que l'engagement des crédits correspondants s'élevait à 54 millions d'euros pour la France, rendu possible par un redéploiement au sein du programme 110.

Il a souligné que l'Agence française de développement (AFD) jouait également son rôle dans la réponse à la crise, en s'engageant à hauteur de 1,2 million d'euros, en financement non concessionnel, pour lutter contre les effets de la crise sur le financement des infrastructures privées et sur le financement du commerce. Il a ajouté qu'elle intervenait directement en faveur du secteur privé en Afrique, via ses fonds de garantie et d'investissement.

Il a souligné dans un second temps que les orientations des crédits du programme 110 étaient cohérentes avec les engagements et les priorités de la France.

Il a indiqué que l'essentiel de ces crédits contribuait à notre engagement à accroître notre aide publique au développement (APD), afin que celle-ci représente 0,7 % en 2015. Malgré la crise, nous avons maintenu l'effort budgétaire prévu dans le cadre de la programmation pluriannuelle. L'APD de la France devrait s'établir à 0,44 % du RNB en 2009 et entre 0,44 % et 0,48 % en 2010, en fonction du calendrier des annulations de dette. Il a estimé que dans un contexte de baisse des annulations de dette, le respect de l'objectif de 0,7 % en 2015 impliquerait des efforts importants.

Il a rappelé que la mesure de notre engagement en faveur des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ne se limitait pas au ratio d'APD au sens du Comité d'aide au développement (CAD). Il a fait observer que le paysage de l'aide évoluait en faisant apparaître de nouveaux acteurs, de nouveaux objectifs, de nouveaux instruments qui échappaient à cette comptabilité. Il a évoqué, à titre d'exemple, les garanties ou les prises de participation mises en œuvre par l'AFD en faveur du développement du secteur privé, ainsi que les actions en cours pour réduire les coûts des transferts des migrants, afin de

répondre à l'objectif du G 8 d'abaisser en cinq ans ce coût moyen de 10 % à 5 % au niveau mondial. Il a précisé que, en France, la nouvelle réglementation sur les services de paiement ouvrait à cet égard des perspectives grâce à une plus grande concurrence et une plus grande transparence sur le marché, soulignant que ceci pourrait apporter chaque année plusieurs milliards d'euros de ressources supplémentaires aux habitants des pays en développement.

Il a également souligné que l'orientation des crédits du programme pour 2010 reflétait les priorités sectorielles de la politique française d'aide au développement. En matière de sécurité alimentaire, le Gouvernement a prévu, dans le cadre du Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire lancé par le Président de la République en juin 2008 en réponse à la crise alimentaire, l'engagement de 35 millions d'euros au profit du Fonds international de développement agricole (FIDA). Il a indiqué que le FIDA était un acteur de référence dans le développement agricole, qui ciblait les populations les plus vulnérables avec des approches souvent innovantes. Il a souligné que l'engagement de la France auprès du FIDA permettait aussi à la France de solliciter son appui sur des projets, comme, par exemple, le fonds d'investissement pour l'agriculture en Afrique, une initiative de l'AFD pour mobiliser des ressources privées en faveur de l'agriculture africaine. Il a également indiqué qu'au niveau de l'AFD, il était prévu un doublement du plan d'affaires dans l'agriculture et la sécurité alimentaire qui dépassera ainsi un milliard d'euros sur cinq ans.

En matière d'environnement, il a rappelé qu'au plan multilatéral, la France a confirmé pour 2010 son engagement auprès du Fonds pour l'environnement mondial, qui est l'instrument financier de référence des conventions pour l'environnement, que ce soit pour la lutte contre le changement climatique, qui représente plus d'un tiers de son activité, ou la préservation de la biodiversité dans plus de 1 500 aires protégées. Il a souhaité que l'on encourage l'approche intégrée que ce fonds développe, estimant qu'on ne pouvait s'occuper de forêt en séparant les enjeux climat et les enjeux de biodiversité. Il a indiqué qu'au plan bilatéral, la France soutenait la même approche via le Fonds français pour l'environnement mondial, plus particulièrement ciblé sur l'Afrique. La France contribue également à la facilité de la Banque africaine de développement pour l'eau et l'assainissement et pour laquelle il est demandé une dotation de 40 millions d'euros, au même niveau que la précédente. Cette contribution recouvre deux enjeux pour la France : un enjeu sectoriel car la facilité rejoint nos priorités sur l'agriculture et la sécurité alimentaire et un enjeu géographique par son ciblage africain. Il a précisé que seront également reconstitués en 2010 le fonds de sûreté nucléaire de la BERD ainsi que le fonds pour le sarcophage de Tchernobyl, dans le respect de l'engagement pris par la France dans le cadre du G 8. Il a souligné également l'apport du Fonds d'étude et d'aides au secteur privé (FASEP) en matière environnemental : en 2009, son champ d'action a été élargi pour promouvoir les technologies françaises dans le domaine du développement durable. Beaucoup de ces actions contribuent à la lutte contre le changement climatique. Il a fait observer qu'il était possible, en cas d'accord à Copenhague en décembre 2009, que les efforts en ce sens puissent être renforcés.

Il a ensuite fait remarquer que le programme était également cohérent avec la priorité géographique de la France en faveur de l'Afrique subsaharienne :

Il a indiqué que, au niveau multilatéral, la France s'était assuré que, outre la Banque africaine de développement, le FIDA et la Banque mondiale accordaient aussi une priorité à l'Afrique subsaharienne. Ils y consacrent désormais au moins 52 % de leurs ressources, ce pourcentage atteignant même 60 % à l'AID une fois mesuré en termes d'élément-don.

Il a souligné que, au niveau bilatéral, les moyens du groupe AFD avaient été renforcés afin de respecter l'objectif du Président de la République de doubler les engagements du groupe AFD en Afrique subsaharienne sur la période 2008-2012. En 2009, les engagements du groupe dans la région ont augmenté de près de 50 %. Le programme 110 contribue à cet effort au travers de la bonification de ses prêts, pour lequel il est prévu en PLF 2010 une autorisation d'engagement de 249 millions d'euros. Il a observé que l'aide à l'Afrique, et en particulier à nos partenaires de la Zone franc, passait également par les aides budgétaires globales, pour lesquelles 66 millions d'euros étaient demandés et qui constituaient un outil efficace pour renforcer l'appropriation de l'aide par les pays partenaires, l'harmonisation entre bailleurs et l'alignement sur les procédures locales.

Evoquant la réintégration de la Côte d'Ivoire dans la communauté financière internationale, il a indiqué que l'action de la France pour assurer le retour des bailleurs de fonds internationaux dans ce pays illustre la cohérence de l'action menée dans la mise en œuvre des différents instruments du programme 110.

Il a indiqué que la troisième priorité de la gestion du programme 110 était le renforcement de la transparence des actions du Gouvernement en faveur du développement, dans un souci de lisibilité, de responsabilité et d'efficacité.

Il a indiqué que le projet de loi de finances pour 2010 offrait une plus grande lisibilité des actions engagées via l'Agence française de développement (AFD). Il a souligné qu'il était mis fin à la pratique consistant à financer une partie des dépenses de la mission aide publique au développement sur le dividende de l'AFD, indiquant que ce dividende serait désormais intégralement versé au budget général et les dépenses de l'Etat auprès de l'AFD tout comme les bonifications de prêts ou les aides budgétaires globales seraient financées intégralement sur crédits budgétaires. Il a ajouté que dans un même souci de lisibilité, la rémunération de l'AFD, autrefois intégralement portée par le programme 110, serait désormais répartie entre les programmes 110 et 209 en fonction des opérations confiées par ces deux programmes à l'AFD.

Il a rappelé que le Gouvernement avait décidé, lors du Comité interministériel de la coopération internationale et de développement (CICID) du 5 juin 2009, la mise en place et le suivi d'indicateurs de résultat de la politique d'APD au niveau interministériel. Il a indiqué que ce travail était en cours et se déclinera, dans le cadre du programme 110, auprès des opérateurs de l'aide, en particulier l'AFD, les banques multilatérales de développement et les fonds sectoriels. Il a précisé que, par ailleurs, des évaluations publiques seraient désormais réalisées sur toute la gamme des actions du programme 110. Il a fait observer que la France avait conclu cette année l'évaluation de la contribution de

la France au fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui associait le secteur public, le secteur privé et la société civile, observant que cette évaluation avait validé la pertinence du positionnement et des missions du FEM au regard des priorités françaises, tout en notant que son activité en Afrique pourrait être augmentée.

Il a conclu son intervention en citant la publication prochaine de la stratégie de la France vis-à-vis de la Banque mondiale comme un exemple emblématique de cette démarche de transparence. Il a estimé que cette initiative s'imposait s'agissant de la principale contribution du programme 110, d'un montant de 423 millions d'euros soit 35 % des crédits de paiement du programme, mais qu'il s'agissait néanmoins d'une initiative pionnière, tant par la méthode, qui associe à la réflexion la société civile, que sur le fond, puisque ce document expose la vision française du mandat de la Banque mondiale.

M. André Vantomme, rapporteur, s'est tout d'abord interrogé sur la capacité de la France à atteindre son engagement de consacrer 0,7 % de son revenu national brut à l'aide au développement en 2012.

Il a regretté que l'Etat puisse faire figurer dans les crédits consacrés à l'APD plusieurs années consécutives les mêmes annulations de dette, lorsque celles-ci ne sont pas effectivement accordées.

Il a ensuite demandé comment l'Agence française de développement procédait pour moduler la part des prêts et des subventions selon les pays concernés.

Il a également souhaité savoir à quel type d'action seraient destinés les 20 millions d'euros consacrés à l'Afghanistan et au Pakistan dans le projet de loi de finances pour 2010.

Il s'est enfin interrogé sur la capacité des pouvoirs publics à piloter et à évaluer les contributions françaises à plus de 70 institutions internationales.

M. Ramon Fernandez a apporté les réponses suivantes :

- l'objectif de Monterrey est un objectif ambitieux, compte tenu de l'état des finances publiques de l'ensemble des pays développés. La France devrait se situer à entre 0,44% et 0,48 % en 2010 ;

- l'effort de la France en faveur du développement ne se résume pas aux chiffres déclarés au Comité d'aide au développement (CAD). La politique en faveur d'une diminution des coûts de transfert de l'épargne des migrants vers les pays du Sud en est une illustration ;

- le budget est un exercice prévisionnel dans lequel il est difficile de prévoir avec certitude si, au cours de l'exercice, les pays concernés par les annulations de dette rempliront les critères pour pouvoir en bénéficier. Les sommes déclarées au CAD concernent les dettes effectivement annulées ;

- la modulation des dons et des prêts dépend de la capacité de remboursement des pays ;

- la dispersion des aides financières de développement est relative. Les trois premiers postes de dépenses recouvrent plus de 600 millions d'euros. La

France maintient des financements même limités dans des fonds multilatéraux afin de peser sur la répartition des aides allouées par ses fonds et d'orienter ses fonds notamment vers l'Afrique ;

- les sommes allouées à l'Afghanistan et au Pakistan seront consacrées à des projets de développement.

M. Yves Pozzo di Borgo a demandé à quoi correspondaient en valeur absolue les 0,4 % du revenu national brut évoqué. Il a demandé si on pouvait avoir une idée de l'effort consenti par la Chine en faveur du développement de l'Afrique.

M. Ramon Fernandez a indiqué que, en valeur absolue, l'APD française représentait plus de 8 milliards d'euros. Il a souligné que la Chine était de plus en plus présente en Afrique comme dans les fonds multilatéraux. Les entreprises chinoises prennent des marchés de plus en plus nombreux sans toujours respecter les mêmes normes qui sont imposées aux entreprises françaises en matière de droit du travail et de respect de l'environnement.

M. Josselin de Rohan, président, a évoqué le Président Wade qui faisait remarquer que s'il voulait construire des routes, là où la Banque mondiale mettait plusieurs mois à répondre, les Chinois mettaient souvent quelques jours. Il a fait observer que l'aide multilatérale prenait une part croissante de l'aide française de développement alors même que sa visibilité politique était moindre.

M. Ramon Fernandez a concédé que les procédures internationales étaient parfois lourdes et a indiqué que la France militait pour un allègement de la conditionnalité. Il a cependant fait remarquer que ces procédures permettaient de s'assurer d'un certain nombre de garanties en matière de respect de l'environnement, du droit du travail et de lutte contre la corruption.

Il a par ailleurs estimé que les sommes allouées par la France aux fonds multilatéraux lui permettaient d'influencer les décisions de l'ensemble des bailleurs de fonds et d'orienter l'aide vers ses zones géographiques prioritaires. Il a souligné que l'engagement de la France dans ces fonds multilatéraux lui permettait d'avoir une influence qui allait au-delà de son poids économique.

2. M. Jean-Michel Severino, directeur général de l'Agence française de développement (AFD) (20 octobre 2009)

M. Josselin de Rohan, président, a rappelé en introduction que l'Agence française de développement, dont M. Severino assure la direction générale depuis huit ans, est le principal opérateur de l'aide bilatérale de la France au développement.

Observant que la révision générale des politiques publiques avait débouché sur un nouvel aménagement du partage des responsabilités entre les différents acteurs de l'aide, il s'est interrogé sur la façon dont l'Agence s'adaptait pour exercer ses nouvelles responsabilités et sur la manière dont le budget 2010 en tirait les conséquences.

Il a enfin demandé au directeur général de dresser le bilan de son action à l'issue de ses trois mandats et avant son départ programmé dans quelques mois.

A l'aide d'un diaporama, M. Jean-Michel Severino, directeur général de l'Agence française de développement (AFD), a tout d'abord rappelé que l'Agence s'était vu assigner trois objectifs principaux : le soutien à la croissance, la lutte contre la pauvreté et les inégalités économiques et sociales, enfin la protection des biens publics mondiaux. L'examen de la répartition des engagements entre ces trois objectifs, respectivement de 40, 63 et 30 %, donc supérieure à 100 %, témoigne de leur étroite imbrication.

L'AFD est un établissement public, mais aussi une banque. Son cadre de gouvernance est clair ; il s'inscrit dans la stratégie de l'Etat au travers du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) et de son co-secrétariat et de la conférence d'orientation stratégique et de programmation. Les différents ministères de tutelle ainsi que le Parlement sont représentés au sein du conseil d'administration qui valide les plans d'orientation stratégique quinquennaux, ainsi que les plans d'affaires triennaux. Localement, les directeurs d'Agence sont nommés après avis de l'ambassadeur à qui sont soumis les cadres d'interventions par pays ainsi que les projets, à toutes les étapes de leur déroulement.

Le dispositif de coopération est modifié par la révision générale des politiques publiques. L'intégration du ministère de la coopération au ministère des affaires étrangères est parachevée par la disparition de la direction générale de la coopération internationale et du développement au profit d'une direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, nouvel organe de tutelle qui a délégué l'essentiel de ses activités opérationnelles à l'AFD dans les domaines du développement économique et social.

Le ministère des affaires étrangères conserve la mise en œuvre des politiques de gouvernance (sécurité, Etat de droit) ainsi que l'enseignement supérieur et la recherche. L'AFD s'est vu transférer une partie des assistants techniques qui relevaient auparavant du ministère des affaires étrangères.

Evoquant ensuite la répartition géographique et sectorielle des engagements de l'AFD, M. Jean-Michel Severino a indiqué que la solidarité nationale s'exerçait dans les départements et territoires d'outre-mer, la solidarité internationale dans les pays en développement et la régulation globale dans les pays émergents. Dans ces derniers pays, l'Agence a un mandat exclusivement environnemental de promotion de la biodiversité et de lutte contre le réchauffement climatique et contre les grandes endémies ; elle ne traite pas de la réduction des inégalités.

L'examen de la répartition géographique des engagements fait apparaître que l'Afrique sub-saharienne représente 54 % des coûts budgétaires, 41 % des engagements et 43 % des décaissements. Pour l'Amérique latine et les Caraïbes, cette répartition est de 7 %, 8 % et 1 % ; pour la Méditerranée, elle est de 21 %, 27 % et 31 % ; elle est de 16 %, 24 % et 22 % pour les pays de l'Asie et du Pacifique, ce qui atteste de la jeunesse de ce portefeuille d'engagements.

Le mode de fonctionnement financier de l'Agence repose sur trois types de ressources :

- les fonds propres sont le produit de l'accumulation des résultats. Le résultat annuel alimente les subventions, ainsi que le capital de l'institution financière de développement « Promotion et Participation pour la Coopération économique » (PROPARCO) ;

- l'Etat alloue des subventions reversées sous forme de dons, finance des bonifications d'intérêt directement ou via des comptes spéciaux du Trésor et les marchés obligataires permettent de lever de l'argent pour assurer la liquidité des activités de prêts ;

- des actionnaires alimentent les fonds propres de Proparco et des fonds d'investissement de l'Agence.

M. Jean-Michel Severino a observé que le développement des activités de l'Agence s'était accompagné d'une stabilisation, et même d'une diminution du coût pour l'Etat.

Evoquant le mode opératoire de l'Agence, M. Jean-Michel Severino a noté que la plupart des institutions de développement « recherchaient » des problèmes adaptés aux types de solutions qu'elles proposaient. A l'inverse, la diversité des instruments dont dispose l'Agence lui permet de travailler avec les autorités locales à l'élaboration de solutions adaptées aux problèmes, qui combinent différents instruments. Cette diversité est, en outre, un atout dans un contexte où les instruments et les contraintes internationales sont de plus en plus prégnants comme l'illustrent les discussions en cours sur le climat.

L'Agence développe son activité auprès des acteurs publics émergents que sont les collectivités locales. Les pays en développement sont marqués par la croissance démographique, l'urbanisation et la décentralisation. De ce fait, certaines institutions de développement qui collaboraient auparavant avec les Etats traitent désormais avec les collectivités locales, que ce soit au nord où elles s'impliquent de façon croissante, comme au sud.

La mobilisation du secteur privé résulte à la fois d'un choix et d'une contrainte. Il faut souligner que le monde en développement est un monde en croissance. Proparco réalise ainsi 50 % de ses activités au sud du Sahara. L'Agence a développé de nouveaux instruments à destination des PME.

Les fondations et les organisations non gouvernementales sont les acteurs montants du développement, avec qui l'Agence développe des partenariats.

Evoquant ensuite les perspectives pour la période 2009-2011, M. Jean-Michel Severino a tout d'abord rappelé la forte croissance des activités de l'Agence, dont le volume d'affaires est passé de 1,5 à 4,5 milliards d'euros entre 2001 et 2008. Pour l'Afrique sub-saharienne, les volumes sont passés de 350 millions d'euros à un milliard d'euros en 2008. Sur la même période, le volume des activités a décliné en outre-mer et augmenté dans les Etats émergents.

Il a ensuite évoqué l'impact des engagements de l'Agence en 2008, qui ont notamment permis l'amélioration de l'accès à l'eau de 4,4 millions de personnes et la scolarisation dans l'enseignement primaire de 7 millions d'enfants.

En matière environnementale, les engagements de l'Agence ont permis d'économiser 3,3 millions de tonnes de CO2 par an, soit l'équivalent du retrait de la circulation de 1,2 million de voitures en France.

M. Jean-Michel Severino a souligné que, si cet effort n'était pas suffisant pour sauver la planète, il avait néanmoins des conséquences significatives dans certains domaines et certaines zones géographiques comme l'eau et la scolarisation en Afrique et les émissions de CO2 dans les pays émergents.

Il a indiqué que l'augmentation du volume des activités de l'Agence s'était accompagnée d'une hausse de la productivité de ses agents, avec une limitation des charges pour l'Etat, le compte d'exploitation de l'Agence dont le premier poste est la masse salariale ayant crû de façon très modique. Le dividende versé à l'Etat par l'Agence alimente l'aide publique au développement (APD).

Il a précisé que le coût de l'AFD en 2008 représente 11 % du coût total de l'APD alors qu'elle génère 24 % de l'APD brute totale de la France ;

Evoquant les transferts de compétence du ministère des affaires étrangères vers l'AFD, il a indiqué que l'effort consenti par l'Agence pour intégrer ces nouvelles missions avait été modeste, d'une part, parce que celle-ci exerçait déjà certaines missions au nom de l'Etat et, d'autre part, parce que la stagnation des crédits alloués aux dons et subventions avait conduit à réduire le volet d'activité lié à la gestion des projets ainsi financés.

S'agissant du bilan de son action à la tête de l'agence depuis près de neuf ans, M. Jean-Michel Severino a exprimé le regret de ne pas avoir su créer des instruments adaptés pour accompagner des projets de faible dimension. Il a dit que l'Agence avait su développer de nombreux outils financiers qui, pour l'essentiel, étaient destinés à des projets d'envergure, mais que, à l'avenir, il faudrait pouvoir aider des projets plus modestes dont la portée pratique et politique peut être importante.

En conclusion, il a souligné que si l'aide au développement avait, de manière constante, fait partie du paysage de l'action extérieure de la France depuis les indépendances des colonies, ses fondements avaient profondément évolué. Cela n'a toutefois pas été toujours perçu, et les conséquences n'en ont pas été tirées sur le plan de la stratégie comme des orientations opérationnelles.

Il a estimé que la chute du mur de Berlin, l'extension du marché à l'échelle planétaire, la croissance démographique des pays en développement, comme leur croissance économique disparate, faisaient à nouveau de la relation Nord-Sud une catégorie en soi des relations internationales, bien plus diverse et complexe cependant que la vision qui en prévalait dans les années 1960. Il a indiqué que quatre séries d'enjeux pour la politique étrangère de la France y sont désormais liées :

- les enjeux de la paix et de la stabilité internationale : ils passent par la réduction des zones de conflit à basse intensité, comme les zones grises, qui

représentent à la fois des coûts substantiels de gestion militaire et des dangers relatifs à la prolifération de grands trafics ;

- ceux de la lutte contre la pauvreté et de la légitimité de la globalisation elle-même, qui ne saurait réussir sans inclure la majeure partie de la population de la planète, cette dernière pouvant être amenée à contester le modèle dominant si elle n'y trouve pas avantage, ou à le contourner par l'expulsion migratoire vers les zones plus prospères de l'OCDE : c'est également l'enjeu de la politique dite de voisinage menée par la communauté européenne ;

- ceux des causes communes de l'humanité, elles-mêmes essentiellement liées à la densification démographique, et qui supposent aussi de pouvoir traiter sur le plan structurel des sujets aussi difficiles que les changements climatiques, la perte de biodiversité ou encore les grandes endémies ;

- ceux de notre influence culturelle et politique, comme ceux de nos intérêts commerciaux, ou de stratégie économique, fortement mis en cause par la multiplication des acteurs présents sur ce terrain, et l'importance croissante qu'ils accordent aux pays en développement, y compris les plus pauvres.

Soulignant que l'aide au développement poursuivait ainsi des objectifs plus larges et plus complexes que la réduction des inégalités, il a estimé que l'AFD était devenue pour l'Etat le bon opérateur pour poursuivre tous ces objectifs, qui appellent à chaque fois des réponses adaptées, avec des modalités d'intervention variables selon les secteurs et selon les pays.

M. Christian Cambon, co-rapporteur des crédits de la mission « aide publique au développement », a rendu hommage à l'action de M. Severino et s'est félicité en particulier de la façon dont l'AFD accueillait les offres de coopération décentralisée des collectivités territoriales. Constatant que l'AFD, qui était une banque à l'origine, s'était transformée pour devenir progressivement l'opérateur central de l'aide au développement français, il a demandé si cette mutation avait impliqué une action en interne pour accompagner le personnel de l'agence dans cette transformation.

Il s'est interrogé sur le rôle de l'AFD dans l'architecture européenne, observant que le traité de Lisbonne allait sans doute bouleverser l'ordonnancement de la politique européenne en faveur du développement. Il a enfin demandé des précisions sur les actions qui seront menées en Afghanistan et au Pakistan et pour lesquelles 20 millions d'euros étaient prévus dans le projet de loi de finances pour 2010.

Après avoir salué l'action de l'AFD, M. André Vantomme, co-rapporteur des crédits de la mission « aide publique au développement », a évoqué des propositions de modification du périmètre des aides publiques au développement déclarées à l'OCDE et s'est demandé si on ne souhaitait pas modifier cet indicateur pour masquer le fait que les pays occidentaux n'atteindraient pas les objectifs qu'ils s'étaient fixé en matière d'aide au développement. Il a souhaité savoir si la part des subventions aux ONG progressait. Il a constaté que la capacité d'intervention sur dons de l'AFD diminuait et s'est inquiété des conséquences de cette évolution pour les pays d'Afrique sub-saharienne qui ne

disposaient pas d'une capacité de remboursement suffisante pour bénéficier de prêts bonifiés.

En réponse à ces questions, M. Jean-Michel Severino a apporté les précisions suivantes :

- l'Agence a disposé de deux atouts dans sa transformation : le montant de ses fonds propres et la qualité de son personnel. C'est grâce à sa connaissance du terrain et au professionnalisme de ses équipes que l'AFD a pu accroître ses missions et ses performances. L'attachement du personnel à l'Agence et à sa mission d'aide au développement pourrait avoir comme contrepartie sa difficulté à intégrer l'idée que l'Agence est devenue un opérateur de l'Etat au service d'une politique publique. Aussi l'Agence, en collaboration avec sa tutelle, a-t-elle mis en place de nombreux outils pour intégrer ses agences sur le terrain dans le dispositif diplomatique français à l'étranger. A titre d'exemple, les directeurs d'agence sont désormais nommés après avis de l'ambassadeur territorialement compétent et évalués par ce dernier ;

- l'évolution de la politique de développement de l'Union européenne et son articulation avec les politiques nationales sont, sans doute, les enjeux majeurs des prochaines années. Depuis trente ans, les politiques en faveur du développement, au niveau européen et national, se sont construites en rivalité. Il est vraisemblable que ces deux niveaux devront encore coexister longtemps. Aussi, un des enjeux pour l'avenir est-il d'inventer des mécanismes de mise en cohérence des actions menées par la Commission et par les Etats membres. Dans le domaine du financement du secteur privé ou dans celui des facilités de voisinage, des instruments de mise en cohérence ont déjà été créés. Il s'agit de fonds, abondés à la fois par la Commission et par les Etats, qui permettent de financer des opérateurs européens et nationaux et assurent ainsi un alignement stratégique et une convergence opérationnelle, chacun s'accordant sur les objectifs à poursuivre et les méthodes à utiliser. Il serait souhaitable que ce type d'articulation s'étende à de nouveaux secteurs, et en particulier aux domaines sociaux. Le prix à payer pour la coexistence des niveaux communautaires et nationaux est sans doute la complexité croissante des politiques et des instruments mis en place. Les dispositifs qui seront institués dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques devraient encore accroître cette complexité ;

- compte tenu des montants modestes en jeu et du contexte d'insécurité, les projets de développement menés en Afghanistan et au Pakistan ne peuvent avoir que des ambitions limitées ;

- l'indicateur de l'aide au développement utilisé par l'OCDE présente des défauts importants : un certain nombre de dépenses qui concourent de façon importante à l'aide au développement n'y sont pas comptabilisées alors que d'autres dépenses dont l'objet est assez éloigné des politiques de coopération y figurent. S'il existe techniquement des possibilités d'améliorer cet indicateur, sa modification est politiquement délicate dans la mesure où des engagements forts ont été pris par la communauté internationale sur sa base ;

- les documents cadres de partenariat entre la France et les pays récipiendaires de l'aide au développement sont des documents stratégiques qui

permettent d'orienter l'action des agences sur le terrain dans le cadre de la politique de coopération et du développement définie par le Gouvernement ;

- les crédits alloués aux actions menées par les ONG sont en augmentation. L'Etat a intérêt à favoriser le développement d'un tissu associatif structuré disposant de capacités opérationnelles renforcées ;

- il existe dans l'Afrique sub-saharienne de nombreux interlocuteurs (entreprises privées, collectivités territoriales, sociétés nationales et certains Etats) qui peuvent bénéficier des prêts bonifiés de l'agence. Mais il est vrai que l'Agence est moins armée pour soutenir des projets dans les pays les plus vulnérables de l'Afrique sub-saharienne. C'est pourquoi les subventions et dons ont été concentrés sur ces pays, et en particulier sur les pays francophones de cette zone ;

- on peut se demander si la France ne risque pas, en l'absence d'une politique forte, de devenir un acteur marginal de l'éducation dans le monde francophone.

3. M. Alain Joyandet, secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie (21 octobre 2009)

M. Josselin de Rohan, président, a estimé en introduction que de nombreux éléments faisaient à nouveau de la relation Nord-Sud un sujet central des relations internationales. Il a souligné que de nombreux enjeux de la politique étrangère française étaient désormais liés à son action en faveur du développement :

- ceux de la paix et de la stabilité internationale ;

- ceux de la légitimité de la globalisation elle-même, qui ne saurait réussir sans inclure la majeure partie de la population de la planète ;

- ceux des causes communes de l'humanité tels que les changements climatiques ou la perte de biodiversité ;

- ceux de l'influence culturelle et politique, comme ceux des intérêts commerciaux, ou de stratégie économique française.

M. Alain Joyandet, secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie, s'est tout d'abord déclaré heureux de présenter cette année un budget en forte augmentation malgré un contexte particulièrement difficile. Il a ajouté qu'il tenait du Président de la République l'engagement de ne pas réduire l'effort d'aide publique au développement de la France confirmé par le Premier ministre lors de la réunion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), le 5 juin 2009. Il a ensuite rappelé que la France était le quatrième donateur mondial, gardant ainsi le cap ambitieux que le Président de la République avait fixé.

M. Alain Joyandet a précisé que, en 2009, le montant de l'aide publique au développement atteignait 8,46 milliards d'euros et que, en 2010, il se situerait

entre 8,66 et 9,36 milliards d'euros en fonction des annulations de dettes, plaçant l'aide française au développement dans une fourchette allant de 0,44 à 0,48 % du revenu national brut.

Concernant les grandes orientations du programme 209 consacré à « la solidarité avec les pays en développement », le secrétaire d'Etat a indiqué que le budget prévu à ce titre augmentait et devrait permettre de tenir les engagements pris et de financer les priorités du Gouvernement dans ce domaine.

Il a souligné que, en 2009, un peu plus de deux milliards d'euros d'autorisations d'engagement avaient été inscrits sous ce programme contre 2,35 milliards d'euros en 2010, soit une augmentation de 16 % par rapport à l'exercice précédent. Les crédits de paiement, avec une hausse de 210 millions d'euros, soit une augmentation de 10 %, progresseront de 2,08 milliards d'euros en 2009 pour atteindre 2,29 milliards d'euros en 2010.

M. Alain Joyandet a précisé que cette évolution significative résultait du fait qu'une partie majoritaire des crédits du programme 209 transitait par les canaux multilatéraux et, en particulier, européens. La tranche annuelle des versements de la France au Fonds européen de développement (FED) représenterait 872 millions d'euros en 2010, passant de 24,5 % pour le 9ème FED à 19,5 % pour le 10ème FED, actuellement en cours d'exécution. Il a ajouté qu'il plaiderait avec force en 2010 lors des négociations relatives aux perspectives financières européennes 2014/2019 pour que, dans le prochain FED, le pourcentage de l'apport français soit ramené au niveau de la contribution française au budget de l'Union européenne. Il a rappelé que cette participation au FED traduisait un engagement marqué en direction des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et notamment de nos partenaires d'Afrique subsaharienne, principaux bénéficiaires de cet instrument financier, et qu'elle accompagnait, en les amplifiant, nos efforts bilatéraux en faveur de cette région.

Le secrétaire d'Etat a estimé que, de la même manière, la participation volontaire de la France au fonds SIDA (300 millions d'euros) répondait à un impératif : lutter le plus efficacement possible contre un fléau universel, et cela en réunissant le plus grand nombre de bailleurs possible. Il a souligné que, parallèlement, le Gouvernement entendait consacrer, en 2010, le tiers des crédits du programme 209, soit 615 millions d'euros d'autorisations de programme, à des opérations conduites directement, en particulier dans la zone de solidarité prioritaire et dans les pays les moins avancés. L'effort additionnel consenti profitera intégralement aux actions de coopération engagées puisque les frais de personnel seront, eux, en légère diminution.

M. Alain Joyandet a indiqué que ce budget répondait à une exigence de transparence, précisant que, à partir de 2010, et à la suite du vote de l'amendement proposé par M. Michel Charasse en 2008, le dividende de l'Agence française de développement serait budgétisé et qu'il entrerait dans les recettes de l'Etat. Pour 2010, il représentera 100 millions d'euros destinés, pour l'essentiel, à financer les contrats de désendettement et de développement (C2D) et, de façon complémentaire, à abonder l'enveloppe de dons de l'AFD (Agence française de développement).

M. Alain Joyandet a indiqué que le projet de loi de finances pour 2010 prévoyait la mise à disposition, à Paris, de la Maison de la francophonie au bénéfice de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et que, à cette fin, 52 millions d'euros d'autorisations d'engagement correspondant à dix années de loyer étaient prévus. Cette opération permettra d'accueillir cette organisation à Paris dans des locaux dignes de sa mission. Il a tenu à rappeler le caractère prioritaire de la francophonie dans la politique extérieure de la France qui consacre 130 millions d'euros par an à la francophonie dont la moitié à TV5Monde. La participation de son ministère à cet effort représente une contribution de plus de 63 millions d'euros à l'OIF et aux autres opérateurs de la francophonie.

Puis, le secrétaire d'Etat a confirmé la concentration géographique de l'aide publique au développement, dans le prolongement des financements du FED, en direction de l'Afrique subsaharienne (60 % de l'aide budgétaire totale de l'Etat transitant par l'AFD) et des pays les moins avancés (PMA), conformément aux souhaits du Premier ministre lors de la dernière réunion du CICID, le 5 juin dernier. Il a précisé que cette concentration géographique se combinait à une concentration sectorielle dictée par les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) : santé, éducation et formation professionnelle, agriculture et sécurité alimentaire, développement durable, soutien à la croissance.

Enfin, M. Alain Joyandet a mis en avant la nécessité d'assurer le financement d'initiatives nouvelles pour renforcer la capacité d'action sur le terrain.

Il a cité en exemple le volontariat international, instrument de coopération moderne et souple, qui s'inscrit dans le cadre de la mobilisation citoyenne lancée à l'initiative du Président de la République. Plus de 20 millions d'euros y seront consacrés en 2010, qui correspondent à une augmentation substantielle (+ 13 %) par rapport à l'exercice 2009. Il a rappelé son souhait, exprimé en 2008, de tripler le nombre de jeunes volontaires à échéance de cinq ans.

Il a ajouté que la France devait conserver des moyens de réaction rapide pour assurer sa présence et dispenser son aide là où c'est nécessaire et que, pour ce faire, elle allait financer à hauteur de 20 millions d'euros des projets de développement en Afghanistan et, dans une moindre mesure, au Pakistan. Le secrétaire d'Etat a fait valoir que la nécessité de coopérations pour parvenir, avec d'autres bailleurs, à une masse critique et répondre aux défis globaux ne devait pas se faire au détriment des capacités d'intervention propres de la France.

En conclusion, M. Alain Joyandet, en sa qualité d'ancien sénateur, a déclaré vouloir associer, de façon plus étroite et régulière, les parlementaires aux décisions concernant l'aide publique au développement. Il a rappelé leur avoir fait parvenir, le 30 septembre 2009, le document stratégique de la France vis-à-vis de la Banque mondiale et les a informés du prochain envoi d'un document analogue concernant la stratégie de la France vis-à-vis du FED.

M. Christian Cambon, co-rapporteur, a souhaité que les rapporteurs des crédits de l'aide au développement soient mieux associés tout au long de l'année à

la politique menée dans ce domaine. Il a estimé que si les modifications du périmètre du budget correspondaient à la prise en compte des observations de la Cour des comptes et à un souci de bonne gestion, elles rendaient les comparaisons avec le budget précédent difficiles, et il a regretté que n'ait pas été communiqué un tableau de l'évolution des crédits à périmètre constant. Il a observé que la répartition des crédits entre l'aide multilatérale et bilatérale se faisait au détriment de cette dernière. Evoquant le rapport de Mme Henriette Martinez, députée, il a souligné que la visibilité de la contribution de la France à l'aide multilatérale n'était pas proportionnelle au montant considérable des crédits en jeu et a rappelé que la France était le quatrième contributeur à l'aide au développement et que les crédits alloués à des fonds multilatéraux ou communautaires s'élevaient à plusieurs centaines de millions d'euros. Il s'est interrogé en outre sur l'efficacité de l'aide multilatérale soulignant que les fonds internationaux ne disposaient pas toujours d'opérateurs performants pour mener à bien des projets sur le terrain. Il s'est ensuite inquiété de la diminution du nombre des assistants techniques français dont les effectifs sont passés de 20 000 il y a dix ans à 1 000 aujourd'hui.

Il a souhaité recueillir l'opinion du ministre sur les propositions du rapport de Mme Henriette Martinez qui tendent à :

- réserver 5 % des montants alloués au fonds SIDA à des projets menés par des ONG (organisations non gouvernementales) ou des opérateurs français ;
- renforcer les cofinancements entre l'AFD et la Banque mondiale ;
- affecter une partie des fonds multilatéraux à des opérateurs nationaux.

Evoquant l'objectif d'attribution de 0,7 % du revenu national brut à l'aide au développement, il s'est interrogé sur la capacité de la France, compte tenu de la situation de ses finances publiques, à atteindre cet objectif. Il s'est félicité de l'élaboration par le Gouvernement de documents cadres sur la stratégie de la France à l'égard de la Banque mondiale et du Fonds européen de développement. Il s'est interrogé sur la façon dont le ministre associerait les parlementaires à la rédaction du document concernant l'aide au développement européen. Il a observé que les projets de coopération décentralisée connaissent un dynamisme important mais qu'il convenait sans doute de mieux coordonner l'action des collectivités territoriales. Il a enfin demandé au ministre de bien vouloir faire un point sur la situation politique à Madagascar.

M. André Vantomme, co-rapporteur, a également souhaité une meilleure association des parlementaires à l'élaboration de la politique menée par le secrétariat d'Etat à la coopération et au développement. Evoquant l'évolution du budget, il a indiqué qu'il aurait été préférable de pouvoir disposer de données sur l'évolution des crédits à périmètre constant.

Il a souhaité avoir des précisions sur les initiatives prises au sein du G8 pour modifier les critères définissant l'aide au développement dans le cadre du comité d'aide au développement (CAD). Il s'est félicité de la diminution des frais d'écolage et des crédits destinés à l'accueil des réfugiés susceptibles d'être déclarés au CAD, estimant que ces crédits n'avaient pas le caractère d'aide au développement. Il s'est demandé si les initiatives visant à adopter une approche plus globale de l'aide au développement ne cachaient pas une tentative de

masquer les difficultés qu'éprouvaient les pays occidentaux à atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés, en modifiant ainsi l'indicateur pour y intégrer de nouvelles dépenses.

Il a noté l'évolution positive du budget inscrit dans le projet de loi de finances pour 2010 tout en soulignant que d'autres pays tels que l'Espagne et le Royaume-Uni consentaient des efforts plus importants. Il a estimé que, à ce rythme, la France risquait de ne pas atteindre l'objectif de 0,7 % du revenu national brut en 2012.

Il s'est félicité de l'élaboration de documents cadres définissant la stratégie de la France en matière d'aide au développement et a souhaité être associé à l'élaboration de celui concernant l'aide communautaire. Il a souhaité obtenir des précisions sur les projets concernant l'Afrique subsaharienne qui n'avaient pu être financés par le budget pour 2009. Il s'est interrogé sur la finalité des crédits alloués au programme 310 qui associe la problématique de développement et celle de l'immigration.

Il a souhaité savoir comment évoluaient les crédits destinés aux ONG. Evoquant l'augmentation de la part des prêts au détriment des subventions, il s'est inquiété de la situation des pays d'Afrique subsaharienne qui ne possédaient pas les capacités de remboursement leur permettant d'accéder aux crédits.

En réponse, M. Alain Joyandet a apporté les précisions suivantes :

- la proportion entre les crédits alloués à l'aide multilatérale et à l'aide bilatérale restera désormais stable et l'aide bilatérale ne servira plus de variable d'ajustement ;

- accroître la visibilité de l'aide française aux fonds multilatéraux et l'efficacité de ces derniers fait partie des objectifs prioritaires du ministère des affaires étrangères ;

- dans certains domaines, comme la lutte contre le Sida, le recours à des instruments multilatéraux s'impose et constitue un gage d'efficacité indéniable. Dans d'autres domaines ou dans certaines régions, l'aide bilatérale française conserve tout son sens et toute son efficacité. Il conviendra à l'avenir de bien veiller à une meilleure articulation entre les deux niveaux et de favoriser, par exemple, les financements multilatéraux au profit d'opérateurs nationaux quand ceux-ci s'avèrent plus performants ;

- la diminution du nombre des assistants techniques est un phénomène ancien qui correspond à l'évolution des demandes adressées à la France par les pays en voie de développement. La diminution des effectifs des assistants techniques du ministère des affaires étrangères et européennes correspond également à leur transfert à l'Agence française de développement ;

- l'effort de la France en faveur du développement s'élève en 2008 à 0,39 % du revenu national brut et devrait s'élever à 0,44 ou 0,48 % en 2010 selon que les annulations de dettes en cours se réalisent ou non. La France peut atteindre l'objectif des 0,7 % du revenu national brut en 2012 si elle maintient son effort et si des modifications sont apportées au critère retenu par le cadre afin d'y intégrer notamment la taxe sur les billets d'avion ainsi que la taxe sur les

transactions financières internationales actuellement à l'étude. Cette dernière pourrait voir le jour si un consensus international se dégageait et elle pourrait permettre de dégager 30 à 70 milliards d'euros par an au profit de l'aide au développement ;

- les pays en développement ont des besoins qui dépassent très largement les 0,7 % du revenu national brut des pays de l'OCDE qui ne suffiront pas à eux seuls pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ;

- la coopération décentralisée constitue désormais un élément important de la politique française d'aide au développement. Pour cette raison, le secrétariat d'État cherche à mieux coordonner cette aide au sein d'associations régionales. L'adhésion des collectivités territoriales à ces associations, dans le cadre de contrats d'objectifs, leur permettra de bénéficier de crédits supplémentaires au profit du projet qu'elles soutiennent ;

- la situation à Madagascar est complexe. Le groupe international de contact, auquel le secrétaire d'Etat a participé, a permis de nommer un Premier ministre de transition. Il reste aux parties prenantes à s'entendre sur la formation d'un gouvernement qui pourrait convoquer des élections au printemps 2010. La situation évolue quotidiennement et le ministère des affaires étrangères et européennes suit cette évolution avec attention. Il conviendra de veiller à ce que la communauté internationale laisse le temps aux pouvoirs publics malgaches de trouver une solution satisfaisante avant de prendre des sanctions qui ne manqueraient pas de pénaliser la population. S'agissant de la décharge de Tananarive, la France a alloué plus de 1,5 million d'euros pour son démantèlement avant cinq ans ;

- le budget à périmètre constant se traduit par une augmentation de près de 200 millions d'euros des crédits destinés à l'aide bilatérale. Le volume des prêts accordés par l'AFD a progressé de façon très significative puisqu'il passe de 3,7 milliards d'euros en 2008 à 5,2 milliards en 2009. Parallèlement, les subventions aux projets augmentent dans le projet de loi de finances pour 2010 ;

- il faut considérer les annulations de dettes comme des subventions. Ces annulations ne sont comptabilisées qu'une seule fois aussi bien au niveau de la loi de finances qu'au niveau de l'aide au développement déclarée au CAD. Il arrive cependant que des annulations de dettes soient prévues dans le projet de loi de finances et ne soient pas effectivement accordées au cours de l'exercice budgétaire quand les Etats concernés ne remplissent pas les conditions requises ;

- le secrétariat d'État souhaite augmenter de 50 % le pourcentage de l'aide au développement qui passe par les ONG au cours des quatre prochaines années ;

- l'Afrique subsaharienne recueillera 60 % des subventions et dons dans le projet de loi de finances pour 2010. Sont plus particulièrement concernés quatorze pays figurant sur la liste des pays ultra-prioritaires, liste qui pourrait évoluer avec le temps.

M. Christian Cambon, co-rapporteur, a souligné être moins animé par le souci de voir des projets identifiés comme français que par celui de l'efficacité de

l'aide bilatérale en contraste avec la lourdeur de certaines procédures internationales.

M. Alain Joyandet a concédé que les institutions multilatérales avaient souvent un mode de fonctionnement lourd, complexe et peu réactif par rapport à l'urgence des besoins des pays en voie de développement. Il a indiqué que l'efficacité de l'aide multilatérale avait fait l'objet de nombreuses réflexions et que des progrès avaient déjà été enregistrés. Il a souhaité une meilleure articulation entre les niveaux nationaux, communautaires et multilatéraux et a appelé de ses vœux la mise en place de codes de conduite permettant de définir, dans certains secteurs ou dans certaines zones géographiques, des chefs de file qui puissent concevoir des projets avec des opérateurs nationaux à partir de fonds multilatéraux.

Evoquant les nombreuses propositions de réformes figurant dans le rapport de Mme Henriette Martinez, Mme Joëlle Garriaud-Maylam a souhaité savoir si le Gouvernement allait soutenir son amendement tendant à réserver 5 % des crédits français affectés au fonds Sida à des opérateurs et des ONG français. Elle a regretté que la France ne dispose pas d'instruments adaptés pour soutenir des projets de taille modeste et mettre en place des microcrédits. Elle s'est inquiétée de la diminution du nombre d'assistants techniques français soulignant que, dans certains cas, l'absence de personnels qualifiés empêchait les opérateurs français de répondre à des appels d'offres internationaux. Elle s'est déclarée favorable au renforcement de la conditionnalité des annulations de dettes afin de favoriser des investissements publics structurants.

Observant que le tissu associatif français en matière d'aide au développement était beaucoup moins structuré que ne l'étaient les tissus associatifs anglo-saxons, elle s'est interrogée sur l'opportunité de créer un statut particulier pour les ONG.

M. Alain Joyandet a indiqué que l'amendement relatif au fonds Sida sera examiné dans le cadre de la première partie de la loi de finances à l'Assemblée nationale. Il a souligné que la diminution du nombre d'assistants techniques pourrait être partiellement compensée par la mise en place du volontariat international. Il a observé que le conditionnement des annulations de dettes existait déjà.

Il a estimé que les ONG n'étaient sans doute pas favorables à la définition d'un statut et s'est en revanche déclaré favorable à un renforcement du tissu associatif français dans ce secteur et à l'amélioration de la capacité des ONG françaises à gérer les projets ambitieux. Il a fait remarquer que l'allocation de fonds multilatéraux à des ONG posait également la question de l'origine nationale des ONG concernées, les ONG les plus importantes étant dans l'ensemble anglo-saxonnes.

M. Jean Faure s'est également interrogé sur la capacité des pouvoirs publics à atteindre l'objectif de 0,7 % du revenu national brut alloué à l'aide au développement. Il a souligné le rôle des collectivités territoriales dans ce domaine avec la montée en puissance de la coopération décentralisée. Il a insisté sur la nécessité de maintenir les engagements de paiements à un niveau permettant la poursuite de projets pluriannuels. Evoquant ses entretiens avec une délégation

malgache, dans le cadre du groupe d'amitié France-Madagascar, il a indiqué que la situation politique était loin d'être stabilisée. Il a attiré l'attention du secrétaire d'État sur la situation de seize villages du Laos dévastés par des inondations et pour lesquels les autorités françaises sur place ne semblaient pas disposer de crédits pour contribuer à aider les populations.

M. Alain Joyandet a indiqué que le centre de crise du Quai d'Orsay s'était saisi de cette question. Il s'est associé aux propos du sénateur sur le rôle de la coopération décentralisée, précisant que cette dernière faisait bien l'objet d'une déclaration au titre de l'aide au développement à l'OCDE. Il a estimé qu'une solution à la crise malgache dépendrait du choix d'un consensus, unanime ou majoritaire, pour former un gouvernement de transition.

4. M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et européennes (4 novembre 2009)

Accueillant M. Christian Masset, M. Josselin de Rohan, président, a souhaité revenir sur la création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, la réforme de l'action culturelle extérieure, qui fait l'objet du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat, avant d'évoquer les principales évolutions des crédits des deux programmes dont cette direction générale a la responsabilité.

M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et européennes, a rappelé en préambule que la création de cette direction générale s'inscrivait dans le cadre de la réforme de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes, qui s'était traduite par la mise en place de trois directions générales : la direction générale des affaires politiques et de sécurité, la direction générale de l'administration et de la modernisation et la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, qui est chargée des enjeux globaux.

La mise en place de cette direction générale repose sur l'idée que l'action culturelle, comme la politique d'attractivité, les questions économiques ou de développement, font partie du cœur de métier des diplomates du MAEE.

Cette direction générale comporte quatre directions, la première chargée de l'économie globale et des stratégies du développement, la deuxième des biens publics mondiaux, la troisième de la politique culturelle et du français et la quatrième des politiques de mobilité et d'attractivité. Elle regroupe aussi un service transversal chargé des programmes et du réseau. Enfin, elle intègre également la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales, la mission des relations avec la société civile et la mission de pilotage de l'aide publique au développement et de tutelle de l'Agence française de développement.

Conformément aux recommandations du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France et aux conclusions de la révision générale des politiques publiques, cette nouvelle direction générale est chargée de

l'élaboration de la stratégie et du pilotage des opérateurs, ce qui traduit un changement d'approche par rapport à la situation précédente.

La deuxième étape de la réforme concerne les opérateurs. Elle doit se traduire par la création de deux nouvelles agences, l'une chargée de l'action culturelle extérieure, l'autre de la mobilité et de l'expertise internationale, comme le prévoit le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat.

M. Christian Masset a ensuite présenté les grandes lignes du projet de loi de finances pour 2010 concernant les deux programmes dont il a la charge.

Il a noté que les deux programmes 185 et 209 étaient articulés autour d'une logique géographique qui était en partie dépassée et qu'il serait souhaitable de revoir cette maquette budgétaire afin de gagner en lisibilité budgétaire. Il a indiqué que l'objectif à viser était la création de deux programmes distincts, l'un consacré à la diplomatie culturelle et d'influence, l'autre à l'aide publique au développement. Un accord en vue d'une modification de la maquette budgétaire en 2010 n'a pu être trouvé cette année, en raison de la loi de programmation triennale, mais il a estimé qu'une telle modification pourrait intervenir en 2011, concomitamment à l'adoption de la future loi de programmation.

Il a ensuite présenté les principales données budgétaires des deux programmes.

En ce qui concerne le programme « rayonnement culturel et scientifique », les crédits de fonctionnement et d'intervention, hors dépenses de personnels, augmentent de 0,7 % en 2010, pour s'établir à environ 508 millions d'euros.

Sur ce montant, 420 millions d'euros sont destinés à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Ce programme compte 1 236 emplois, soit le même nombre qu'en 2009, même s'il faut tenir compte du passage de l'Arabie Saoudite du programme 209 au programme 185, qui entraîne le transfert de 13 postes.

S'agissant du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », la dotation pour 2010 est de 2,123 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,063 milliards d'euros en crédits de paiement, soit respectivement une augmentation de 13 et 11 % par rapport à 2009.

Cette évolution s'explique toutefois en partie par des modifications de périmètre, puisque, conformément à un amendement adopté par le Sénat, le projet de loi de finances pour 2010 intègre pour la première fois le dividende de l'agence française de développement (AFD) et que le ministère des affaires étrangères et européennes prend désormais en charge la rémunération de l'AFD sur les dons projets.

A périmètre constant, la dotation pour 2010 augmente néanmoins, principalement du fait de l'accroissement du multilatéral.

Le nombre d'emplois s'élève à 2 789, soit une diminution de 122 postes, qui porte principalement sur un transfert de personnels vers l'AFD.

En outre, là encore à la suite d'un amendement du Sénat, le projet de loi de finances pour 2010 intègre pour la première fois un plafond d'emplois pour les

établissements culturels à l'étranger, qui est fixé à 1 044 pour le programme 185 et à 2 356 pour le programme 209, qui ne concerne que les recrutés locaux ayant conclu un contrat de travail à durée indéterminée.

Par ailleurs, M. Christian Masset a présenté ses priorités concernant la diplomatie d'influence, la réforme de l'action culturelle et l'aide publique au développement.

En ce qui concerne la diplomatie d'influence et l'action culturelle, il a fait référence à plusieurs projets.

Il s'est félicité tout d'abord de la « rallonge budgétaire » de 40 millions d'euros, obtenue par le ministre des affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, pour l'action culturelle, qui marquait une inversion de tendance et mettait un terme à la forte diminution des crédits de coopération culturelle observée ces dernières années.

Il a indiqué que cette enveloppe de 40 millions d'euros serait répartie pour moitié sur l'exercice 2009 et pour l'autre moitié sur 2010, et qu'elle serait consacrée principalement à la mise en place de la nouvelle agence chargée de la coopération culturelle, à la modernisation du réseau, notamment en matière numérique (avec la dotation d'équipement par exemple), au soutien aux industries culturelles, ainsi qu'à la formation des personnels, qui constitue un élément central, comme l'a souligné le rapport d'information conjoint de la commission des affaires culturelles et des affaires étrangères du Sénat.

La création de la nouvelle agence chargée de la coopération culturelle constitue un chantier majeur auquel le ministre attache la plus grande importance.

L'objectif visé est de mettre en place un dispositif lisible, cohérent et efficace, permettant de donner un nouvel élan à la diplomatie culturelle.

La réforme se traduira par l'institution d'un label unique afin de renforcer la visibilité de l'action culturelle, tant en France, qu'à l'étranger.

Il sera créé à partir de CulturesFrance qui a actuellement un statut d'association, un établissement public à caractère industriel et commercial disposant de moyens renforcés et d'un périmètre élargi couvrant les idées, la culture, la langue et les savoirs. S'agissant du réseau à l'étranger, la réforme se traduira par la poursuite de la fusion des services d'action culturelle et de coopération des ambassades avec les centres et instituts culturels, établissements à autonomie financière, afin de développer les synergies, de mutualiser les moyens et de favoriser l'autofinancement et l'effet de levier des crédits d'intervention.

Le 27 octobre 2009, le ministre a adressé aux agents du ministère des affaires étrangères et européennes une lettre décrivant le projet de réforme de l'action culturelle extérieure.

S'agissant des liens entre l'agence et le réseau, le ministre propose qu'un rendez-vous soit pris dans un délai de trois ans, pour évaluer le fonctionnement du nouveau dispositif et envisager le rattachement administratif du réseau à l'agence.

La priorité maintenant est de réussir la mise en place de l'agence, d'en assurer le meilleur fonctionnement et de donner un nouvel élan au réseau. Dans le même temps, le MAEE mettra tout en œuvre pour que le lien entre l'agence et le réseau soit très fort. La formation des personnels constituera à cet égard un aspect majeur.

M. Christian Masset a indiqué qu'il attachait une grande importance à la réussite de la réforme de l'action culturelle extérieure, priorité de la nouvelle direction générale de la mondialisation.

Il a également souligné les bonnes relations avec le ministère de la culture et de la communication à ce sujet. Celui-ci serait notamment associé à la formation des personnels.

M. Christian Masset a également présenté le projet de création d'un second opérateur, l'agence chargée de l'expertise et de la mobilité internationales, qui représente également un enjeu essentiel.

Cette agence, issue de la fusion entre CampusFrance, Egide et le GIP France coopération internationale, serait aussi créée sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

Face à un marché international de l'expertise très concurrentiel, où des opérateurs étrangers viennent puiser dans le « vivier » des experts français et remportent de très nombreux appels d'offres internationaux, il était impératif de veiller à ce que ces experts français puissent travailler au service d'opérateurs nationaux.

De la même manière, il existe un véritable marché de l'enseignement supérieur au niveau international, illustré par le classement des universités réalisé par l'Université de Fudan à Shanghai et il convient de renforcer l'attractivité de nos établissements d'enseignement supérieur français vis-à-vis des étudiants étrangers.

La formation des élites étrangères représente, en effet, un élément important de la diplomatie d'influence.

A propos de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, M. Christian Masset a souligné que le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger constituait le fleuron de notre politique d'attractivité.

Ce réseau, chargé d'offrir à la fois un service public d'enseignement de qualité à nos compatriotes établis à l'étranger et un lieu d'échanges et de coopération avec le pays d'accueil, suppose un équilibre entre élèves français et élèves étrangers.

Ce réseau se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, compte tenu de l'évolution des attentes des familles et face au développement d'écoles concurrentes, notamment anglo-américaines, dans un contexte budgétaire marqué par la prise en charge des frais de scolarité des élèves français et le financement de la part des cotisations patronales des pensions civiles des personnels détachés par l'agence.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger verra sa dotation s'établir à 420 millions d'euros au titre du programme 185, soit une augmentation de 10 millions d'euros par rapport à ce que prévoyait la loi de programmation triennale.

Le ministère des affaires étrangères et européennes travaille actuellement à l'élaboration du Plan d'orientation stratégique du futur contrat d'objectifs et de moyens avec l'AEFE.

Sur l'aide publique au développement, M. Christian Masset a rappelé le contexte de la crise économique et financière, qui affecte directement les économies des pays en voie de développement, et pouvait faire craindre une augmentation de la pauvreté et un creusement des inégalités. Il a également rappelé que l'année 2010 serait marquée par un Sommet sur les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), cinq ans avant la clause de rendez-vous de 2015.

La France n'a pas à rougir des efforts qu'elle fournit dans ce domaine.

Avec 0,44 % du revenu national brut (RNB) consacré à l'aide publique au développement en 2009, contre 0,39 % en 2008, la France se situe au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE, qui s'établit à 0,3 % et à la quatrième place au niveau mondial.

Pour 2010, ce pourcentage pourrait se situer entre 0,44 et 0,48 % du RNB, et le Président de la République a confirmé la volonté de la France d'atteindre 0,7 % en 2015.

Le conseil interministériel de coopération internationale et du développement réuni en juin 2009 s'est traduit par des décisions structurantes, telles que la décision d'élaborer un document cadre sur la stratégie nationale d'aide au développement, un document de stratégie concernant la politique européenne de développement, ainsi que la définition de priorités géographiques et sectorielles.

63 % du programme 2009 sont constitués par les contributions multilatérales, notamment le Fonds européen de développement, à hauteur de 872 millions d'euros, et le Fonds Mondial de lutte contre le SIDA, à hauteur de 300 millions d'euros.

Cette évolution soulève des interrogations sur le bon équilibre entre l'action multilatérale et l'intervention bilatérale. Dans des secteurs tels que la lutte contre le SIDA, l'aide multilatérale permet d'atteindre des objectifs plus efficacement que l'aide bilatérale, laquelle est garante de plus de visibilité, notamment vis-à-vis de l'opinion publique. Il convient surtout de trouver une bonne articulation entre les deux.

A cet égard, la modification de la clé de répartition de la contribution française à compter du Xe Fonds européen de développement, qui passera à 19 % et qui s'appliquera aux crédits de paiement à partir de 2011, devrait permettre alors de dégager certaines marges de manœuvre sur le plan budgétaire.

En conclusion, M. Christian Masset a rappelé que la crise constituait un accélérateur : le jeu s'ouvrait, le monde devenait plus multipolaire et les

équilibres anciens étaient bouleversés. Cette situation présentait des risques mais aussi des opportunités pour l'influence de la France, de sa culture et de sa langue, dans le monde et, dans ce contexte, que notre pays avait d'importants atouts à faire valoir.

Evoquant un récent déplacement d'une délégation de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, au siège des Nations unies, M. Josselin de Rohan, président, a indiqué que le secrétaire général de l'ONU avait regretté que la France ait interrompu ses contributions au fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) rattaché au secrétariat général. Il a rappelé que ce fonds avait pour vocation de fournir une aide d'urgence en cas de crise alimentaire. Soulignant l'utilité de ce fonds, il a souhaité que la discussion du budget puisse permettre de revenir sur cette décision regrettable.

M. Christian Masset a indiqué que l'évaluation du programme 209 par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) avait conduit à une réduction du nombre de fonds multilatéraux auxquels la France apportait des contributions volontaires. Il a rappelé que, dans un contexte de rigueur, les arbitrages budgétaires se traduisaient par des choix difficiles

M. Christian Cambon, co-rapporteur pour avis, a souhaité pouvoir engager un dialogue tout au long de l'année avec la nouvelle direction de la mondialisation. Il a souligné que, s'il fallait surveiller la capacité de la France à atteindre ses objectifs quantitatifs en matière d'aide au développement, il importait avant tout de veiller à l'efficacité et à la pertinence de l'aide. En conséquence, il s'est associé aux remarques du président relatives au fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires.

Après s'être interrogé sur l'équilibre et l'articulation entre l'aide au développement française bilatérale et multilatérale, il a souhaité savoir comment les parlementaires et, plus largement, la société civile et les ONG seront associés à l'élaboration des documents stratégiques relatifs à la politique française à l'égard du FED et du document-cadre de la stratégie française de coopération et de développement. Evoquant l'éventuelle budgétisation du FED, il a souhaité savoir comment les responsabilités en matière d'aide au développement seront réparties au niveau communautaire après l'adoption du traité de Lisbonne.

Il s'est interrogé sur la mise en œuvre de la promesse d'un doublement des fonds transitant par les ONG et sur la répartition des compétences dans ce domaine entre l'AFD et les services de l'Etat. Il a demandé une estimation des fonds engagés par les collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée, soulignant la nécessité d'assurer une meilleure synergie entre les actions des différentes collectivités territoriales. Il s'est enfin demandé à quoi seront consacrés les 20 millions destinés à l'Afghanistan et au Pakistan.

Après s'être associé aux interrogations de M. Christian Cambon, M. André Vantomme, co-rapporteur pour avis, a souligné que la France n'atteindra pas en 2012 ses objectifs de part d'aide au développement dans le revenu national brut, estimant que, dans un contexte de crise financière internationale, cette aide était plus que jamais nécessaire. Rejoignant les propos du président de la commission, il a jugé regrettable la fin de la contribution

française au fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. Evoquant la coopération décentralisée, il a estimé qu'il fallait veiller à ce que le souci de renforcer la synergie des actions des collectivités territoriales ne conduise à « caporaliser » leurs initiatives.

Il s'est interrogé sur la possibilité de rétablir l'équilibre entre l'aide multilatérale et bilatérale, alors même que les services en charge de l'aide bilatérale sont dépourvus de moyens suffisants pour mener à bien leur action. Il a enfin estimé que l'augmentation souhaitable des fonds transitant par les ONG ne doit pas conduire à réduire leur autonomie.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis des crédits du programme action scientifique et culturelle extérieure, s'est associée au propos de M. Christian Masset sur la nécessité de revoir la maquette budgétaire répartissant les crédits des programmes 105 et 209 pour que la distinction se fasse non plus en fonction de critères géographiques, mais en fonction des objectifs poursuivis. Elle a souligné que la rallonge budgétaire consacrée à l'action culturelle extérieure, dont elle se félicitait, ne permettait que d'enrayer la diminution des crédits.

Evoquant le projet de loi sur l'action extérieure de l'Etat déposé sur le bureau, elle a indiqué qu'elle avait entendu dire que le Gouvernement était susceptible de modifier son texte.

Elle a précisé que, si le texte devait être discuté et amendé par le Gouvernement début décembre, cela laisserait trop peu de temps à la commission et au Sénat pour examiner sereinement cette réforme. Elle a rappelé que la commission des affaires étrangères et la commission des affaires culturelles avaient adopté à l'unanimité un rapport d'information préconisant la création de deux agences distinctes et le rattachement du réseau culturel à l'étranger à la future agence culturelle. Par ailleurs, elle a souligné la nécessité d'offrir des perspectives aux agents du réseau et de leur assurer un vrai déroulement de carrière, regrettant que, au niveau des recrutements, de trop nombreux postes soient encore confiés à des personnes qui ne sont pas des professionnels du secteur. Elle a également souhaité qu'une large place soit faite aux recrutés locaux qui jouent un rôle essentiel dans la qualité du réseau culturel.

Elle a regretté ensuite la diminution des crédits consacrés aux bourses universitaires soulignant que la formation des élites constituait un enjeu important du rayonnement culturel français.

Evoquant l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger), elle a déploré que son conseil d'administration ait à adopter le budget pour 2010 sans avoir, au préalable, adopté un plan stratégique ni reçu les conclusions de l'évaluation de la RGPP.

M. Christian Masset, en réponse à ces questions, a apporté les précisions suivantes :

- le calendrier d'élaboration des documents stratégiques relatifs à la politique d'aide au développement de la France comportera deux étapes : une étape interne au Gouvernement et une étape de consultation auprès de la représentation nationale, puis plus largement auprès de l'opinion publique. Cette

consultation a pour objectif de faire en sorte que les Français s'approprient les buts poursuivis en matière d'aide au développement ;

- la France proposera, comme elle l'a fait lors des négociations relatives aux perspectives financières du FED, une budgétisation de ce fonds afin qu'il s'intègre dans l'ensemble des crédits consacrés par l'Union européenne à l'aide au développement et, plus largement, aux relations extérieures de l'Union européenne ;

- dans le cadre des institutions prévues par le traité de Lisbonne, il importe à la fois que l'aide au développement fasse partie intégrante de la politique étrangère de l'Union et que, à ce titre, elle entre dans le champ de compétences du Haut Représentant de façon à ce que celui-ci pilote l'ensemble des aspects des relations extérieures de l'Union, et que cette politique relève dans le même temps d'un commissaire spécifique qui puisse, au sein de la commission, être en charge de la question du développement. Le pilotage stratégique pourrait être confié au Haut Représentant alors que la gestion relèverait de la Commission ;

- la répartition entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale doit répondre à un critère d'efficacité. L'important est de s'assurer, d'une part, que les actions menées dans le cadre de l'aide multilatérale financée par la France correspondent bien aux priorités de la politique française de développement et, d'autre part, qu'il existe une articulation pertinente entre les deux types d'aides ;

- l'objectif d'un doublement des fonds transitant par les ONG a été confirmé et devrait être atteint au cours de plusieurs exercices budgétaires. Dans le projet de loi de finances pour 2010, 45 millions d'euros y seront consacrés sur le programme 209. L'AFD, qui en assurera la gestion, a créé une division consacrée aux projets soutenus par les ONG - si un recensement exhaustif des crédits consacrés à la coopération décentralisée par les collectivités territoriales n'existe pas encore, un Atlas de la coopération décentralisée a été élaboré par le ministère des affaires étrangères et européennes et permet de se rendre compte du dynamisme des collectivités dans ce domaine. La DGM entend valoriser ces actions et créer des synergies entre elles dans le respect de la libre initiative des collectivités territoriales - les 20 millions d'euros prévus dans le budget pour 2010 pour l'Afghanistan et le Pakistan seront consacrés à des actions dans trois domaines : la gouvernance avec la formation en France de policiers afghans, l'éducation avec l'ouverture d'écoles à Kaboul et la formation en France de formateurs afghans, l'agriculture avec la collaboration de l'AFD ;

- le projet de loi sur l'action extérieure de la France : ses objectifs n'ont pas changé. Le premier est la mise en place de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure. Il importe avant tout de réussir la mise en place de cet instrument. L'instauration de liens forts avec le réseau constituera, en effet, un aspect central. Un lien étroit se tissera notamment à l'occasion de la mise en place des programmations et dans la gestion des ressources humaines ;

- la formation des recrutés locaux constitue une des priorités du ministère. Les conditions de recrutement au sein du réseau ont été améliorées et devraient l'être encore afin de renforcer la professionnalisation des responsables des différents organismes sur le terrain. Il conviendra également d'associer

davantage les opérateurs à ces recrutements de façon à faciliter les passerelles entre le réseau et les opérateurs ;

- le montant des crédits alloués aux bourses avait été stabilisé dans le précédent budget. La recherche sur le terrain de cofinancement avec les entreprises, les collectivités territoriales et les Etats concernés ont conduit à maintenir le nombre de ces bourses tout en réduisant leur coût budgétaire pour l'Etat. Le budget pour 2010 tire les conséquences de cette situation mais il conviendra d'évaluer l'évolution du nombre de bourses et, le cas échéant, d'infléchir cette politique.

M. Joseph Kergueris a souligné qu'il convenait d'effectuer un travail de sensibilisation et de formation des personnels des collectivités territoriales qui contribuent à des actions de coopération décentralisée. Il a estimé que ce travail de formation conduirait ses responsables à prendre conscience de leur contribution à un effort national en faveur du développement et à se rapprocher des services de la DGM. Rejoignant les propos de Mme Monique Cerisier-ben Guiga sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat, il a souligné l'identité de vue des membres des deux commissions. Il a exprimé deux craintes : d'une part, que le texte soit modifié par le Gouvernement au dernier moment sans laisser le temps à la commission de l'examiner sereinement, et, d'autre part, que le refus de rattacher dès à présent le réseau à l'établissement public chargé des relations extérieures ne conduise de fait à abandonner à terme tout rattachement.

M. Christian Masset a indiqué que tous les éléments de sa présentation se situaient dans l'épure du projet de loi. La rénovation du réseau et le renforcement de la formation et des procédures de recrutement étaient en cours. Le projet de loi et la création de l'agence s'inscrivent dans ce processus de modernisation à l'issue duquel il conviendra d'évaluer la nature des liens entre l'agence et le réseau. Le ministre des affaires étrangères et européennes a retenu une approche graduelle. Il a enfin souligné que ce projet faisait l'objet d'un large consensus au sein de l'administration et qu'il constituait une des priorités du ministre.

M. Josselin de Rohan, président, a fait valoir que la commission serait d'autant plus vigilante sur ce projet de loi qu'elle s'était prononcée à l'unanimité en faveur du rapport d'information sur la réforme de la diplomatie culturelle. Il a indiqué que, si elle ne retrouvait pas, dans le projet de loi qui lui était soumis, les principales préoccupations qu'elle avait manifestées, alors elle serait sans doute amenée à enrichir le texte proposé par le Gouvernement.

M. Jean-Pierre Chevènement a indiqué que, compte tenu de l'augmentation de certains coûts de fonctionnement et des mesures de périmètre, l'augmentation des crédits des programmes 185 et 209 cachait en réalité une diminution. S'inquiétant du recul de la francophonie dans le monde, il a souhaité savoir s'il existait une vue d'ensemble sur l'évolution du nombre de locuteurs francophones. Il s'est inquiété de l'évolution des crédits consacrés à l'audiovisuel extérieur et aux bourses. Il s'est enfin interrogé sur les retombées pour la France de sa contribution à l'aide multilatérale en faveur du développement.

M. Christian Masset a fait valoir qu'aucun Etat au monde n'avait un dispositif aussi vaste et aussi complet en faveur de sa langue. Compte tenu des

évolutions démographiques, la francophonie progresse dans le monde pour atteindre près de 200 millions de personnes sur cinq continents. Il est vrai cependant que, dans certains pays, la mondialisation a conduit à une affirmation des identités, à travers notamment l'emploi des langues locales, parfois au détriment de l'apprentissage du français dans les pays francophones concernés. Evoquant l'enseignement supérieur, il a indiqué que les dernières années avaient été marquées par la prise de conscience à tous les niveaux de la compétition internationale en cours. Dans cette compétition, la France dispose de nombreux atouts et de formations de qualité mais aussi de points à améliorer tels que la taille critique de nos écoles ou universités, ou la communication sur nos filières de formation. Il a souligné que les chantiers en cours, notamment la rénovation des universités, contribueraient à renforcer les positions françaises dans ce domaine.

M. Jean-Pierre Chevènement a souligné le rôle du festival de cinéma de Ouagadougou qui, avec un budget raisonnable, constituait un lieu de rencontres et d'influences important pour la francophonie.

M. Robert del Picchia s'est félicité de la création de la direction générale de la mondialisation et a souhaité à son directeur de réussir dans ses nouvelles fonctions.

ANNEXE 3 – AMENDEMENT DE LA COMMISSION

FINANCES POUR 2010



ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION AIDE PUBLIQUE AU
DÉVELOPPEMENT

N°	II-92 rect.
----	-------------

(n° 100, 101, 104, avis 102)

30 NOVEMBRE 2009

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. CAMBON et VANTOMME
au nom de la commission des affaires étrangères

ARTICLE 35

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Aide économique et financière au développement		1 500 000		1 500 000
Solidarité à l'égard des pays en développement Dont Titre 2	1 500 000		1 500 000	
Développement solidaire et migrations				
TOTAL	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
SOLDE		0		0

OBJET

Cet amendement a pour objet de rétablir la contribution de la France au Fonds central d'intervention d'urgence de l'ONU (CERF), interrompue depuis 2009, à son niveau de 2008, soit 1,5 millions d'euros. Ce fonds dirigé par le secrétaire général adjoint de l'ONU permet de financer des opérations de secours en cas de catastrophes

naturelles ou de situation d'urgence. Avant d'interrompre ses versements, la France était le 17^{em} contributeur de ce fonds loin derrière le Royaume-Uni qui contribue à hauteur de 80 millions de dollars par ans ou des Pays bas qui versent chaque année, 64 millions de dollars.

En tant que membre permanent du conseil de sécurité et promoteur du droit humanitaire, la France se doit de contribuer à ce fonds qui s'est avéré utile pour minimiser les pertes de vies humaines lors des situations de crise.

Poursuivant cet objectif, cet amendement transfère de l'action n°1 « aide économique et financière multilatérale » du programme 110 «Aide économique et financière au développement» (s/action : contribution aux fonds sectoriel fonds pour l'environnement mondial pour lequel est prévu 154 millions d'euros en AE et de 35 millions en CP), 1,5 millions d'euros en CP et AE à l'action n°5 «Coopération multilatérale» du programme 209 « Solidarité avec les pays en Développement » (s/action contribution ONU et autres organisation internationale en vue d'une contribution au CERF.»).