

**L'aide publique au développement française :
analyse des contributions multilatérales, réflexions et
propositions pour une plus grande efficacité**

Rapport remis au Premier Ministre, M. François FILLON,
et au Secrétaire d'Etat à la Coopération et à la Francophonie, M. Alain JOYANDET,

par Henriette MARTINEZ, Députée des Hautes-Alpes,

le 31 juillet 2009

SOMMAIRE

Avant-propos méthodologique

Introduction

- 1- Le contexte international et les Objectifs du Millénaire pour le Développementp. 6
- 2- La question de l'efficacité de l'aide
- 3- Une évolution et une réflexion en cours

Première partie – Présentation de l'Aide Publique au Développement française

- 1- Le cadre généralp. 8
- 2- Les montants d'APD en fonction de la base de calcul
- 3- Les parts respectives de l'aide bilatérale et multilatérale

Deuxième partie – L'aide multilatérale

- 1- Présentation généralep. 13**
 - a) Les quatre grandes familles d'organisations multilatérales
 - b) L'évolution de l'aide multilatérale française
- 2- Le canal européenp. 14**
 - a) Les contributions de la France à la Commission européenne
 - b) La contribution au FED et son évolution
 - c) Ventilation du FED
 - d) Vers la budgétisation du FED ?
 - e) La facilité alimentaire d'un milliard d'euros
 - f) Réflexions et propositions
- 3- Les Institutions Financières Internationalesp. 21**
 - a) Les Institutions de Bretton Woods
 - b) La Banque Mondiale et l'Association Internationale de Développement (AID)
 - c) Les Banques Régionales de Développement
 - d) Les principales contributions françaises
 - e) Articulation avec l'aide bilatérale
 - f) Réflexions et propositions
- 4- Les fonds verticaux et les financements innovantsp. 27**
 - a) Panorama des fonds verticaux
 - b) Le Fonds Mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme
 - c) UNITAID
 - d) IFFIM/GAVI
 - e) Réflexions et propositions pour de nouveaux financements

| | |
|---------------------------------------------------------------|-------|
| 5- Le système des Nations Unies | p. 41 |
| a) Les Nations Unies et l'approche du développement | |
| b) La prolifération de structures et la complexité du système | |
| c) Une réforme nécessaire | |
| d) Les principales contributions françaises | |
| e) Réflexions et propositions | |

Troisième partie – Améliorer les dispositifs de coopération

| | |
|-------------------------------------------|-------|
| 1- La coopération bilatérale | p. 64 |
| a) Ses avantages | |
| b) La faiblesse de l'aide bilatérale | |
| c) L'Agence Française de Développement | |

| | |
|---------------------------------------------------|-------|
| 2- Le pilotage stratégique de l'aide | p. 68 |
| a) Le CICID | |
| b) La gestion de l'aide multilatérale | |
| c) Les priorités géographiques | |
| d) Les priorités sectorielles | |
| e) Le Document Cadre de Partenariat | |

| | |
|-------------------------------------------------------------|-------|
| 3- L'articulation bi-multi sur le terrain | p. 72 |
| a) La coordination des bailleurs | |
| b) Les fonds communs | |
| c) L'évaluation | |
| d) Les assistants techniques dans la coopération bilatérale | |
| e) Les ressources humaines dans l'aide multilatérale | |
| f) La société civile | |

| | |
|--------------------------------|-------|
| <u>Conclusion</u> | p. 78 |
|--------------------------------|-------|

| | |
|-------------------------------------------|-------|
| Résumé des principales propositions | p. 79 |
|-------------------------------------------|-------|

Annexes

| | |
|-------------------------|-------|
| Lettre de mission | p. 83 |
|-------------------------|-------|

| | |
|----------------------------------------------|-------|
| Remerciements et personnes auditionnées..... | p. 84 |
|----------------------------------------------|-------|

| | |
|----------------------------------------|-------|
| Programme de la mission au Niger | p. 96 |
|----------------------------------------|-------|

AVANT PROPOS METHODOLOGIQUE

Le présent rapport est le fruit de six mois de travail, temps très insuffisant pour mener à bien une telle mission, compte tenu de l'ampleur du sujet. Il se veut synthétique et pédagogique, il ne saurait être exhaustif et peut comporter des erreurs.

La grande difficulté rencontrée a été en effet d'obtenir les chiffres nécessaires pour établir une argumentation objective, tant le système, dépendant de plusieurs Ministères, est complexe et peu coordonné.

La méthode a consisté à travailler étroitement avec le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, le Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, et l'Agence Française de Développement. Elle a consisté aussi à écouter des personnalités qualifiées, ainsi ce sont 170 auditions qui ont été conduites à Paris d'abord, puis au cours de trois déplacements effectués à Bruxelles auprès du Parlement européen et de la Commission, à Genève et à Rome aux sièges des agences de l'ONU. Enfin, c'est une mission au Niger qui a apporté à ce travail l'indispensable expérience du terrain.

Des conclusions partielles permettent d'étayer l'argumentation et d'avancer pas-à-pas vers le dernier chapitre. Les réflexions et propositions qui y figurent sont issues du travail méthodique conduit avec l'aide de mon assistante parlementaire Isabelle LE MEUR, et sont le fruit de ma réflexion personnelle.

Je les formule en souhaitant ouvrir le débat pour une plus grande efficacité de notre aide et avec comme idéal un monde plus juste.

INTRODUCTION

1- LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET LES OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT

Dans le contexte actuel de la crise financière et économique mondiale, la question de l'engagement international pour l'aide au développement se pose avec encore plus d'acuité. En effet, les pays pauvres subissent de plein fouet les conséquences de la crise alors même que l'an passé, une crise agricole de grande ampleur provoquait déjà des émeutes de la faim.

Aux conséquences de la hausse des prix de 2008, en particulier ceux du pétrole et des denrées alimentaires, s'ajoutent les risques considérables liés à la récession mondiale dans laquelle nous sommes entrés. Ainsi, le G20, réuni en sommet à Londres début avril 2009, a reconnu dans son communiqué final « *l'impact disproportionné [de la crise] sur les personnes vulnérables dans les pays les plus pauvres* » et s'est engagé à mieux protéger les pays les plus fragiles, dont les populations sont les premières victimes des effets de la crise.

Néanmoins, alors que depuis l'an 2000 la communauté internationale s'est fixé pour objectif d'éradiquer la très grande pauvreté à l'horizon 2015, la lutte contre la faim reste un problème majeur. De même, les perspectives sont mauvaises s'agissant de réduction de la mortalité infantile et maternelle. D'une manière générale, selon les tendances actuelles, les Objectifs du Millénaire pour le Développement en matière de développement humain ne seront pas atteints en 2015 dans une majorité de pays. En cela, les pays d'Afrique subsaharienne sont dans une situation unique et cumulent une série de handicaps qui doivent faire l'objet de toutes les attentions. En effet, le nombre de personnes pauvres y a considérablement augmenté, à cause, entre autres facteurs, de l'importante croissance démographique, qui gomme les progrès à mesure qu'ils se réalisent.

Malgré des taux de croissance économique élevés ces dernières années, nettement supérieurs à ceux des pays industrialisés, l'Afrique subsaharienne n'a pas réussi à s'extraire du sous-développement. Et aujourd'hui, alors que cette croissance est ralentie par la crise et que l'Afrique souffre au départ d'une situation plus défavorable que la moyenne des pays en voie de développement, elle accuse un grand retard concernant l'ensemble des OMD et l'objectif prioritaire de la réduction de la pauvreté y est loin d'être atteint.

2- LA QUESTION DE L'EFFICACITE DE L'AIDE

Dans ce contexte financier et économique difficile, la question de l'efficacité de l'aide devient prioritaire pour les pays bailleurs et pour les bénéficiaires. Toutefois, comme l'affirmait le Secrétaire d'Etat à la Coopération Alain Joyandet lors de son audition par la Commission des Affaires Etrangères de l'Assemblée nationale le mercredi 27 mai 2009, « *nos contraintes budgétaires ne nous empêcheront pas d'agir* ».

Au regard des objectifs à atteindre et des engagements internationaux qu'elle a pris en 2002 à la conférence de Monterrey - consacrer 0,7 % de son RNB à l'aide publique au développement à l'horizon 2015 - la France doit définir clairement sa stratégie politique, géographique et sectorielle. Cela passe par la diversification des instruments de financement,

avec le maintien d'une aide au développement efficace pour la satisfaction des besoins de base des populations mais aussi le soutien à l'activité économique.

C'est ainsi que dans un entretien paru dans la presse africaine en mars 2009, le Président de la République française déclarait : *« l'évolution de notre engagement en faveur du développement de l'Afrique ne repose plus seulement sur l'aide publique au développement. Cette aide reste indispensable pour réaliser les objectifs du millénaire pour le développement et la France tiendra ses engagements financiers dans ce domaine. L'aide n'est cependant pas suffisante pour réduire rapidement la pauvreté. Elle doit en effet s'accompagner d'un effort de soutien à la croissance économique des pays d'Afrique¹ »*.

La Déclaration de Paris et le Programme d'Action d'Accra, qui sont aujourd'hui les cadres de référence en matière d'efficacité de l'aide, 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. Ils se concentrent sur l'articulation des acteurs, la coordination nécessaire de l'ensemble des bailleurs et bénéficiaires, auxquels s'ajoutent les organisations de la société civile et les nouveaux donneurs, tant étatiques que privés.

La Déclaration de Paris, entérinée le 2 mars 2005, est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et de hauts fonctionnaires ont adhéré et engagé leurs pays et organismes (25 organisations internationales et 90 pays) à améliorer l'efficacité de l'aide et son impact sur le développement. Elle se décline en 56 engagements de partenariat, basés sur 5 grands principes : l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et les responsabilités mutuelles. Elle s'est dotée de douze indicateurs à suivre pour mesurer les progrès accomplis dans l'obtention des résultats.

Le programme d'Accra, adopté en septembre 2008 au Ghana, exhorte les pays donateurs et les pays en développement à *« mettre au point des principes de bonnes pratiques concernant une division du travail dirigée par les pays »* et à instaurer *« un dialogue sur la répartition des tâches entre les pays d'ici juin 2009 »*. La division du travail apparaît essentielle et des résultats en la matière sont attendus tant au niveau multilatéral que bilatéral. Selon le Programme d'Accra, en comprenant mieux les rouages de la fragmentation de l'aide, les pays donateurs pourront procéder à des ajustements dans la répartition de leur aide entre les organisations et les pays.

3- UNE EVOLUTION ET UNE REFLEXION EN COURS

C'est ainsi qu'en cette période charnière de l'évolution de l'aide publique au développement internationale, avec les grands rendez vous internationaux du G20 et du G8 de 2009 et alors que des réformes profondes s'engagent sur le plan international avec la révision des institutions de Bretton Woods et la réforme de l'ONU, la France a entrepris, sous l'autorité de Bernard Kouchner, Ministre des Affaires Etrangères et Européennes, de clarifier les objectifs politiques et les stratégies françaises d'aide au développement par la mise en place de la Direction Générale de la Mondialisation (DGM), sur la base des recommandations de

¹ « La Semaine Africaine » du 24 mars 2009.

la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE.

C'est dans ce contexte évolutif que le Premier Ministre François Fillon a souhaité qu'une mission soit menée, portant sur les contributions françaises aux organisations multilatérales, auprès d'Alain Joyandet, Secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie. Le Premier Ministre indiquait notamment que « *cette évolution rend centrale la question de l'articulation entre aide bilatérale, aide européenne et aide multilatérale pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de notre dispositif de coopération* »².

Le présent rapport a donc pour objet de « *faire des propositions concrètes pour mieux mesurer l'impact et l'efficacité des programmes multilatéraux, d'assurer une meilleure visibilité de nos contributions et une plus grande influence française au sein des institutions multilatérales, d'identifier des critères permettant d'optimiser leur allocation dans le respect des engagements déjà pris, de rechercher des synergies entre les différentes composantes de notre aide publique au développement, aujourd'hui insuffisamment exploitées* ».

I- PRESENTATION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

1- LE CADRE GENERAL

Avec une APD d'un montant total net de 7,546 milliards d'euros, soit 10, 957 milliards de dollars en 2008, la France se situe au 4ème rang mondial en volume global de l'aide, soit près de 10 % de l'aide publique au développement nette consentie par les pays membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, sur un montant total de 119,759 milliards de dollars.

| Donneur(s) | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-------------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Pays du CAD | 69064.86 | 79431.51 | 107077.81 | 104368.76 | 103486.83 | 119759.48 |
| France | 7253.09 | 8472.56 | 10026.22 | 10600.59 | 9883.59 | 10956.92 |

Aide publique au développement en millions de dollars américains courants (source : OCDE 2009)

Ce montant d'APD équivalait à 0,39 % du RNB français en 2008 et restait encore en dessous de l'objectif de 0,7 % à atteindre d'ici 2015.

Il est très difficile de voir clair dans la répartition entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale en raison de la très grande complexité et de la disparité des modes de calculs. En effet, selon les chiffres de référence retenus - APD brute, APD nette ou APD programmable - on obtient des proportions différentes et l'analyse comme l'interprétation qui en découlent en sont modifiées.

² Cf. Lettre de mission en annexe 1.

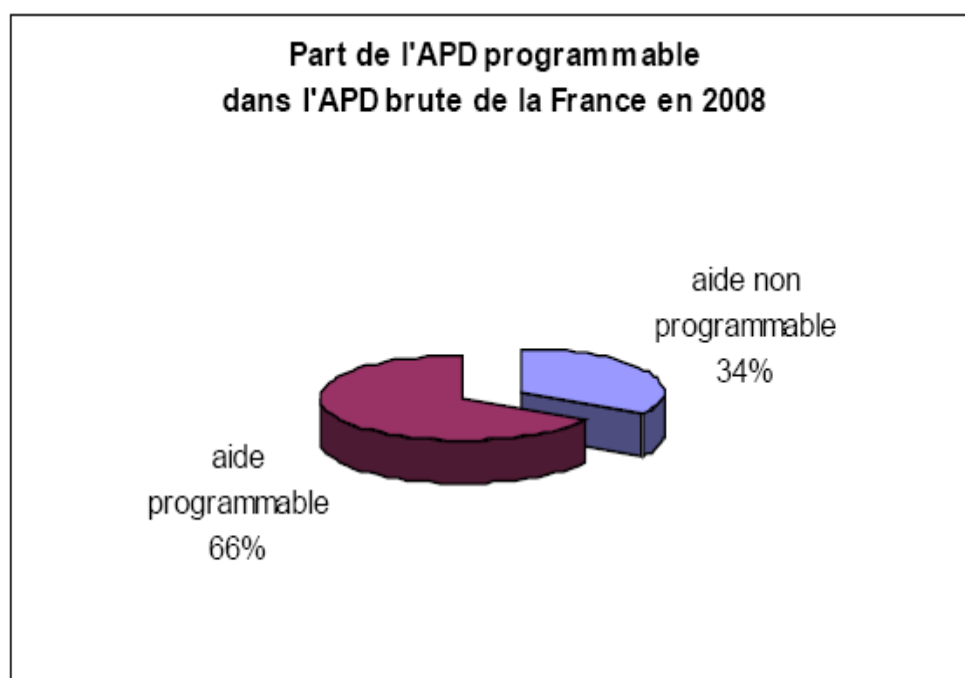
Aussi, dans un souci d'objectivité, j'ai fait le choix de présenter et expliquer le plus clairement possible les différents modes de calcul de l'APD, ainsi que les critères retenus pour les obtenir.

2- LES MONTANTS D'APD EN FONCTION DE LA BASE DE CALCUL

Il convient de présenter quelques définitions et chiffres de référence. J'ai choisi de présenter les plus récents, c'est-à-dire ceux de 2008, avec la réserve d'afficher des montants indicatifs dans la mesure où ils sont en cours de consolidation avant transmission au CAD de l'OCDE par la DGTPE.

- L'APD BRUTE de 8,450 Md € intègre la totalité de l'APD, y compris les remboursements de prêts (AFD et Trésor) comptabilisés en APD l'année précédente, équivalents à 854 M €.
- L'APD NETTE de 7,596 Md € est obtenue en déduisant ces remboursements de prêts équivalents à 854 M €.
- L'APD PROGRAMMABLE de 5,584 Md € est calculée sur l'APD nette de 7,596 Md € dont on déduit l'aide non programmable au sens du CAD, à savoir : les annulations de dette, les coûts d'écolage et de prise en charge des réfugiés, les coûts administratifs de mise en oeuvre de l'APD, la recherche au développement dans les pays donateurs, les opérations humanitaires et d'aide alimentaire, les opérations militaires à des fins civiles...

Ainsi l'APD programmable de 5,584 Md € représente 66 % de l'APD brute, les prêts de l'AFD et du Trésor comptant pour 1,330 Md €.



Si le montant et le pourcentage de l'APD programmable paraissent importants, il ne reflètent pas la réalité de l'aide réellement programmable, celle qui est effectivement disponible chaque année. En effet un calcul plus détaillé fait apparaître que pour en connaître le montant il faut déduire les engagements antérieurs et autres contraintes, à savoir :

- les prêts : 1,33 Md € ;
- les contrats de désendettement développement : 135 M € ;
- l'assistance technique : 100 M € ;
- le fonctionnement des centres culturels : 90 M € ;
- les versements aux banques centrales africaines : 90 M € ;
- les bourses : 80 M € ;
- les aides budgétaires : 40 M € ;
- l'appui aux ONG : 32 M €.

Ces instruments représentent 75 % de l'aide bilatérale programmable.

Ainsi, les moyens disponibles s'élèvent approximativement à 640 millions d'euros, soit 7,5 % de l'APD brute de la France ou 8,4 % de l'APD nette.

Le MAEE, le Secrétariat d'Etat à la Coopération et à la Francophonie et l'AFD se partagent ce budget, disposant ainsi chacun approximativement pour l'année du même budget que celui que celui attribué par notre pays au seul Fonds Mondial de lutte contre le Sida, le Paludisme et la Tuberculose.

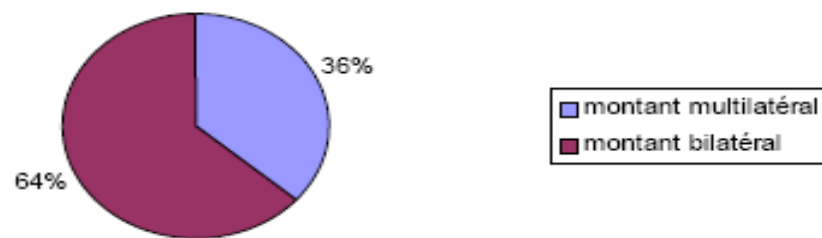
3- LES PARTS RESPECTIVES DE L'AIDE BILATERALE ET MULTILATERALE

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, il existe plusieurs bases de référence de l'APD. Selon la base retenue et compte tenu du fait que le montant de l'aide multilatérale reste inchangé à 3,072 Mds €, c'est l'aide bilatérale qui est affectée par le mode de calcul. En conséquence, de nettes différences dans le ratio bilatéral/multilatéral apparaissent selon la référence utilisée pour le calcul.

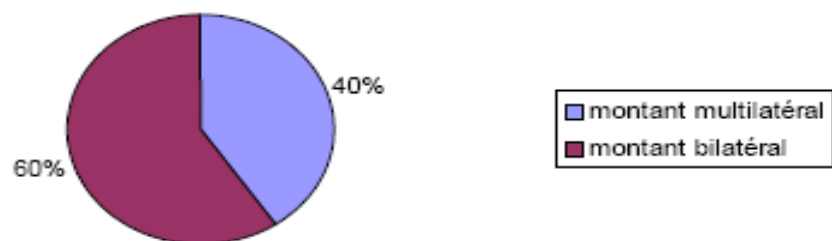
Dans un souci de transparence et d'exactitude, j'ai choisi de présenter les différents calculs possibles, en souhaitant vivement qu'un choix clair et définitif puisse être fait en faveur d'un mode de calcul, qui serait utilisé par toutes les organisations centrales de la coopération française (MAEE, DGTPE, AFD), ainsi que par les ONG. Il est évident qu'il convient de choisir le mode de calcul retenu par l'OCDE (APD nette), même si certains aspects doivent être rediscutés par la France, comme nous le verrons ultérieurement.

| Chiffres 2008 en millions d'euros | montant total | montant multilatéral | montant bilatéral |
|----------------------------------------------|----------------------|-----------------------------|--------------------------|
| APD brute | 8450 | 3072, soit 36 % | 5378, soit 64 % |
| APD nette | 7596 | 3072, soit 40 % | 4524, soit 60 % |
| APD programmable | 5584 | 3072, soit 55 % | 2512, soit 45 % |

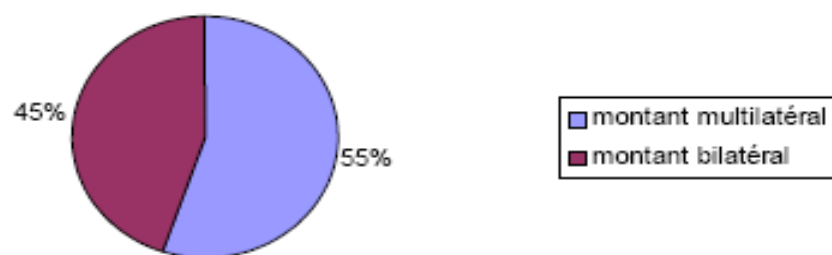
**part de l'aide bilatérale et multilatérale
dans l'APD brute de la France en 2008**



**part de l'aide bilatérale et multilatérale
dans l'APD nette de la France en 2008**

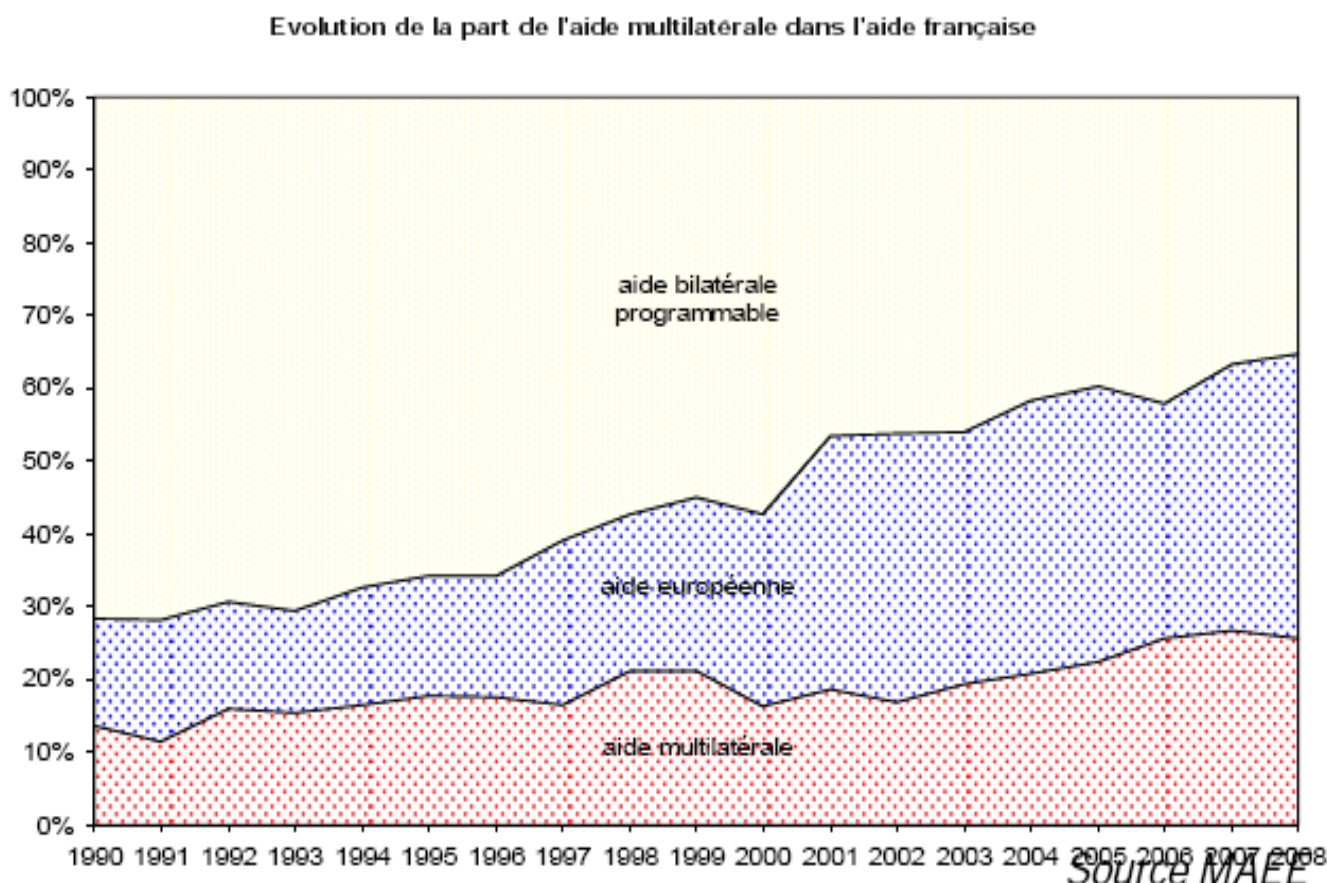


**Part de l'aide bilatérale et multilatérale
dans l'APD programmable de la France en 2008**



Les graphes ci-dessus montrent que la part de l'aide multilatérale varie selon la base de calcul de 36 % à 55 % de l'APD française.

Par ailleurs, l'observation de l'évolution de notre APD depuis 1990 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.



D'après l'observation des chiffres et à la suite des nombreuses auditions menées dans le cadre de cette mission, il ressort que la question du recul de l'aide bilatérale est au coeur du débat. En effet, elle pose le problème du respect de nos engagements bilatéraux, tant dans la continuité des programmes engagés que dans les réponses à apporter aux Etats, qui attendent de la France un partenariat direct, incluant son expertise ainsi que son rayonnement politique et culturel.

Ainsi s'exprime non seulement le besoin pour la France de conserver une juste répartition entre aide bilatérale et aide multilatérale, mais aussi la nécessité d'une bonne articulation pour une meilleure efficacité quantitative et qualitative de l'aide.

II- L'AIDE MULTILATERALE

1- PRESENTATION GENERALE

a) Les quatre grandes familles d'organisations multilatérales

L'aide multilatérale se décompose en quatre grands groupes, hors OCDE, qui joue un rôle essentiel dans la régulation de l'aide internationale, mais n'est pas un bailleur de fonds :

- la Commission européenne, premier vecteur de l'aide au développement française et premier donateur multilatéral mondial ;
- les Institutions Financières Internationales, incluant les Institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et FMI) et les Banques Régionales de Développement ;
- les fonds thématiques ou « fonds verticaux », principalement dédiés à la santé et à l'environnement ;
- les agences des Nations Unies en charge du développement.

b) L'évolution de l'aide multilatérale de la France

Aujourd'hui, la France contribue à 75 organismes multilatéraux et en 2008, l'ensemble des contributions à ces organismes se chiffrait à 3,072 Mds €. Le tableau ci-dessous montre la composition et l'évolution de l'aide multilatérale (source MAEE) :

| | Montant 2007 | Montant 2008 | Prévisions 2009* |
|-------------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| Union européenne | 1507 | 1752 | 1754 |
| IFIs | 555 | 548 | 673 |
| Fonds verticaux | 417 | 600* | 461 |
| Agences des NU | 172 | 172 | 170 |
| TOTAL | 2 651 | 3 072 | 3 058 |

* UNITAID intégré depuis 2008

** Prévisions DPT 2009 (sans UNITAID, contribution CE non révisée)

Les fonds européens représentent le premier poste de nos versements multilatéraux éligibles au calcul de l'APD et leur augmentation explique la majoration de notre aide multilatérale. Le dispositif des Nations Unies est au contraire le moins bien servi, surtout lorsqu'on considère les montants d'APD et non pas les versements bruts (seuls 28 % des versements au système des Nations Unies sont considérés comme de l'APD).

L'effort de la France en direction du multilatéral est orienté pour environ 57 % vers les financements communautaires (FED et autres instruments), puis vers les fonds verticaux et financements innovants (19 %), les institutions financières internationales de développement (18 %) et les Nations Unies (6 %).

2- LE CANAL EUROPEEN

a) Les deux contributions de la France à la politique européenne de coopération au développement

L'Union européenne (pays UE, membres du CAD, Commission Européenne) dans l'APD totale déclarée au CAD en 2008 (données préliminaires), reste 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. En effet, la Commission européenne représente le poste le plus important des contributions de la France avec un montant total de l'aide versée en 2008 de 1,752 Md €. La part totale de l'aide publique au développement française nette qui emprunte le canal européen est de 23 %. On distingue deux contributions de grandeurs voisines, financées par des mécanismes différents :

- la contribution au Fonds Européen de Développement (FED), d'un montant de 777 millions d'euros en 2008 ;
- la contribution française au budget communautaire, de 975 millions d'euros en 2008.

Ces deux formes d'aide sont régies par des règles administratives et des structures décisionnelles différentes.

En effet, la contribution au budget de la Commission est par définition une contribution globale non fléchée, elle est répartie sur les instruments de développement de la CE hors FED. Les fonds prélevés sur le budget communautaire sont gérés conformément au règlement financier général.

En revanche, la gestion du FED obéit à des mécanismes partenariaux inscrits dans l'Accord de Cotonou. Ainsi, couvert par un accord intergouvernemental *ad hoc*, le FED est financé par les Etats membres, le taux de contribution de chacun d'eux dépendant pour partie de son produit Intérieur Brut (PIB) mais aussi de ses liens historiques avec les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) concernés.

Le Fonds Européen de Développement (FED) a été créé à l'initiative de la France dès le traité de Rome en 1957. La France a accepté dès l'origine une clé de contribution supérieure pour soutenir les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ainsi que les Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM), par le biais du budget qui constitue l'instrument financier principal de la coopération européenne.

Basée sur le libre commerce et l'aide au développement, cette coopération est encadrée par les Conventions de Yaoundé (1963 et 1969) et de Lomé (1975, 1979, 1984 et 1989 révisée

en 1995), et par l'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000 et entré en vigueur le 1er avril 2003. Cet accord a été prévu pour une durée de vie de vingt ans. Au total, 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique sont concernés par cet accord qui fait l'objet de négociations intergouvernementales tous les cinq ans. La dernière révision a eu lieu le 25 juin 2005 au Luxembourg, la prochaine aura lieu en 2011.

C'est dans le cadre de l'Accord de Cotonou que les Etats membres de l'Union européenne ont signé le 17 juillet 2006 l'accord interne instituant le 10ème FED, fixant notamment le montant des contributions financières des Etats membres pour la période 2008-2013.

Le FED est composé de plusieurs instruments, notamment l'aide non remboursable, les capitaux à risque et les prêts au secteur privé.

b) La contribution française au FED et son évolution

Notre pays, après avoir été le premier contributeur de l'aide au développement de l'Union européenne jusqu'au 9ème FED, a obtenu une baisse de son effort contributif de 24,3 % à 19,55 %, ce qui le place désormais en 2ème position derrière l'Allemagne (20,5%).

Cependant, malgré la diminution de la clé contributive de la France sous le 10ème FED, les appels à contributions porteront jusque vers début ou mi-2011 sur l'enveloppe du 9ème FED en cours et la clé de contribution en vigueur restera par conséquent à 24,3% jusqu'à cette date. Or, sous l'effet de réformes du dispositif communautaire de coopération et du recours accru à l'aide budgétaire notamment, le rythme de décaissement du FED s'est accéléré et a un impact majeur sur la contribution française, dont la hausse actuelle modifie la structure de notre aide.

Décaissements du FED par année et montant des contributions françaises, estimations à partir de 2010 (source : Ministère des Affaires Etrangères et Européennes) :

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011(1) | 2012 | 2013 |
|---------------------|------|------|------|---------|-------|-------|
| Décaissements | 3200 | 3565 | 3740 | 3805 | 3835 | 3825 |
| Contribution France | 777 | 842 | 909 | 804 | 749,7 | 747,8 |

Clé de contribution du 9^{ème} FED
24,3%
Clé de contribution du 10^{ème} FED
19,55 %

- 1/3 des contributions pour 2011 porteront sur l'enveloppe du 9^{ème} FED et 2/3 sur celle du 10^{ème} FED.

Le budget total du 10ème FED s'élève à 22,682 milliards d'euros pour la période 2008-2013, soit 0,03 % du PIB européen. Par rapport au 9ème FED, ce montant tient compte du passage d'une période de cinq à six ans, de la croissance, de l'inflation et de l'élargissement de l'Union européenne. La contribution de la France au 10ème FED devrait s'élever au total à 4,4 milliards d'euros, soit une contribution moyenne annuelle de 739 millions d'euros, représentant 8 % de notre APD totale.

Evolution des décaissements au titre de la contribution française au FED, de 2000 à 2008 (en millions d'euros) (source : Ministère des Affaires Etrangères et Européennes) :

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Montants | 360 | 443 | 595 | 534 | 658 | 641 | 663 | 698 | 777 |

c) Ventilation sectorielle du FED

Les priorités sectorielles du FED recoupent les secteurs d'activité définis dans le consensus européen de décembre 2005 : gouvernance, prévention des conflits, commerce et intégration régionale, infrastructures, eau et énergie, cohésion sociale et emploi, environnement, développement humain (santé, éducation primaire et secondaire), aide budgétaire, ainsi que développement rural, planification territoriale, agriculture et sécurité alimentaire.

| 3. Répartition sectorielle prévisionnelle de la programmation <u>nationale</u> du 10ème FED (2008-2013) en millions d'Euros | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------|
| Gouvernance, démocratie, droits de l'homme, appui aux réformes économiques et institutionnelles | 1590.4 | 13.5% |
| Prévention des conflits et Etats fragiles | 160.5 | 1.4% |
| Commerce et intégration régionale | 382.3 | 3.2% |
| Infrastructure, communication et transport | 3088.3 | 26.4% |
| Eau et énergie | 538 | 4.6% |
| Cohésion sociale et emploi | 211 | 1.8% |
| Environnement et développement durable des ressources naturelles | 143 | 1.2% |
| Développement rural, planification territoriale, agriculture et sécurité alimentaire | 989.3 | 8.5% |
| Développement humain (Santé, éducation primaire et secondaire) | 623.8 | 5.3% |
| Aide budgétaire général | 3608.5 | 30.8% |
| Facilité assistance technique | 205.8 | 1.8% |
| Appui à l'Ordonnateur national du FED | 82.6 | 0.7% |
| Non spécifié | 78.7 | 0.7% |
| TOTAL | 11 702,2 | 100% |
| Dont appui budgétaire sectoriel (réparti entre les secteurs sus-mentionnés) | 1915.0 | 16.4% |

Source: DG DEV 2009, Commission Européenne

L'accent est mis sur trois aspects :

- la lutte contre la pauvreté (90 % des crédits du 10ème FED sont affectés aux pays les moins avancés, en particulier en Afrique subsaharienne) ;
- la gouvernance démocratique, les montants sont alloués aux pays partenaires en fonction de leurs engagements en matière de gouvernance ;
- l'appui à l'intégration régionale : la dotation des programmes indicatifs régionaux (PIR) passant de 350 millions d'euros sous le 9ème FED à 1,765 milliard d'euros sous le 10ème FED.

d) Vers la budgétisation du FED ?

Depuis 1973, la Commission européenne prône l'intégration dans le budget de l'Union européenne de l'aide accordée aux pays ACP ainsi qu'aux pays et territoires d'Outre-Mer dans le cadre du FED, afin d'accroître le contrôle public de cette aide ainsi que sa transparence et son efficacité.

A l'heure actuelle, le Fonds est en effet le seul poste de dépenses non soumis à l'autorisation du Parlement européen. Au cours des négociations sur les perspectives financières sur la période 2007-2013, la Commission a relancé la proposition de budgétisation du FED qui a été, une nouvelle fois, rejetée par le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005. Le débat sera ouvert à nouveau à l'occasion de la préparation des prochaines perspectives financières portant sur la période 2014-2020.

Cette évolution me paraît nécessaire non seulement parce qu'elle aurait pour effet de diminuer la clé contributive de la France, mais aussi parce que le FED est un instrument complexe et peu lisible, géré par la Commission en dehors du contrôle du Parlement européen. La France devra soutenir la budgétisation du FED à condition toutefois que l'équivalent du montant du FED reste affecté aux Etats ACP et que le principe de la contractualisation sur 5 ans soit maintenu.

Toutefois, si la budgétisation du FED n'était pas réalisée, il conviendrait que la France renégocie sa clé de contribution pour l'aligner sur la clé de répartition budgétaire.

Ainsi, dans un cas comme dans l'autre, notre pays pourrait récupérer une marge de manœuvre financière. Le Parlement devra rester attentif à ce que cet argent reste affecté au budget de l'APD.

e) La facilité alimentaire européenne d'un milliard d'euros

Afin de réagir au plus vite à l'envolée des prix des denrées alimentaires dans les pays en développement, un règlement établissant une « facilité alimentaire » d'un milliard d'euros a été adopté par le Parlement européen et le Conseil en décembre 2008, pendant la présidence française de l'UE.

Ce montant vient s'ajouter à une enveloppe de 800 millions d'euros attribuée pour aider les agriculteurs les plus pauvres à améliorer leurs récoltes en 2008 et 2009. « *L'Europe a déjà*

apporté des solutions humanitaires à la crise alimentaire dans le cadre de son aide d'urgence. La facilité alimentaire lui permet d'aborder cette crise sous l'angle du développement [...] pour remettre l'agriculture sur pied », a déclaré le 30 mars 2009 Louis Michel, Commissaire européen en charge du Développement et de l'Aide humanitaire. Ce milliard d'euros doit être utilisé sur la période 2009-2011 pour :

- inciter les producteurs de denrées alimentaires à augmenter l'approvisionnement ;
- agir directement sur les répercussions de la volatilité des prix des denrées alimentaires sur les populations locales ;
- augmenter la capacité de production alimentaire et améliorer les méthodes de gestion du secteur agricole sur le long terme.

Concrètement, la facilité alimentaire européenne soutient :

- les mesures visant à améliorer l'accès aux services et aux intrants agricoles, notamment les engrais et les semences, et mettant l'accent sur les équipements et matériaux disponibles localement ;
- les mesures ayant une fonction de « filet de sécurité », destinées à maintenir ou à augmenter les capacités de production agricole et à satisfaire les besoins alimentaires fondamentaux des populations les plus vulnérables, notamment les enfants ;
- des mesures stimulant la production à petite échelle afin de répondre aux besoins spécifiques des pays (micro-crédit, investissement, équipement, infrastructures et stockage), renforçant la formation professionnelle et soutenant les professionnels du secteur agricole.

Le choix des voies d'acheminement s'est porté prioritairement vers les organisations internationales participant à l'équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire par les Nations Unies. En effet, la facilité alimentaire ayant vocation à être un instrument de réponse rapide, ce choix s'est justifié par le fait que ces organisations disposent déjà de mécanismes d'assistance et de dialogue politique et qu'il serait plus facile de les soutenir et de les renforcer. Ainsi, plus de 550 millions d'euros, soit les deux tiers de la facilité, sont attribués principalement à l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), le Fonds International de Développement Agricole (FIDA), le Programme Alimentaire Mondial (PAM), la Banque mondiale (BM) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Par ailleurs, un appel à proposition doté d'un budget de 200 millions d'euros a été lancé fin mai 2009 pour financer des projets portés par les ONG, les agences de développement et les collectivités locales des pays membres dans 35 pays prioritaires.

Les activités ayant une dimension régionale, comme celles touchant à la facilitation des échanges et à l'harmonisation des politiques et de la réglementation, seront menées par l'intermédiaire d'organisations régionales, comme la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest. Le montant alloué à ces organisations est de 60 millions d'euros.

Enfin, une partie du programme est mise en œuvre par l'intermédiaire des budgets nationaux dans les pays bénéficiaires et prend la forme d'un appui budgétaire portant sur un montant de 165 millions d'euros.

Cette répartition a soulevé bon nombre de critiques, notamment de la part des ONG, des agences de développement et des collectivités locales agissant dans le cadre de la coopération décentralisée qui estiment insuffisant le montant qui leur est alloué et soulignent la lenteur de mise en œuvre du financement alors même que les populations touchées ont un besoin urgent d'aide. J'ai pu constater lors de ma visite à la FAO à Rome début mai 2009 que les premiers accords de contribution allaient seulement être signés, ce qui me semble être un délai plutôt long pour une aide d'urgence, même s'il est entendu que les effets de la crise alimentaire seront durables et que l'aide mise en place en 2009 sera bien-sûr utile.

f) Réflexions et propositions sur nos contributions européennes

Nous l'avons vu, les contributions de la France à la Commission européennes sont très importantes et notre pays ne tire malheureusement pas de cet effort le parti qu'il devrait en tirer. En effet, la complexité des mécanismes et l'absence de contrôle du Parlement européen, rendent difficile voire inexistante la visibilité politique pour le Parlement français, et même européen.

Un rapport annuel incluant une évaluation des réalisations apparaît *a minima* nécessaire. Il serait très intéressant qu'il fasse l'objet d'un débat tant au Parlement européen que dans les parlements nationaux.

Il est en effet regrettable que le premier bailleur mondial d'APD n'ait pas de stratégie de communication politique plus forte en Europe et dans le monde sur le volume de son aide et ses actions.

Il en va de même dans les pays récipiendaires de l'aide européenne. Les réalisations nécessitent une large communication à laquelle les ambassadeurs des Etats membres doivent impérativement être associés afin de clarifier la perception politique de l'Europe, qui apparaît encore trop souvent comme une administration.

Par ailleurs, l'appui budgétaire global largement pratiqué par la Commission, s'il présente l'avantage d'accélérer les décaissements, est loin de faire l'unanimité des Etats bailleurs et nécessite des capacités de gestion déjà affirmées des Etats récipiendaires. L'appui budgétaire ciblé lui est souvent préférable tant pour l'efficacité que pour la visibilité des politiques mises en œuvre par les ministères concernés.

La pratique de l'appui budgétaire ciblé, versé à divers fonds communs sectoriels, permet en outre de rassembler les Etats membres bailleurs bilatéraux, et éventuellement des bailleurs multilatéraux, autour d'actions structurantes plus facilement identifiables politiquement pour tous. Cette pratique, dans l'esprit de la Déclaration de Paris, doit être privilégiée par la Commission car elle donne sa place à chaque Etat membre et permet ainsi de valoriser l'aide européenne en même temps que l'aide bilatérale.

Cette pratique nécessite une totale implication de nos représentants dans les pays récipiendaires via les Services de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) ou l'AFD pour le suivi des projets européens. Elle nécessite, et induit à la fois, une appropriation de l'aide européenne par la France qui en reste le premier bailleur à ce jour.

L'implication de l'Europe passe par la dimension politique de son action, y compris sa plus grande implication dans les secteurs sociaux de la santé et de l'éducation, et une plus grande présence de ressources humaines dans les pays. Elles sont nécessaires non seulement pour la réalisation des opérations, mais aussi pour la coordination de l'aide, l'évaluation de son efficacité et la communication à tous les niveaux. Il ne s'agit pas seulement d'expertise mais de porter le message de l'action et des valeurs européennes dans les stratégies de développement.

A cet égard, la pratique qui se met en place de sous-traiter des projets par appel à candidature aux agences de développement des Etats membres, dont l'AFD, mérite d'être soulignée et encouragée. Dans le cadre de la mise en oeuvre de la facilité alimentaire européenne d'un milliard d'euros, la Commission a lancé des appels à projets, mettant en concurrence les agences bilatérales et les ONG. L'AFD a répondu à six appels d'offres portant sur un montant d'environ 20 millions d'euros pour des projets en Afghanistan, au Cambodge, à Haïti, au Kenya, au Laos et au Sénégal.

Enfin, la question de l'échelle des politiques de développement, européenne et bilatérales, me paraît stratégiquement essentielle. La division du travail entre l'UE et les Etats membres doit donner lieu à une réflexion commune approfondie sur la clarification des compétences de l'Europe et de ses Etats membres, bailleurs bilatéraux.

En effet, l'Union européenne constitue dans le monde un modèle de solidarité politique entre 27 Etats et sa capacité à conduire des politiques à grande échelle sur son propre territoire est réelle. Son expérience, sa surface géographique, sa diversité, ses capacités financières, la mettent aujourd'hui en responsabilité de conduire des politiques régionales dans les pays partenaires, tant en matière d'infrastructures et de transports, que d'agriculture et de développement rural, de gestion des ressources naturelles et de changement climatique, de gouvernance et de genre...

A l'Europe de soutenir les politiques régionales de développement. Aux Etats membres de se répartir le travail en bilatéral dans les pays aidés, sur des politiques sectorielles complémentaires ou différentes de celles de l'Europe, mais toujours en coordination.

La division géographique du travail est aussi un vrai sujet entre les Etats membres et doit s'organiser au niveau européen car tous les bailleurs ne peuvent être présents partout sous peine de courir le risque de saupoudrer l'aide et de n'être plus nulle part. Dans la mesure où nous restons présents à travers nos contributions européennes et dès lors que des Etats amis restent présents en bilatéral, il n'est pas inconcevable de penser que la France puisse se retirer ou rester plus modestement présente dans certains pays.

La question de l'appropriation par la France de ses contributions européennes ne se posera plus quand, par la division du travail et une meilleure définition des rôles, notre pays sera véritablement impliqué dans la politique européenne d'aide au développement. La France, comme les autres Etats membres, pourra alors considérer ses financements européens

comme de l'aide bilatérale. C'est d'ailleurs ce que font les Etats-Unis, pour lesquels le FED est de l'aide bilatérale.

Dans cet esprit, la France pourrait afficher dans la notification de ses contributions nationales et dans le calcul des financements engagés sur ses politiques sectorielles la part qu'elle paye via le canal européen. Cette présentation lui donnerait sans aucun doute un poids plus grand dans les tours de table internationaux : il s'agitait d'un affichage politique et non pas comptable.

3- LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES (IFIS)

La principale caractéristique des institutions financières internationales est de participer au financement de projets de développement en accordant des prêts comportant une part plus ou moins importante de don, à des taux que les PED ne pourraient obtenir sur la marché privé. Les abondements des pays bailleurs à ces institutions entraînent un effet levier permettant de financer des programmes inaccessibles à des aides bilatérales isolées.

Les principales IFIs sont :

- Les institutions de Bretton Woods, la Banque mondiale et le FMI dont le siège est situé à Washington. Elles appartiennent au système onusien et ont une vocation géographique universelle. Les activités des institutions de Bretton Woods sont désormais principalement orientées vers les pays en développement.
- Les Banques Régionales de Développement (BRD) ont, comme leur nom l'indique, des conditions spécifiques en ce qui concerne les pays bénéficiaires. Elles ont été mises en place dans les différentes régions du monde parallèlement aux institutions de Bretton Woods.

a) Les Institutions de Bretton Woods

Lors des Accords de Bretton Woods en 1944, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM), furent créés pour répondre à deux préoccupations :

- ne pas voir se répéter les crises monétaires des années 30 et la chute des échanges mondiaux qui en a découlé (rôle dévolu au FMI) ;
- reconstruire l'Europe, dévastée par la seconde Guerre mondiale (rôle de la Banque mondiale).

Selon le système conçu à cette époque, le FMI a pour rôle de veiller à l'équilibre des balances de paiement et de fournir des crédits à court terme, la BM recourant à des prêts à long terme. Les ressources du FMI sont essentiellement constituées par la mise en commun des devises des États membres alors que la Banque fonctionne avec des emprunts.

En 1988, un accord entre le Fonds et la Banque était conclu, conditionnant strictement les prêts de la Banque à un accord entre le pays emprunteur et le FMI.

La Banque Mondiale, destinée à l'origine à accorder des aides à long terme aux pays dévastés par la guerre pour faciliter leur reconstruction et leur développement, a désormais orienté son activité vers les pays en développement, via des prêts aux Etats ou au secteur privé avec la garantie des Etats, pour des projets de développement.

La priorité de la Banque mondiale depuis le début des années 2000 est à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). La lutte contre la pauvreté est devenue son principal objectif et elle s'est engagée dans des missions nouvelles : projets de développement ruraux, d'éducation, d'eau, de santé, de développement urbain, venus compléter une palette d'intervention limitées auparavant au soutien économique aux Etats et à la mise en place d'infrastructures de base (routes, ports, aéroports, barrages...)

Ainsi le 10 octobre 2007, le Président Zoellick a fait connaître à la presse sa vision pour la Banque, qui se décline en six thèmes :

- le soutien aux pays les plus pauvres, en particulier en Afrique (une importance particulière est accordée à la croissance, aux infrastructures, à l'agriculture et à la gouvernance) ;
- le soutien aux Etats fragiles (l'accent est mis sur la reconstruction et une approche plus intégrée entre le développement et la sécurité) ;
- le soutien aux pays à revenus intermédiaires (la Banque souhaiterait adopter une approche plus flexible et compétitive) ;
- l'appui aux Biens Publics Mondiaux (santé, commerce, lutte contre le changement climatique) ;
- l'encouragement de la croissance dans le monde arabe (avec une attention particulière aux domaines de la connaissance et de l'enseignement).

b) La Banque mondiale et l'Association Internationale de Développement (AID)

L'AID est le guichet concessionnel de la Banque Mondiale, son objectif est d'encourager le développement économique et la productivité dans les pays en voie de développement en leur fournissant des moyens financiers à des taux préférentiels.

En apportant une aide aux 78 pays les plus pauvres (dont 39 se trouvent en Afrique), l'AID a été un moyen efficace de soutenir la croissance et le développement des pays maintenant considérés comme de bons exemples de développement. On compte 34 pays - entre autres le Botswana, la Chine, la Corée du Sud, l'Egypte, la Turquie - s'étant affranchis du recours aux ressources de l'AID depuis ses origines en 1960.

Les opérations financées peuvent renforcer plusieurs secteurs en même temps, par exemple :

- Au Bangladesh, en soutenant les programmes d'éducation pour les filles au niveau secondaire, le financement de l'AID a également contribué à la réduction des taux de mortalité infantile. Un programme d'électrification rurale a permis d'augmenter les revenus et a contribué à l'amélioration des indicateurs de santé ainsi qu'à l'amélioration de la qualité des soins.
- À Madagascar, l'AID a apporté son soutien à la réduction de pratiques agricoles non-soutenables d'un point de vu environnemental, telles que le brulis, à travers une approche comprenant : l'amélioration de la productivité agricole par la réforme foncière, l'accès au micro-crédit ainsi que l'alternance des productions agricoles visant à augmenter le rendement. L'éco-tourisme a également été développé afin de transformer la préservation de l'environnement en une source de revenus pour la population locale.

En 2008, la France a affecté la majeure partie de ses contributions à la reconstitution du fonds de l'AID, soit 352,51 M€ sur les 378,52 M€ versés à la Banque mondiale en 2008. La France a également versé 21,01 M€ de contributions obligatoires à l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (AID-IADM).

Le maintien des contributions françaises à l'AID doit permettre à l'institution de consacrer une place toujours croissante à l'Afrique dans le domaine de la lutte contre la pauvreté.

Compte tenu de la place privilégiée de cette institution dans l'élaboration des stratégies de développement, les collaborations intellectuelles avec les acteurs de l'aide française sont particulièrement nombreuses.

La France est attentive aux réflexions stratégiques actuelles de la Banque, concernant notamment son positionnement en faveur des États fragiles ou de l'intégration régionale. Signalons à cet égard que le projet de stratégie française vis-à-vis de la Banque mondiale préparé par la DGTPE sera vraisemblablement présenté avant les assemblées générales annuelles du FMI et de la banque Mondiale les 5 et 6 octobre prochains à Istanbul.

c) Les Banques Régionales de Développement (BRD)

Elles fournissent des prêts à long terme et de l'assistance technique aux pays des régions auxquelles elles sont affectées. Elles gèrent également des fonds spéciaux créés pour répondre à des urgences humanitaires. Les pays bailleurs choisissent de contribuer aux banques régionales de développement en fonction de leurs priorités géographiques et stratégiques. On distingue principalement :

- **la Banque Africaine de Développement (BAfD)**, dont le siège se trouve à Abidjan (provisoirement transféré à Tunis) :

Créée en 1963, la BAfD est la première institution de financement du développement en Afrique et comptait fin décembre 2007 78 pays membres dont 53 pays africains. Elle s'est donné comme priorités la lutte contre la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie et la

mobilisation de ressources pour le progrès économique et social de ses pays membres régionaux. Depuis l'an 2000, la BAfD, en partenariat avec de multiples organisations internationales et de développement parmi lesquelles l'Organisation des Nations Unies (ONU), la Banque mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International (FMI), s'est engagée à assister et à soutenir les pays membres régionaux pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Le Fonds Africain de Développement (FAD), a connu onze reconstitutions générales, au rythme d'une reconstitution tous les trois ans. Pour la période 2008-2010, la reconstitution s'élève à 8,9 milliards de dollars soit une augmentation record de 52 % par rapport aux cycles précédents.

– **la Banque Asiatique de Développement (BAsD)**, dont le siège est à Manille :

La Banque Asiatique de Développement a été fondée en 1966. Elle compte 67 membres dont 48 de la région asiatique. La Banque a contribué avec succès à l'impressionnante croissance économique de l'Asie, toutefois, les défis sont encore nombreux : 70 % de la population pauvre mondiale vivent en Asie. La lutte contre la pauvreté est l'objectif prioritaire de la BAsD. Son mandat consiste à mobiliser des moyens financiers et du savoir-faire au service du développement économique et social de l'Asie. Le Fonds Asiatique de Développement (FAsD) octroie des crédits à faible taux d'intérêt et des subventions aux plus pauvres des États membres à raison de 1,5 Mds \$ environ chaque année. Depuis 2005, jusqu'à 21 % des moyens à disposition doivent être distribués aux pays les plus pauvres sous la forme de subventions non remboursables.

d) Les principales contributions de la France aux IFIs

Les contributions françaises aux IFIs reflètent la priorité accordée par notre pays à l'Afrique. Ce choix s'explique par notre histoire commune, par les liens affectifs et culturels avec l'Afrique francophone et par la présence d'entreprises françaises dans cette partie du monde. La Banque mondiale et le Fonds Africain de Développement (administré par la Banque Africaine de Développement) en sont les principaux bénéficiaires.

- Les engagements pluriannuels français concernent :

- la Banque mondiale : participation à la 15ème reconstitution de l'IDA à hauteur de 1,25 Md € pour la période 2009-2011, soit 416 M€ en moyenne par an. La France en est le 5ème contributeur avec 6,5 % du montant total derrière le Royaume- Uni (14,5 %), les Etats-Unis (12,2 %), le Japon (10 %) et l'Allemagne (7,05 %) ;

- la Banque Africaine de Développement (BAfD) : participation à la 11ème reconstitution du fonds : 362 M€ sur la période 2008-2010 (120 M€ en moyenne par an). La France en est le 2ème contributeur.

- la Banque Asiatique de Développement (BAsD) : participation à la 10ème reconstitution du fonds : 100 M€ sur la période 2009-2012, soit 25 M€ en moyenne par an. La France en est le 7ème contributeur.

- Les principales contributions annuelles françaises :

En 2008, nos contributions représentent 548,70 M€, soit l'équivalent du tiers de l'aide passant par le canal européen avec (chiffres estimatifs de juin 2009³) pour :

- la Banque Mondiale: 378,52 M€ sur lesquels 352,51 M€ sont affectés à l'IDA ;
- le Fonds Africain de Développement : 121,60 M€ ;
- le Fonds Asiatique de Développement : 30,45 M€ ;
- le Fonds Monétaire International : 28,84 M€.

La France a fortement soutenu la reprise de l'activité de la Banque Africaine de Développement (BafD), y compris par l'augmentation de ses contributions au Fonds Africain de Développement (FAD) dont elle est le deuxième contributeur pour le FAD XI. Cette institution, dont la valeur ajoutée dans le domaine des infrastructures (notamment régionales) et du secteur productif est très forte, doit encore être renforcée.

e) L'articulation entre l'aide bilatérale de la France et les IFIs

La Banque Mondiale travaille plus étroitement aujourd'hui avec ses partenaires bailleurs du développement : 60 % de son travail analytique est fait en commun (contre 49 % en 2005) et 54 % de son aide est déboursée au travers de procédures conjointes de financement.

La priorité de la Banque mondiale sur le terrain avec ses partenaires au développement porte sur la simplification de l'architecture de l'aide internationale. Un exemple d'absence de coordination : la Tanzanie où une large part de l'aide passe par 700 projets gérés par 56 unités de mise en œuvre parallèles. La moitié de l'assistance technique fournie au pays n'est pas coordonnée avec le gouvernement tanzanien. Ce pays a reçu 541 missions de donateurs en 2005 dont seulement 17 % impliquait plus d'un donateur.

Le cofinancement par la Banque mondiale des projets financés par l'aide bilatérale française, avec ou sans les banques régionales, permet de renforcer leurs impacts positifs et de partager les risques avec d'autres bailleurs de fonds. Un exemple d'investissement : le barrage hydroélectrique de Nam Theun II au Laos a été financé par le Groupe Banque mondiale et l'AFD qui ont partagé les coûts et les risques. Un exemple de partenariat social : le fonds commun « santé » mis en place dans le cadre de notre DCP au Niger, qui permet entre autres actions positives, d'assurer la gratuité des soins pour les enfants de moins de 5 ans.

Ainsi, 80 % des cofinancements de l'AFD sont effectués avec la Banque mondiale grâce à un protocole d'entente initialement signé en mars 2007 et actuellement en cours de révision.

³ (i) montants communiqués par la DGTPE mi juin 2009, estimatifs et provisoires car la déclaration APD définitive 2008 ne devait pas être finalisée avant la mi-juillet.

(ii) les montants indiqués correspondent aux montants déclarés au titre de l'aide publique au développement et peuvent être inférieurs aux montants budgétaires, selon les coefficients de pondération APD des différentes institutions.

La Banque mondiale se concerte avec l'ensemble des acteurs publics et privés français lors de l'élaboration de ses stratégies sectorielles telles que les transports, l'agriculture, la santé, les infrastructures, la stratégie urbaine, le changement climatique. Ces échanges sont l'occasion de valoriser l'expertise et le savoir-faire français des chercheurs, des entreprises et des ONG.

Enfin, on observe qu'entre 2004 et 2008, les entreprises françaises ont remporté pour 1,211 Mds de dollars d'appels d'offre émanant de la Banque mondiale, soit 12 % du total des appels d'offres attribués au pays de l'OCDE.

f) Réflexions et propositions

Les Institutions Financières Internationales sont des instruments indispensables de l'aide au développement et le renforcement de nos contributions démontre que la France en apprécie l'importance dans le contexte de crise économique et financière mondiale que nous traversons.

Cependant, ces Institutions apparaissent comme des outils financiers totalement indépendants des Etats bailleurs, au Nord comme au Sud et dans lesquels la visibilité de nos engagements politiques est quasiment nulle. Elle est pourtant nécessaire compte tenu de l'importance de nos apports financiers et cela aussi bien quand les financements de ces IFIs sont complémentaires de notre aide bilatérale que lorsque nous ne sommes pas présents en bilatéral et que ces financements sont pour la France une façon de rester présente.

Par ailleurs, les procédures apparaissent encore très complexes, trop lentes et pas alignées. Les récipiendaires de l'aide aspirent à un dialogue plus ouvert et à une meilleure compréhension des difficultés qu'ils rencontrent pour répondre à des exigences très rigoureuses, en raison notamment du manque de ressources humaines formées à ces procédures.

Là encore, l'assistance technique française a un rôle déterminant à jouer pour assister les Etats dans la coordination des aides bi et multilatérale. Ce rôle incombe aux conseillers des ministres en charge des stratégies sectorielles de développement.

Il est indispensable que le mandat de coordination attribué à nos ambassadeurs renforce la coopération avec la Banque mondiale et toutes les IFIs en vue d'élaborer des pôles de compétence locaux et de faciliter ainsi l'accès aux financements par les Etats.

Enfin, et dans un cadre qui dépasse celui de ce rapport, je me dois de souligner que la réforme des institutions de Bretton Woods annoncée est attendue.

Lors du récent sommet du G8 à L'Aquila en Italie, Nicolas Sarkozy s'est déclaré favorable au renforcement du G14, le groupe rassemblant les pays les plus riches de la planète et les principaux pays émergents, indiquant que *« la crise mondiale appelle des réponses mondiales. Le G8 ne suffit plus pour traiter les défis globaux. Donc, il faut l'élargir pour qu'il soit plus représentatif des nouvelles réalités et nouveaux équilibres mondiaux »*.

Toujours lors du dernier G8, principalement consacré au changement climatique et au développement, les ministres du développement des principales économies mondiales se sont engagés à augmenter de plus de 21 milliards de dollars leur aide en faveur de la sécurité alimentaire des pays pauvres, principalement en Afrique, sur une période de trois ans.

Les participants indiquent *« avoir mis l'accent en particulier sur le besoin de régler la question de la mobilisation de capitaux privés pour le financement d'infrastructures »*. Plus concrètement, les participants ont proposé de *« réduire de 50% les commissions sur les transferts d'argent des immigrés »* vers leur pays d'origine, une mesure qui permettrait de dégager *« entre 12 et 15 milliards de dollars »* par an.

« Nous nous réjouissons qu'ait été pris en compte la relance de l'agriculture sur le continent africain », a déclaré le secrétaire d'Etat français à la Coopération, Alain Joyandet, estimant qu'un tel *« consensus pouvait aider à l'accélération de la réalisation des Objectifs du Millénaire »* fixés par les Nations Unies en matière de réduction de la malnutrition.

« L'engagement des pays du G8 à investir pour la sécurité alimentaire est une bonne nouvelle », a estimé le président de la Banque mondiale, Robert Zoellick, dans un entretien accordé à Reuters. *« L'objectif doit être double »*, a-t-il ajouté, insistant sur la nécessité de réduire la faim dans le monde et d'accroître dans le même temps la production agricole globale. Un fonds d'investissement agricole, susceptible d'être géré par la Banque mondiale, devait être discuté lors du sommet du G8, mais la décision définitive pourrait n'être prise que fin septembre, lors du prochain sommet du G20 à Pittsburgh, aux Etats-Unis.

4- LES FONDS VERTICAUX ET LES FINANCEMENTS INNOVANTS

a) Panorama des fonds verticaux

Les fonds verticaux font partie des nouveaux acteurs de l'aide au développement apparus depuis une dizaine d'années, avec les fondations privées et les donateurs bilatéraux ne faisant pas partie du CAD de l'OCDE. La Banque Mondiale et l'OCDE les définissent comme des *« initiatives internationales en dehors du système de l'ONU, levant des fonds significatifs au niveau des pays pour soutenir des objectifs thématiques ciblés »*.

Ils ont pour objet de traiter des problématiques planétaires sur les thèmes suivants :

- **la santé**, avec le Fonds Mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme (FMSTP), UNITAID et GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunization ainsi que PEPFAR (President's Emergency Plan for AIDS Relief).

Ces fonds ont tous pour objet de répondre à l'OMD 6 et au constat alarmant selon lequel chaque année près de 300 millions de personnes contractent le paludisme et 9 millions sont touchées par la tuberculose alors que 33 millions de personnes sont contaminées par le VIH/Sida dans le monde, dont la grande majorité dans les pays en développement.

- **l'environnement**, avec le Fonds mondial pour l'Environnement (FEM).

Ce fonds fait travailler en partenariat 178 pays, institutions internationales, ONG et entreprises du secteur privé pour traiter des questions environnementales mondiales. ses engagements sont dirigés vers 6 grandes thématiques : la biodiversité, le changement climatique, l'eau, la dégradation terrestre, la couche d'ozone et les polluants persistants. La France a contribué au FEM à hauteur de 33,75 millions d'euros en 2008.

- **l'éducation de base** avec Education pour Tous (Fast Track).

Ce fonds a pour objectif de faciliter l'accès à l'éducation de base (primaire) pour tous les enfants. En effet, selon l'UNICEF, 93 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école ne sont pas scolarisés et 70 pays sont encore loin d'atteindre en 2015 l'OMD 2 relatif à la scolarisation universelle des garçons et des filles.

Le mécanisme Fast Track est complexe puisqu'il fait intervenir deux fonds fiduciaires : le fonds catalytique pour financer les plans nationaux d'éducation et le fonds de développement des programmes (EPDF) pour aider les pays en amont dans l'élaboration de leur politique sectorielle d'éducation. Ce mécanisme est décrit de façon détaillée dans le Vade-mecum de la coopération multilatérale.

Pour la France, c'est l'AFD qui contribue à l'initiative Education pour tous (Fast Track) avec 6,515 millions d'euros en 2008. Pour cette raison, Fast Track n'apparaît pas dans le tableau ci-dessous, qui ne recense que les décaissements effectués par l'Etat en multilatéral. A cet égard, on remarquera qu'il est dommage de ne pouvoir afficher cette contribution dans l'aide multilatérale de la France. En effet, il ne s'agit pas là de retirer Fast Track à l'AFD, qui est très impliquée dans sa gestion, mais de pointer une anomalie dans la présentation de nos contributions, qui d'ailleurs ne concerne pas seulement Fast Track, puisque l'AFD verse d'autres contributions à des agences ou fonds multilatéraux.

De manière générale, les fonds verticaux ont une grande capacité à mobiliser l'attention sur des problématiques et obtiennent des résultats spectaculaires. Mais par ailleurs, en augmentant encore le nombre des acteurs, ils contribuent à la fragmentation de l'aide, rendant l'harmonisation entre donateurs multilatéraux encore plus difficile mais surtout encore plus nécessaire. Ces fonds auraient même comme effet d'affaiblir les systèmes nationaux, selon des critiques récemment formulées qui tendent à démontrer que le traitement du Sida s'est fait au détriment de la santé de base.

Le débat qui s'est instauré sur la « verticalisation » de l'aide ne paraît pas pour autant fondé mais doit appeler à réfléchir sur les synergies à mettre en œuvre pour mutualiser et rationaliser les moyens. Compte tenu du nombre de fonds existants dans les différents secteurs thématiques mais surtout dans le domaine de la santé, il faut veiller d'abord à ne pas en créer de nouveaux, ensuite à ce que les fonds verticaux soient convergents et non pas parallèles ! Le travail réalisé dans ce sens par le FMSTP, UNITAID, GAVI et d'autres, laisse penser que cette nécessité est comprise, car les initiatives de rapprochement progressent. J'observe aussi comme une évolution positive à développer l'effort réalisé pour le renforcement des systèmes de santé (RSS), qui sont la base de tout développement sanitaire

et conditionnent la juste répartition sur le territoire des moyens déployés et la réussite des différents programmes financés.

Les fonds thématiques, ou verticaux, apparaissent dans le budget de l'Etat dans la section « Autres agences multilatérales ». Au vu de la complexité et de la diversité de cette rubrique, qui intègre des organisations aussi variées que le FMSTP, l'IFFim, UNITAID, le Comité International de la Croix-Rouge, le fonds de Doha, le FMI, l'OIF et le protocole de Montréal, le choix a été fait d'examiner dans le cadre de ce rapport les fonds thématiques santé faisant l'objet des contributions françaises les plus importantes.

| Contributions françaises aux fonds verticaux santé en 2008, en millions d'euros | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| FMSTP | 300 |
| UNITAID | 144 |
| IFFIM/GAVI* | 38,98 |
| Total | 482,98 |

* Ce chiffre comprend la contribution budgétaire et la taxe de solidarité sur les billets d'avion.

Source : estimation DGTPE juillet 2009 avant déclaration au CAD de l'OCDE.

b) Le Fonds Mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme (FMSTP)

- Objectifs et résultats

Le FMSTP a été créé en janvier 2002 en vue de financer des stratégies nationales de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme, trois pandémies responsables de plus de six millions de décès chaque année.

Ce fonds a vocation à susciter l'apport de ressources financières et à les redistribuer sous forme de subventions, à appuyer des programmes démontrant un engagement national, à veiller à l'équilibre dans l'octroi de son soutien aux régions, à avoir une approche intégrée et équilibrée de la prévention et du traitement des trois maladies.

Il soutient 572 programmes dans 140 pays et 60 % de ses fonds vont à l'Afrique subsaharienne pour un budget d'environ 3 milliards de dollars par an .

Le fonds mondial attribue ses aides selon un processus d'évaluation des candidatures présentées et soumises à un examen indépendant lors de chacun de ses séries (rounds) : la série 9 est en cours. Ainsi, il attribue les fonds à des récipiendaires principaux eux-mêmes coordonnateurs de plusieurs récipiendaires secondaires. Il a obtenu à ce jour des résultats significatifs dans la lutte contre les trois maladies et s'est maintenant doté d'une nouvelle branche pour le renforcement des systèmes de santé.

Le tableau ci-dessous montre, en millions de personnes traitées grâce au FMSTP, l'augmentation prévue du nombre de bénéficiaires :

| | Montant 2008 | Montant 2009 | Prévisions 2010 |
|-------------|--------------|--------------|-----------------|
| Sida | 1,8 | 2,4 | 2,9 |
| Tuberculose | 4,5 | 5,8 | 7,2 |
| Paludisme* | 70 | 100 | 130 |

* en millions de moustiquaires imprégnées distribuées

La répartition par maladie de ses financements est la suivante : 38 % contre le Sida, 11 % contre la tuberculose et 51 % contre le paludisme. Par ailleurs, depuis 2007, le FMSTP a approuvé des stratégies de renforcement des systèmes de santé pour une période initiale de deux ans à hauteur de 660 millions de dollars, dont 283 millions pour la série 8. Une ultérieure phase de financement de trois ans, dont l'approbation est conditionnée à la performance des dits programmes, amènera la valeur totale du financement des systèmes de santé depuis 2007 à 1,406 milliards de dollars, dont 593 millions pour la série 8.

Cependant, cette ligne n'apparaît pas dans la répartition des fonds entre les trois maladies. En effet, comme nous avons pu le constater en examinant un dossier de candidature, la demande de fonds pour le renforcement des systèmes de santé doit être rattachée à l'une des trois maladies. Il y a là une contradiction manifeste avec la volonté affichée du FMSTP de contribuer à des politiques de santé transversales et de répondre ainsi à la critique de trop grande verticalisation qui lui est faite désormais.

– **Financement, ressources et dépenses**

Le FMSTP est un instrument financier et non un opérateur de terrain. Près de 50 pays, fondations privées, entreprises et divers donateurs participent à son financement, ainsi que la Banque Mondiale et les Agences des Nations Unies.

Il est financé par des reconstitutions de fonds par engagement triennal ; il est actuellement au milieu du 2ème cycle de reconstitution de ses fonds (2008-2010).

Depuis sa création en 2002, le Fonds Mondial a engagé plus de 15 milliards de dollars de dépenses, dont environ 40 % en direction de la société civile.

Au regard du nombre de programmes en cours et des nouvelles demandes, les besoins estimés pour 2010 sont de 6 milliards de dollars et font apparaître un besoin de financement supplémentaire de 2,322 milliards de dollars.

La France apporte actuellement une contribution très importante de 300 millions d'euros. L'engagement de la France, qui en fait le 2ème bailleurs mondial après les USA et le 1er 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.

Enfin, nous remarquerons 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. Elles se décomposent ainsi entre le siège de Genève et les pays :

| | million USD |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------|
| Dépenses du Secrétariat (incluant celles du Conseil d'administration) | 133.7 |
| Surveillance des les pays (services des Agents locaux du Fonds -LFA) | 27.1 |
| Bureau de l'Inspecteur Général | 2.0 |
| Financement des Instances de coordination nationale (CCM) | 1.4 |
| | |
| Total | 164.2 |

Les frais de fonctionnement ont augmenté de façon significative en 2008, comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous :

| Frais de fonctionnement en % des dépenses totales | | | | | | | | 2008 | Depuis création |
|---------------------------------------------------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|--------|-----------------|
| \$ million | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | | | |
| Subventions | 52 | 1,063 | 861 | 1,524 | 1,826 | 2,677 | 2,322 | 10,325 | |
| Dépenses de fonctionnement | 13 | 33 | 43 | 61 | 76 | 115 | 164 | 505 | |
| Dépenses totales | 65 | 1,096 | 904 | 1,585 | 1,902 | 2,792 | 2,486 | 10,830 | |
| Dépenses Fonctionnement/ Dépenses totales | 20.0% | 3.0% | 4.8% | 3.8% | 4.0% | 4.1% | 6.6% | 4.7% | |

L'augmentation des dépenses de fonctionnement, qui sont passé de 115 millions en 2007 à 164 millions en 2008 (soit +43%) est expliquée par les frais supplémentaires liés à la séparation d'avec l'OMS, l'augmentation du nombre de postes de direction et la croissance du nombre et du volume des subventions accordées.

La comptabilité présentée par le Fonds mondial fait apparaître que la totalité de ses dépenses de fonctionnement est couverte par les revenus générés par le Trust Fund hébergé par la Banque Mondiale, où sont déposées le ressources avant d'être décaissées, ce qui permet au

Fonds mondial d'afficher que la totalité des contributions qui lui sont versées sont reversées aux pays bénéficiaires.

On remarquera que les frais de gestion par les récipiendaires dans les pays sont évalués à près de 10 % des budgets engagés, représentant près de 500 millions de dollars de dépenses (inclus dans le total des frais généraux) :

| Nature de frais | Budget Cumulé (USD) | % | Dépenses Cumulées (USD) | % |
|---------------------------------|----------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| Planification et administration | 321,371,069 | 5.6% | 256,908,605 | 5.3% |
| Frais généraux | 171,455,603 | 3.0% | 139,287,920 | 2.9% |
| Frais de gestion | 492,826,672 | 8.5% | 396,196,524 | 8.2% |
| | | | | |
| Total | 5,787,738,629 | 100.0% | 4,817,228,136 | 100.0% |

Si l'on regarde de plus près les frais de gestion par nature de frais, c'est-à-dire relatifs aux trois maladies, on observe que les frais de gestion de la tuberculose sont plus élevés que pour le Sida ou le paludisme (chiffres 2008) :

| CSF | Budget cumulé (USD) | % | Dépenses cumulées (USD) | % |
|----------------------------------|---------------------|--------|-------------------------|--------|
| VIH/SIDA | | | | |
| - Gestion de programme | 288,908,094 | 8.2% | 245,754,424 | 8.2% |
| - Coût total | 3,534,048,560 | 100.0% | 2,994,121,007 | 100.0% |
| Paludisme | | | | |
| - Gestion de programme | 119,709,107 | 8.8% | 111,139,738 | 10.0% |
| - Coût total | 1,353,566,146 | 100.0% | 1,111,204,020 | 100.0% |
| TB | | | | |
| - Gestion de programme | 117,091,819 | 13.0% | 102,439,545 | 14.4% |
| - Coût total | 900,123,923 | 100.0% | 711,903,109 | 100.0% |
| Total pour les 3 maladies | | | | |
| - Gestion de programme | 525,709,020 | 9.1% | 459,333,707 | 9.5% |
| - Coût total | 5,787,738,629 | 100.0% | 4,817,228,136 | 100.0% |

Par ailleurs, la question de la corruption, malheureusement inhérente à tout système de décaissement de fonds, est souvent posée. Le FMSTP a répondu aux problèmes dont il eu connaissance (en Ukraine, en Ouganda, au Tchad, en Indonésie...) d'abord par la suspension des paiements, ensuite par la demande de remboursement ; ainsi l'Ouganda a remboursé les sommes détournées.

- Réflexions et propositions

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.

La première difficulté pour les candidats récipiendaires est celle de la constitution des dossiers de candidatures aux « rounds » du FMSTP que nous appellerons ici « séries », reprenant le terme français utilisés par les Amis du Fonds mondial Europe. Les appels à projets complexes nécessitent souvent pour constituer les dossiers la collaboration de cabinets d'experts aux coûts très élevés et aux compétences variables. L'adaptation d'un dossier type à la réalité du pays n'est pas toujours satisfaisante, loin s'en faut, provoquant ainsi des échecs et des déceptions.

D'autre part, le principe des appels à projets par séries et les aléas de la recevabilité des candidatures provoquent un risque de rupture dans la continuité des soins et compromettent ainsi gravement la poursuite des actions engagées. Cette difficulté est aggravée par la multiplication des demandes mais aussi par la légitime exigence de gestion et de contrôle de l'utilisation des subventions. Conscient de ces difficultés, le Fonds a la volonté de simplifier son architecture ainsi que le système des séries. Les propositions sont attendues.

Une autre difficulté réside dans la faiblesse des récipiendaires en matière d'administration et de gestion des fonds qui leur sont alloués, qu'il s'agisse des Etats ou de la société civile, qui perçoit 40 % des sommes allouées.

Le choix des récipiendaires secondaires notamment n'obéit pas toujours à des critères de compétence et d'efficacité, pas plus qu'à un souci de juste répartition géographique. Ainsi, au Niger, j'ai constaté la faiblesse de la coordination SIDA et l'absence de vision globale des sous-récepteurs, au nombre de 10, tant en termes de moyens financiers que de répartition des actions sur le terrain, de connaissance des stratégies et des enjeux.

De ce constat d'ignorance de la hauteur de nos engagements, je conclus à l'indispensable communication que nous devons mettre en œuvre pour accompagner nos contributions multilatérales, en lien quand c'est le cas, comme au Niger, avec nos engagements bilatéraux, dans le cadre de notre Document Cadre de Partenariat (DCP).

Une question souvent abordée quand on parle du FMSTP est celle de l'anglophonie dominante, qui pose problème aux pays d'Afrique francophones notamment, dont certains font traduire leurs dossiers en anglais, pensant qu'ils ont ainsi plus de chances d'être retenus, alors que ces traductions génèrent des frais et surtout des inexactitudes souvent fâcheuses et contreproductives. Certes, les dossiers sont recevables en français mais les jurys étant majoritairement anglophones, cette précaution paraît utile à beaucoup.

Les expériences que j'ai eues me permettent de comprendre que les Francophones ne se sentent pas à l'aise. Je ne citerai que quelques exemples tirés de cette mission : tous les documents qui m'ont été remis en ma qualité de parlementaire française sont en anglais. L'accueil au conseil d'administration à Genève se fait en anglais et les hôtes présentes ne parlent pas un mot de français, c'est donc en anglais que j'ai dû réclamer la version française

du document de travail du CA, qui d'ailleurs n'existe pas... Alors que les débats sont traduits dans toutes les langues représentées, il faut suivre le texte des délibérations en anglais !

Certes, l'anglais est la langue officielle du FMSTP et les traductions coûtent cher, mais la francophonie mérite une autre place tant par l'importance du rôle du FMSTP en Afrique francophone que par la contribution de la France.

C'est une exigence qui me paraît devoir être posée par notre pays en contrepartie du maintien de ses contributions. Nos amis africains nous en sauront gré.

Enfin, les difficultés signalées ci-dessus posent globalement la question du partenariat du FMSTP avec la société civile française dans les pays aidés. Des frais et des difficultés pourraient être évités tant dans le montage des dossiers que dans la mise en œuvre et la gestion des projets, si les ONG et la Croix-Rouge françaises avaient les moyens d'en assurer le suivi avec les Etats et les ONG locales.

La société civile française aurait ainsi plus de possibilités de valoriser son expertise et la reconnaissance de son savoir-faire de terrain. Quant à l'Etat français, il aurait tout à gagner dans ce partenariat en termes de visibilité politique et de son engagement financier.

C'est ainsi que l'exemple donné par les Etats-Unis, qui réservent 5 % de leur contribution pour financer leurs propres ONG sur des actions de soutien à la mise en œuvre de programmes du FMSTP mérite d'être non seulement remarqué mais repris à son actif par la France.

Je citerai comme référence la note n° 9 du document relatif aux contributions au FMSTP, dans laquelle est écrit ceci (on me pardonnera après mes précédents propos, de la citer en anglais, dans un souci de précision) : *«the United States contribution to the Global fund is subject to certain U.S legislative restriction, including that during 2004-2008, no U.S government contribution may cause the total amount of U.S government funds contributed to exceed 33% of total contribution. Furthermore, at the donors discretion, up to 5 percent of the funding may be applied in the form of direct bilateral technical assistance to activities related to Global Fund grant implementation, and the contribution to the Global Fund reduced correspondingly .»*⁴

Si donc les Etats-Unis, par la voie législative, se réservent une part de 5% de leur contribution pour l'affecter à leur propre assistance technique sur le terrain, qui nous empêche de faire de même pour la société civile française ? La prochaine reconstitution du fonds en 2010 doit être l'occasion de fixer cette condition, dont je précise bien qu'elle ne changera rien au volume de notre engagement financier (celui des USA est affiché dans sa totalité) mais en prévoira une part réservée à la nécessaire coordination du système par des acteurs de terrains de la société civile française.

⁴ Les contributions des Etats-Unis au Fonds mondial sont assujetties à certaines restrictions législatives des Etats-Unis, incluant que, pour la période 2004-2008, les contributions du gouvernement des Etats-Unis ne pourront excéder 33 % des contributions totales. De plus, à la discrétion des donateurs, jusqu'à 5 % des fonds pourront être utilisés sous la forme d'assistance technique bilatérale à des activités liées à l'exécution des engagements au Fonds Mondial et la contribution au Fonds Mondial correspondante sera déduite.

c) UNITAID

- Objectifs et résultats

UNITAID est né de la prise de conscience de la grande difficulté de parvenir aux OMD fixés en 2000 par la communauté internationale et de la prise en compte des propositions faites par M. Landeau dans son rapport publié en 2004, consistant à prélever une Contribution Internationale de Solidarité sur les billets d'avion, pour répondre au besoin de financement pour la santé et le développement.

Le principal objectif d'UNITAID est de contribuer à renforcer l'accès aux produits de diagnostic et aux médicaments de qualité dans les PED, tout en faisant baisser leurs prix et en accélérant le rythme de distribution. De plus, UNITAID a été la première organisation multilatérale à chercher à agir sur le marché pour obtenir des résultats en termes de santé publique au niveau mondial.

Ce fonds vertical, qui est aussi un financement innovant, a pour mission principale de diriger les fonds là où il y a des lacunes en matière de diagnostics et de traitements mais n'est pas un opérateur de terrain : c'est pourquoi elle fait appel à des partenaires. L'allocation des ressources se fait en fonction des priorités : il s'agit surtout d'aider les pays les plus pauvres et les populations les plus vulnérables.

Son modèle économique fondé sur des ressources durables et prévisibles permet à UNITAID d'agir sur le marché en garantissant des volumes élevés d'achats et un approvisionnement groupé. Le but est d'inciter les fabricants à investir dans le développement de nouveaux médicaments et dans une production de masse. Les prix baissant, UNITAID et ses partenaires peuvent procurer davantage de médicaments et de produits de diagnostic aux malades. A titre d'exemple, la baisse de prix obtenue depuis novembre 2006 pour les antirétroviraux pédiatriques a permis de traiter trois fois plus d'enfants séropositifs pour la même somme d'argent. De même, le financement UNITAID a permis le développement de nouveaux médicaments qui sont mieux adaptés aux besoins des malades, comme les traitements sous forme d'un seul comprimé au lieu de plusieurs comprimés par jour.

Ainsi, les résultats obtenus sont remarquables : trois enfants sur quatre sous traitements antirétroviraux ont accès à des médicaments grâce au financement d'UNITAID et à son impact sur le marché.

- Un financement novateur

L'initiative de la création d'UNITAID appartient à la France et au Brésil qui en 2005 ont été les instigateurs de ce concept novateur, rejoints par le Chili, la Norvège et le Royaume-Uni.

UNITAID est passé de 5 pays membres fondateurs en 2006 - la France, le Brésil, le Chili, la Norvège et le Royaume-Uni - à 29 en 2008.

Cependant, seuls huit pays appliquaient la taxe sur les billets d'avion à la fin de 2008, à savoir le Chili, la Côte d'Ivoire, la France, Madagascar, Maurice, le Niger, la République de Corée et la République démocratique du Congo. Les autres apportent une contribution

budgétaire volontaire souvent symbolique. Il s'agit principalement de donateurs de pays à revenus faibles et moyens, dont la plupart sont des Etats africains.

La Norvège alloue à UNITAID une partie de sa taxe sur les émissions de dioxyde de carbone imputées au transport aérien, tandis que la Jordanie, qui s'est ralliée à UNITAID à la fin 2008, a fait part de son intention d'instaurer la taxe sur les billets d'avion.

Un certain nombre de pays ont signé une convention de soutien financier à UNITAID dans le futur : ce sont l'Afrique du Sud, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée, le Liberia, le Mali, le Maroc, la Namibie, la République centrafricaine, le Sénégal, São Tomé et Príncipe et le Togo.

Mais malgré cet élan de solidarité qui exprime le soutien apporté par de nombreux Etats à UNITAID et la reconnaissance des résultats obtenus, il faut reconnaître que c'est la taxe sur les transports aériens qui apporte plus de 70 % des fonds.

Il faut surtout remarquer que la France en est la principale contributrice, avec 144 millions d'euros en 2008. Même si ce chiffre est en baisse par rapport au montant de 160 millions d'euros en 2007, la participation de la France représente encore 65 % du montant total des contributions.

Les frais de gestion de l'ordre de 3,8 % déclarés par UNITAID sont faibles.

- L'intégration dans l'APD

Depuis sa création, et selon la volonté initiale de créer une taxe additionnelle complémentaire à l'APD, UNITAID faisait l'objet d'un compte à part dans le budget, ce qui ne manquait pas de compliquer les choses quand il s'agissait d'afficher la part de la santé dans l'aide française et nécessitait deux comptes distincts, avec et sans UNITAID. Mais la traçabilité de ce financement restait totale et pouvait paraître incitative pour la mise en place d'autres financements innovants. Ce débat sur l'additionnalité des contributions à UNITAID a été tranché cette année par l'intégration dans l'APD française de notre contribution lors de la dernière déclaration de notre APD, conformément aux recommandations du CAD.

Il reste à souhaiter que ce financement exceptionnel garde sa vocation et ne se dilue pas dans l'APD. Il faudra veiller à ce qu'il ne se perde pas dans des « vases communicants » en compensant d'éventuelles diminutions de crédits.

La meilleure façon d'en préserver sa traçabilité est certainement de donner à UNITAID la place méritée dans la communication institutionnelle de la France relative à son APD. Il est en effet étonnant que cette contribution et ses résultats soient si peu connus des voyageurs qui la paient. C'est pourquoi l'idée lancée par la direction d'UNITAID d'une campagne de communication dans les aéroports est séduisante et mérite de prendre forme en y associant étroitement le secrétariat d'Etat à la Coopération.

- Réflexions et propositions

Mise à part sa trop grande discrétion, regrettable pour la France, la seule critique entendue sur UNITAID est celle qui porte sur son opérateur. En effet, c'est la Fondation Clinton qui assure pour UNITAID l'achat et la distribution des médicaments dans le monde. Ainsi l'image donnée de ce financement très largement français se trouve de fait « américanisée », alors que les Etats-Unis ne participent pas à UNITAID !

Ce constat, qui n'est pas un problème de gestion car les compétences de la Fondation Clinton sont reconnues, pose néanmoins la question plus large de l'absence d'opérateurs français et européens ayant la surface suffisante pour assurer ce type d'opérations, à l'instar des grandes fondations américaines, à savoir soigner 300 millions d'enfants dans le monde. Ainsi, il est difficile de reprocher ce partenariat à UNITAID, qui n'est pas un choix mais une nécessité.

Ce regret souvent formulé au cours des entretiens, s'accompagne du souhait de voir un opérateur français émerger dans le domaine de la santé pour relayer et coordonner l'action bilatérale de la France avec les financements multilatéraux : le GIP ESTHER a souvent été cité comme ayant vocation et compétence à évoluer dans ce sens.

La coordination qui existe entre les divers opérateurs et fonds qui interviennent dans le domaine de la santé doit être développée et renforcée pour une plus grande efficacité. Ainsi, l'on constate qu'UNITAID finance le Fonds mondial et que des partenariats existent entre GAVI, UNITAID, le Fonds mondial, etc... La question peut dès lors légitimement se poser de savoir si les différentes organisations de collecte de fonds, chacune gardant sa spécificité, n'auraient pas intérêt à unir leurs moyens financiers, leur expérience et leur logistique pour créer un opérateur unique qui mettrait en oeuvre les actions ainsi financées.

d) IFFIM/GAVI

- Présentation générale

L'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination, GAVI en anglais (Global Alliance for Vaccines and Immunization), est un partenariat public et privé lancé le 31 janvier 2000, à l'intention des 75 pays les plus pauvres du monde (revenu national brut inférieur à 1000 dollars par habitant). L'objectif de cette Alliance est de coordonner et revitaliser les programmes de vaccination aux niveaux international, régional et national, et de faciliter l'approvisionnement en vaccins nouveaux ou sous-utilisés. Les vaccins les plus communs sont issus des monopoles industriels du nord, avec lesquels GAVI négocie pour obtenir des baisses de prix.

La facilité financière internationale appliquée à la vaccination (IFFim, International Finance Facility for Immunization en anglais), a été lancée en 2005. Ce mécanisme financier innovant, qui utilise les engagements futurs de pays donateurs pour mobiliser des fonds rapidement sur les marchés, collecte les fonds pour GAVI.

La fondation Gates a notamment financé le lancement de GAVI à hauteur de 850 millions de dollars. Rapidement, une alliance de donateurs s'est mise en place, dont les Etats-Unis, le

Canada, la Grande-Bretagne, la France, la Norvège, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Italie. Sont également associés des représentants des pays récipiendaires, des représentants industriels du vaccin des pays du Nord et des représentants de la vaccinologie des pays du Sud. Quelques agences multilatérales sont également partenaires : l'OMS, l'UNICEF, la Banque Mondiale.

Les fonds levés ont permis la vaccination élémentaire (DTP, ROR) de 400 millions d'enfants et de 200 millions d'enfants supplémentaires pour l'hépatite B. L'UNICEF par exemple reçoit des financements de GAVI pour la vaccination des enfants, notamment en Côte d'Ivoire.

Il est à noter que le GAVI a un peu participé au renforcement des systèmes de santé en augmentant les capacités de transport frigorifique pour assurer la chaîne du froid dans l'acheminement des vaccins jusqu'aux lieux de vaccination.

Cette organisation n'a pas de bureaux dans les pays en développement, c'est un outil financier utilisant des opérateurs de terrain.

- Financement

Depuis l'origine en 2000, 2 milliards d'euros ont été collectés par GAVI pour la vaccination par le biais de l'IFFim. L'ensemble des fonds levés par l'IFFim est en effet reversé à GAVI.

Un total de 4,5 milliards d'euros seraient nécessaires pour répondre aux besoins nouveaux. Cependant, des difficultés de financement risquent d'apparaître dans les deux ans à venir. Dès lors, plusieurs solutions s'ouvrent à l'organisation dont celle d'essayer d'élargir l'assiette des donateurs. Une autre piste, comme celle de l'AMC (Advanced Market Commitment) a été inventée par les Italiens. Le principe est de réunir plusieurs pays et d'aider financièrement les industriels du vaccin pour le développement de nouvelles molécules, puis d'assurer une vaccination universelle dans les pays du Nord et du Sud. Il faut savoir qu'en général, un vaccin distribué dans le Nord l'est 10 ans après dans le Sud.

Les contributions françaises à GAVI passent par l'IFFim. La France s'est engagée à hauteur de 1,3 milliards d'euros sur 20 ans sur la période de 2006 à 2026.

En 2008, la contribution française s'élevait à 38,98 millions d'euros. 10 % de la taxe sur les billets d'avion ont servi à rembourser la première tranche de 275 millions d'euros portant sur la période 2002-2005. La deuxième tranche de 275 millions, signée en 2006, devait être financée par une contribution budgétaire uniquement, or nous remarquons qu'en 2008 le financement n'a pas changé et que 10 % sont toujours prélevés sur UNITAID.

GAVI souhaiterait que la France s'engage à hauteur de 74 millions d'euros en plus de son engagement de 1,3 milliards d'euros sur 20 ans. La possibilité d'indexer les contributions des pays sur leur PIB a été envisagée, mais cette question n'a pas encore été tranchée.

Il faut également noter que la participation de la France à GAVI a été une des conditions pour que la Grande-Bretagne s'engage dans UNITAID.

- Réflexions et propositions

Compte tenu des résultats obtenus, la France doit poursuivre et amplifier son soutien à GAVI. En effet, la problématique des vaccins ne peut être traitée qu'à l'échelle mondiale. La France, en participant à GAVI, a contribué à la progression de 25 % de l'OMD 4, résultat que la France n'aurait pu atteindre seule.

Néanmoins, la question de la valorisation de la contribution de la France se pose car GAVI reste très peu connue. La poursuite de notre engagement devra avoir pour contrepartie un minimum de francophonie. En effet, GAVI est le seul des trois fonds santé examinés à avoir un site Internet uniquement en langue anglaise. La traduction du site en français est indispensable pour l'information des Francophones qui bénéficient des prestations de GAVI grâce entre autres à la contribution de la France.

Enfin, il faudra clarifier la question des 10 % prélevés sur UNITAID pour financer GAVI dans le respect des engagements pris en 2006.

Les partenariats qui se développent entre GAVI, le FMSTP et UNITAID vont dans le bon sens et méritent d'être soulignés.

e) Réflexions et propositions pour de nouveaux financements

- Pour une taxe sur les transactions financières

La réflexion sur les financements innovants est d'actualité dans un contexte mondial difficile où 2 milliards d'êtres humains survivent avec moins d'un dollar et demi par jour (soit un euro) et où la communauté internationale évalue à 143 milliards de dollars par an en 2010 et 189 milliards en 2015, le coût de la réalisation des OMD dans tous les pays (source : CAD de l'OCDE).

Il est de la responsabilité des Etats, sur le plan éthique comme sur le plan politique, d'alerter les citoyens des pays riches sur le déséquilibre du monde et de faire appel à de nouveaux modes planétaires et pérennes de financement du développement.

Ainsi le 28 mai dernier, lors de la réunion au siège de l'OCDE à Paris du groupe pilote chargé de trouver des solutions de financements innovants pour l'aide au développement, Bernard Kouchner, Ministre des Affaires Etrangères et Européennes, a relancé la proposition d'instaurer une taxe mondiale sur les transactions financières pour financer la lutte contre la pauvreté et les maladies dans le monde.

Cinquante-huit pays sont membres de ce groupe pilote et plusieurs d'entre-eux soutiennent cette initiative dont la Norvège, le Chili, le Brésil et la Belgique... Il faut se rappeler qu'en 2000, un texte soumis au Parlement européen demandant à la Commission européenne un « rapport sur la faisabilité de la taxe Tobin » avait été rejeté par seulement six voix d'écart.

Ainsi, une taxe de 0,005%, pourrait rapporter entre 30 et 60 milliards d'euros par an. L'initiative prise par notre Ministre des affaires étrangères honore la France : il est

nécessaire que la discussion se poursuive pour une mise en oeuvre de cette taxe sur les plus grandes places financières du monde.

- Pour une loterie mondiale sur Internet

L'idée est de mettre en place un jeu à gratter sur le territoire français ou un jeu en ligne dont une partie des recettes seraient affectées à des actions de développement dans les pays africains. L'année 2010, avec l'organisation de la coupe du monde de football en République d'Afrique du Sud (du 11 juin au 11 juillet 2010), est une belle occasion de susciter l'intérêt de nos concitoyens pour un tel jeu et de les sensibiliser aux enjeux du développement.

- Pour élargir la taxe sur les billets d'avion : le clic Internet

Il paraît évident que la France, initiatrice d'UNITAID, doit lui garder tout son soutien et favoriser son évolution dans le but d'élargir ses sources de financement. Déjà, l'idée d'une contribution mondiale volontaire sur les clics Internet pour l'achat d'un billet d'avion fait son chemin. Elle s'appliquerait naturellement aux pays qui n'ont pas mis en place - comme l'a fait la France - de contribution obligatoire. On mesure l'ampleur du « marché » ainsi ouvert si toute la planète était concernée !

- Pour une contribution volontaire sur les billets de trains internationaux

Par ailleurs, pourquoi ne pas créer sur le principe du clic Internet une contribution volontaire sur les trains à grande vitesse internationaux ? Dès lors qu'un billet de train est souvent aussi cher, voire plus cher qu'un billet d'avion, lui-même frappé d'une taxe obligatoire, il me paraît équitable d'imaginer une contribution volontaire de 50 centimes d'euros, soit un euro pour un aller retour, sur les voyages internationaux par TGV. Cette taxe étant inférieure à la taxe aérienne et restant facultative, elle pourrait représenter pour des voyageurs occasionnels ou réguliers un moyen citoyen de participer à l'aide au développement et ce quel que soit le mode de transport international utilisé, aérien ou ferroviaire.

- Pour une contribution volontaire sur les manuels scolaires

« *Si l'éducation coûte cher, que dire de l'ignorance ?* » : cette phrase attribuée à Abraham Lincoln illustre le devoir absolu que nous avons de renforcer nos moyens en faveur de l'éducation. Les élèves français bénéficient aujourd'hui de la gratuité des manuels scolaires financés par les collectivités locales (mairies, départements, régions, selon le niveau d'enseignement).

Chaque année, ce sont près de 32 millions de manuels scolaires (chiffres 2005 du Syndicat national des Editeurs) qui sont vendus par les éditeurs français et sur lesquels je propose d'appliquer une contribution volontaire de solidarité de 20 centimes d'euros par manuel. Ainsi, à supposer que toutes les collectivités acceptent de la verser, 6,4 millions d'euros seraient perçus chaque année.

Si cette somme était affectée par exemple à l'initiative « Education pour tous – Fast track », à laquelle le Président de la République a affirmé son soutien, elle doublerait la contribution de la France, qui est actuellement de 6,515 millions d'euros versés par l'AFD.

Cette initiative permettrait aux collectivités locales, qu'elles soient engagées ou pas dans la coopération décentralisée, de contribuer à l'éducation des enfants du monde en même temps qu'elle financerait les manuels dont elles ont la charge. Il y aurait dans ce geste un beau modèle de solidarité, à valeur doublement éducative.

Naturellement cette proposition, si elle était retenue, devrait faire l'objet d'une concertation avec les représentants des collectivités territoriales et des éditeurs.

5- LE SYSTEME DES NATIONS UNIES

a) Les Nations Unies et l'approche du développement

L'Organisation internationale des Nations Unies a été fondée en 1945, après la Seconde Guerre mondiale, par 51 pays « *déterminés à maintenir la paix et la sécurité internationales, à développer des relations amicales entre les nations, promouvoir le progrès social, à instaurer de meilleures conditions de vie et à accroître le respect des droits de l'homme* ». Aujourd'hui, elle constitue un forum où ses 192 États membres expriment leur opinion par l'intermédiaire de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social, des organes et autres comités onusiens.

L'aide multilatérale a pris une place de plus en plus importante dans le multilatéralisme et on compte aujourd'hui pas moins de 263 organisations internationales recevant des contributions d'aide publique au développement⁵. La plupart de ces fonds et organisations ont été créés depuis 1945. On n'en comptait que 15 en 1940. Quinze autres ont été fondés dans les années 40 après la création des institutions de Bretton Woods en 1944, et des Nations Unies en 1945. Quinze autres sont apparus pendant les années 50, de sorte qu'à la fin de la décennie, on en dénombrait 47. Mais les années 60 et 70 ont vu leur nombre exploser avec la création d'organismes importants comme le PNUD et les banques régionales de développement dans les années 60, de dix organisations de recherche sur l'environnement (dont le PNUE et Habitat) et dix de recherche sur l'agriculture dans les années 70. Les années 80 et 90 ont été marquées par l'accroissement rapide du nombre d'organismes, de taille relativement modeste généralement, s'occupant des problèmes de gouvernance et de société.

Au sein de ces multiples organisations multilatérales, le système des Nations Unies est composé d'institutions spécialisées, de fonds et programmes consacrés à un grand nombre de questions fondamentales, comme le développement durable, la protection de l'environnement et des réfugiés, les secours en cas de catastrophe, la lutte contre le terrorisme, le désarmement et la non-prolifération, la promotion de la démocratie, les Droits de l'Homme, la gouvernance, le développement économique et social, la santé publique, le déminage, l'augmentation de la production alimentaire et bien d'autres encore, dont les plus connues sont les opérations de maintien et de consolidation de la paix, de prévention des conflits et d'assistance humanitaire.

⁵ Source : rapports statistiques du CAD de l'OCDE, 2008.

L'ONU a contribué à faire émerger un certain nombre de concepts et d'initiatives qui font référence en matière de développement. Elle est notamment à l'origine de la reconnaissance par la communauté internationale des Pays Moins Avancés, devant faire l'objet d'une attention particulière et impliquant des engagements spéciaux de la part des Etats membres. C'est également dans cette enceinte internationale qu'ont été définis les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a contribué largement à l'émergence d'une conception du développement alternative à celle qui orientait encore au début des années 90 les politiques de mises en place d'ajustements structurels menées par les institutions financière internationales (IFIs). Depuis les conférences de Rio, du Caire, de Pékin et de Copenhague dans les années 90, le développement ne peut plus se mesurer uniquement sur le critère du développement économique mais doit intégrer également l'accès au savoir, à la santé, à la culture.

S'il est indéniable que l'ONU joue un rôle considérable dans la prise en compte des besoins des pays en développement et que sa neutralité lui permet d'assurer une présence et de conduire des actions dans les situations les plus difficiles, il n'en demeure pas moins que la structure de l'organisation fait l'objet de nombreuses critiques, notamment concernant la cohérence et l'efficacité de ses agences. Les interrogations portent surtout sur les lourdeurs et les frais de fonctionnement du système, aussi bien ceux des sièges que des agences dans les pays. A titre d'exemple, 2 000 personnes travaillent dans les agences de l'ONU au Niger.

b) La prolifération de structures et la complexité du système

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 »⁶, le système onusien est un système institutionnel complexe du fait de son triple rôle : politique (Assemblée générale, Conseil de sécurité, Conseil économique et social, comités), normatif (ex. établissement de normes sanitaires internationales par l'OMS) et opérationnel (ex. opérations d'acheminement d'aide alimentaire par le PAM).

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. Les fonds et programmes ont des fonctions essentiellement opérationnelles et sont dotés d'organes directeurs (les conseils d'administration) à la coordination incertaine. Ils sont financés en grande partie par des contributions volontaires et soumis au bon vouloir de leurs donateurs : les Etats-Unis ont suspendu régulièrement leurs contributions au Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP) pour l'obliger à freiner ses programmes de planning familial.

Si le Secrétaire général est bien, selon les termes de l'article 97 de la charte des Nations unies, « *le plus haut fonctionnaires de l'organisation* », il n'a dans les faits qu'une

⁶ Rapport moral sur l'argent dans le monde, 2005.

responsabilité hiérarchique directe sur les services du Secrétariat Général des Nations Unies (SGNU). Son pouvoir de nomination est circonscrit sur les dirigeants des fonds et programmes. Or, les Etats-Unis, longtemps premiers contributeurs gouvernementaux du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) et du Programme Alimentaire Mondial (PAM), ont la capacité d'imposer comme dirigeants leurs ressortissants et le font régulièrement. De plus, les dirigeants des institutions spécialisées ne perçoivent pas le Secrétaire général comme une véritable autorité tutélaire.

Le système opérationnel des Nations Unies apparaît comme une somme de structures variées, chacune avec son mode d'intervention, sa stratégie, son mécanisme de financement et ses règles de gestion. Pour disposer des moyens financiers qui leur sont nécessaires, ces entités sont obligées d'intégrer des thèmes porteurs pour avoir accès aux ressources. D'un même coup, elles sont pour ainsi dire entrées en concurrence - ce qui est particulièrement vrai sur le terrain - alors que dans un souci de coordination et d'efficacité, ces organisations multilatérales devraient être complémentaires. Elles apparaissent ainsi en décalage par rapport à l'évolution des pratiques internationales.

Les questions relatives à l'eau sont, par exemple, traitées au sein de 23 sous-ensembles dépendant des Nations Unies. Un rapport du Secrétaire général, présenté en octobre 2003, reconnaît que *« la complexité du système rend difficile la séparation entre activités de coopération technique (...), le recensement des capacités existantes au sein des entités a été engagé, mais arrêté par impossibilité de classer certaines activités, par pléthore de détails ne permettant pas d'avoir une vision entre le principal et l'accessoire et par l'absence de structure commune de définition pour classer les activités »*.

c) Une réforme nécessaire

L'ONU, après avoir plusieurs fois tenté de réorganiser son dispositif sur le terrain, a entrepris de se réformer de l'intérieur. On peut s'interroger sur cette méthode, qui ne paraît pas être adaptée à la nécessité de profonds changements structurels dépassant le cadre interne des agences. Néanmoins, j'ai pu constater, à Genève comme à Rome, que les personnels y travaillent en conscience pour rechercher une meilleure efficacité.

En 2006, le groupe de haut niveau chargé par le Secrétaire général de l'ONU de rendre compte de la cohérence du système des Nations unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement a constaté dans son rapport la fragmentation systématique des travaux de l'ONU en matière de développement et d'environnement, l'incohérence des politiques, le dédoublement des activités et l'inefficacité opérationnelle de l'ensemble du système. Il recommandait en priorité d'appliquer le programme « Unis dans l'action » à l'échelon des pays via la mise en place d'un responsable, d'un programme, d'un cadre budgétaire, et, le cas échéant, d'un bureau unique, de manière à établir une gouvernance et des mécanismes de gestion et de financement appropriés, à rehausser la cohérence et l'efficacité des opérations, à mobiliser l'expertise et l'expérience de l'ensemble du système des Nations Unies, à réduire les coûts de transaction et à créer des synergies – en bref, de *« permettre au système d'en faire plus que la somme de ses parties »*.

Depuis le début 2007, huit pays en développement se sont portés volontaires pour appliquer la méthode « Unis dans l'action » : l'Albanie, le Cap-Vert, le Mozambique, le Pakistan, le Rwanda, la Tanzanie, l'Uruguay et le Vietnam. En mai 2008, les autorités mozambicaines ont organisé un séminaire pour permettre aux huit pays pilotes d'échanger leurs expériences et les enseignements dégagés. Ainsi, la Déclaration de Maputo met l'accent sur les obstacles qui continuent de gêner la mise en oeuvre intégrale et accélérée de l'aide, à savoir :

- le manque de prévisibilité et de régularité des versements ;
- l'absence d'harmonisation et de simplification des pratiques institutionnelles ;
- le montant élevé des coûts de transaction de l'ONU en général ;
- l'alignement insuffisant des capacités de l'ONU sur les priorités des pays concernés ;
- le faible degré d'utilisation des capacités opérationnels nationales.

Dans cet imbroglio, il n'est pas facile pour les pays bailleurs de décider à quelles agences apporter une contribution et la question de l'efficacité de l'aide devient essentielle. Les agences onusiennes sont pour certaines dotées d'un outil d'évaluation interne et le CAD de l'OCDE a instauré des examens par les pairs testant les fonctions d'évaluation de ces agences. A l'heure actuelle, trois rapports – pour le PNUD, l'UNICEF et le PAM – ont été achevés et sont disponibles sur le site du Groupe des nations unies pour l'évaluation et sur celui du réseau d'évaluation du CAD⁷.

Pour la majorité des pays du CAD de l'OCDE, dont la France, la réforme des institutions multilatérales en général et des Nations Unies en particulier, demeure prioritaire pour éviter les activités redondantes, clarifier les objectifs stratégiques et accroître la transparence en matière de résultats.

d) Les principales contributions françaises

Même si le CAD de l'OCDE ne distingue pas les contributions obligatoires des contributions volontaires et ne prend en compte que le total des deux, il paraît important de les différencier dans ce rapport pour la raison évidente que si les contributions obligatoires sont fixées au niveau international, en revanche, les contributions volontaires relèvent de la stratégie française de développement et sont à ce titre évolutives.

Les chiffres suivants concernant l'année 2008 sont en cours de traitement par la DGTPE et pourront faire l'objet de modifications.

● Les contributions obligatoires

Elles relèvent toutes du MAEE. Au total, ces contributions obligatoires représentent un montant de 571 020 383 euros, sur lesquels seulement 28 % sont comptabilisés en APD. Elles sont calculées sur la base du PIB de chaque Etat membre de l'ONU. Elles nécessitent

⁷ www.uneval.org et www.ocde.org/dac/evaluationnetwork

une actualisation qui ne pourrait qu'être favorable à la France, compte tenu du poids croissant de certains Etats, notamment la Chine.

Les agences recevant des contributions obligatoires sont les suivantes :

- PNUE, ONUDI, UNFCC, UNCCD, UNIFEM (100% APD)
- OMS (76% APD)
- FAO (51% APD)
- UNESCO (44% APD)
- OIT (15% APD)
- SGNU (12% APD)
- UNDPKO (7 % APD)
- OMM et OMPI (4 % et 3 % APD)

Il faut observer que la contribution de la France au Secrétariat Général des Nations Unies (SGNU) - qui n'est pas à proprement parler une agence - est de 77 971 345 euros (dont 9 356 561 euros au titre de l'APD, soit 12 %). Les contributions obligatoires comptabilisées dans l'APD (avec des proportions variables du montant total) sont au nombre de 13 et leurs montants sont très différents.

● Les contributions volontaires

Elles dépendent principalement du MAEE et sont versées à 25 agences et organismes. Au total, ces contributions volontaires représentent un montant de 88 791 761 euros, sur lesquels seulement 28 % sont comptabilisés au titre de l'APD.

Les contributions volontaires françaises ont représenté en 2008 moins de 1 % des fonds levés à titre volontaire par les Nations Unies, soit environ 15 milliards de dollars. Il faut observer que 75 % du montant total est attribué à 4 agences , à savoir le PNUD, l'UNICEF, le HCR et l'UNRWA, ce qui signifie que les 25 % restant sont répartis, pour ne pas dire saupoudrés, entre les 21 autres agences.

En novembre 2008, à titre indicatif, les principaux secteurs bénéficiaires étaient :

- l'aide humanitaire (40,2 millions d'euros, soit 47 %) :
 - HCR : 15 700 000 euros
 - UNICEF : 12 700 000 euros

- UNRWA : 6 000 000 euros
- PAM : 3 200 000 euros
- CERF : 1 492 644 euros
- BCAH : 1 000 000 euros
- CICR (opération d'urgence en Géorgie) : 115 000 euros
- l'aide économique et sociale et l'aide à la gouvernance (31,2 millions d'euros, soit 37 %) :
 - PNUD : 28 500 000 euros
 - ONUDI (bureaux de Paris) : 1 260 000 euros (dont 630 000 à valoir en 2009)
 - CCI/CNUCED : 850 000 euros
 - UNESCO : 150 000 euros
 - Pacte mondial : 100 000 euros
 - Université maritime mondiale : 100 000 euros
 - UNITAR : 30 000 euros
 - OIT (centre de Turin) : 120 000 euros
 - VNU : 100 000 euros
- les Droits de l'Homme et les questions de genre (7,3 millions d'euros, soit 9 %) :
 - FNUAP : 2 500 000 euros
 - HCDH : 1 800 000 euros
 - Fonds pour la démocratie : 1 360 000 euros (dont 680 000 à valoir en 2009)
 - Fonds de consolidation de la paix : 1 000 000 euros
 - UNIFEM : 125 000 euros
 - Tribunal Khmers rouges : 500 000 euros
- la santé (4 millions d'euros, soit 5 %) :
 - ONUSIDA : 1 200 000 euros
 - OMS : 2 600 000 euros (dont 300 000 à valoir en 2009)

- OIE : 200 000 euros
- l'environnement (835 000 euros, soit 1 %)
- PNUE (bureau de Paris) : 350 000 euros
- UNFCCC/convention cadre changements climatiques : 225 000 euros
- PNUEH : 200 000 euros
- GIEC : 60 000 euros
- Autres contributions :
- ONUDC : 1 650 000
- Centre d'information des Nations Unies pour l'Europe (CINUB) : 20 000 euros
- Soutien aux opérations des Nations Unies : 137 000 euros

● Le total des contributions

En 2008, la France a contribué à une trentaine d'agences et de programmes de l'ONU relevant pour tout ou partie de l'APD pour un montant total de 659 812 144 euros sur lesquels 28 % seulement, soit 189 662 759 euros, sont déclarés au CAD au titre de l'APD et concernent donc ce rapport.

Alors que la France se classe au cinquième rang mondial pour ses contributions au budget ordinaire de l'ONU, elle occupe en revanche une place bien moindre au sein des agences de l'ONU par la faiblesse et la dispersion de ses contributions à l'aide au développement, ainsi qu'en attestent les classements ci-dessous :

- 1- PNUD : 30,65 M€ (13ème rang mondial)
- 2- UNDPKO, opérations de maintien de la paix : 26,78 M€ (pas de classement connu à ce jour*)
- 3- OMS : 18,23 M€ (10ème rang mondial)
- 4- HCR : 15,70 M€ (17ème rang mondial)
- 5- UNICEF : 12,70 M€ (14ème rang mondial)
- 6- FAO : 10,76 M€ (22ème rang mondial)

* Il est important de remarquer que depuis 2008, et conformément aux directives du CAD de l'OCDE, 7 % de la contribution aux opérations de maintien de la paix gérées par l'UNDPKO sont comptabilisés dans l'APD, soit une somme de 26,78 millions d'euros.

Le tableau ci-après présente toutes les contributions obligatoires et volontaires au système de l'ONU et relevant de l'APD.

Figurent également dans ce tableau – qu'il a été très difficile d'établir – d'autres contributions effectivement payées mais non comptabilisées dans l'APD multilatérale, selon les critères du CAD, ce qui ne manque pas de poser problème en minimisant l'apport financier de la France au système de l'ONU.

Dans ces autres contributions sont inclus des montants estimés des frais de personnels, assistants techniques et Jeunes Experts Associés (JEA) mis à disposition des agences de l'ONU, et comptabilisés dans l'aide bilatérale, alors qu'ils participent au fonctionnement du système onusien. Cette remarque est d'ailleurs valable pour tout le système multilatéral.

Quant aux montants inscrits dans les « projets communs », « fonds fiduciaires » et « autres subventions », je n'ai pas obtenu d'informations sur leur origine et sur leur contenu. Ces décaissements semblent provenir de plusieurs ministères et être constatés *a posteriori*.

En effet, la DGTPE centralise les différentes contributions : en 2007, celles ci émanaient principalement du MAEE, du Ministère de l'Economie et du Ministère de l'Ecologie et dans une moindre mesure, des collectivités locales (UNICEF, UNESCO, autres non définis) et du GIP Esther (OMS et OIT). Malgré la bonne volonté des fonctionnaires de la DGTPE, il m'a été impossible d'obtenir toutes les données pour l'année 2008, certains ministères n'ayant pas encore communiqué à la mi-juillet 2009 leurs décomptes.

Par ailleurs, la DGTPE applique les critères du CAD de l'OCDE en ce qui concerne les pourcentages pris en compte pour le calcul de l'APD. La discussion sur ces pourcentages doit se poursuivre pour une meilleure prise en compte de l'effort réalisé par la France, à l'instar de ce qui a été fait en mai 2009 pour l'OMS dont le pourcentage d'APD est passé de 70 à 76 %. En effet, d'autres contributions pourraient faire l'objet d'un réexamen en vue de leur réévaluation. Exemples : la contribution de 1 000 000 euros au Fonds de consolidation de la paix est comptabilisés pour 0 % d'APD, et ne figure donc pas dans le tableau ci-après, dans lequel nous n'indiquons que les agences comptabilisées dans l'APD.

Ne figurent pas non plus 31,6 millions d'euros, qui ont financé en 2008 l'aide alimentaire d'urgence, acheminée par la FAO, le PAM, l'UNRWA, l'UNICEF, le FICRCR et le CICR. Il s'agit en fait d'aide bilatérale dont la gestion est déléguée par la France aux organisations onusiennes et au CICR, on la qualifie communément de « bi-multi », c'est pourquoi on ne retrouve pas cette somme dans le tableau de nos contributions multilatérales aux agences de l'ONU.

Tableau des contributions françaises aux agences de l'ONU en 2008 (en euros, estimation avant déclaration au CAD)

| Agences ONU | Contributions obligatoires | Contributions volontaires | Coef APD | Total déclaré au CAD (en appliquant le coefficient de pondération APD) | Autres contributions (non comptabilisées en multilatéral par le CAD) | | | | Total réel (après application du coefficient APD) |
|----------------|--------------------------------------|------------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------|------------|---------------------------------------------------------|
| | | | | | Projets communs | Fonds fiduciaires | Autres subventions | AT-JEA-MaD | |
| PNUD | 0 | 30 650 000 | 100 % | 30 650 000 | 1 817 752 | 250 000 | 90 000 | 1 843 331 | 34 501 083 |
| UNDPKO | 382 630 431 | | 7 % | 26 784 130 | | | | | 26 784 130 |
| OMS | 20 481 880 | 2 300 000 | 76 % | 18 230 000 | 519 800 | | 50 000 | 4 068 353 | 20 839 225 |
| HCR | 0 | 15 700 000 | 100 % | 15 700 000 | | | | 257 000 | 15 957 000 |
| UNICEF | 0 | 12 700 000 | 100 % | 12 700 000 | 1 030 000 | | 200 000 | 769 400 | 14 699 400 |
| FAO | 21 098 403 | 500 000 | 51 % | 10 760 000 | 38 943 | | | 1 394 853 | 11 746 421 |
| SGNU | 77 971 345 | 848 000 | 12 % | 9 360 000 | | | | 1 446 200 | 9 533 544 |
| AIEA | 16 784 800 | | 33 % | 5 538 984 | | | | | 5 538 984 |
| AIEA | Fonds de coop. technique : 3 403 680 | | 100 % | 3 403 680 | | | | | 3 403 680 |
| UNESCO | 15 670 229 | 1 557 117 | 44 % | 8 452 000 | 1 673 300 | 350 580 | 625 000 | 975 648 | 8 555 693 |
| FIDA | Reconstitution du fonds : 8 000 000 | | 100 % | 8 000 000 | | | | 150 000 | 8 150 000 |
| PNUE | 7 326 000 | 364 000 | 100 % | 7 690 000 | 237 000 | | | 190 000 | 8 117 000 |
| ONUDI | 6 099 300 | 1 260 000 | 100 % | 7 359 300 | | | | | 7 359 300 |
| UNRWA | 0 | 6 000 000 | 100 % | 6 000 000 | | | 500 000 | 292 900 | 6 792 900 |
| PAM | 0 | 3 200 000 | 100 % | 3 200 000 | | | | 435 600 | 3 635 600 |
| FNUAP | 0 | 2 500 000 | 100 % | 2 500 000 | 165 200 | | | 205 000 | 2 870 200 |
| OCHA | 0 | 1 000 000 | 100 % | 1 000 000 | | | | 24 130 | 1 024 130 |
| CERF | 0 | 1 492 644 | 100 % | 1 492 644 | | | | | 0 |
| OIT | 15 419 719 | 120 000 | 15 % | 2 310 000 | 250 000 | | | 488 800 | 2 441 778 |
| ONUDC | | 1 650 000 | 100 % | 1 650 000 | | | | 414 600 | 2 064 600 |

Lexique :

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

UNDPKO : Département des opérations de maintien de la paix

OMS : Organisation Mondiale de la Santé

HCR : Haut Commissariat aux Réfugiés

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

OAA (FAO) : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (Food and Agriculture Organization)

SGNU : Secrétariat Général des Nations Unies

AIEA : Agence Internationale pour l'Energie Atomique

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

FIDA : Fonds International de Développement Agricole

PNUE : Programme des nations Unies pour l'Environnement

ONUDI : Organisation des Nations Unies pour de Développement Industriel

UNRWA : Office des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine

PAM : Programme Alimentaire Mondial

FNUAP : Fonds des nations Unies pour la Population

OCHA : Bureau des Nations Unies pour la Coordination de l'Assistance Humanitaire

OIT : Organisation Internationale du Travail

ONUDC : Organisation des Nations Unies contre la Drogue et le Crime

UNFCCC : Convention cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique

FNUD : Fonds des Nations Unies pour la Démocratie

ONUSIDA : Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA

HCDH : Haut Commissariat aux Droits de l'Homme

CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le Commerce et de Développement

UNCCD : Convention des Nations Unies sur la lutte Contre la Désertification

UN Habitat : Programme des Nations Unies pour les établissements humains (PNUEH)

UNIFEM : Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme

VNU : Volontaires des Nations Unies

OMM : Organisation Météorologique Mondiale

UNITAR : Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche

OMPI : Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle

CE-NU : Commissions Economiques régionales des Nations Unies

UNOPS : Bureau des Nations Unies pour les Services d'Appui aux Projets

La France est critiquée pour la faiblesse de ses contributions volontaires aux agences de l'ONU (moins de 90 millions d'euros en 2008, soit 1 % du total mondial), qui restent plus faibles que ses contributions obligatoires (plus de 110 millions d'euros en 2008). A titre de comparaison, la Grande-Bretagne a versé 650 millions d'euros en contributions volontaires non affectées en 2007, soit 7 fois plus.

En parallèle, les contributions françaises via le canal européen ont augmenté, ainsi que celles aux fonds verticaux, ce qui provoque le sentiment de la part des directeurs d'agences d'un désintérêt de la France pour le canal onusien.

Autre comparaison souvent évoquée : les 300 millions d'euros de contributions au seul Fonds Mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme (FMSTP)...

On peut regretter la faiblesse de nos contributions aux agences onusiennes, qui a une incidence sur notre influence dans les politiques globales, mais aussi le fait que ce faible engagement ne se traduise pas pour autant par un renforcement de notre politique bilatérale.

De plus, 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).

Les agences de l'ONU, comme les organisations multilatérales en général, ont cependant un effet démultiplicateur de l'aide non négligeable sur des problématiques comme la santé dans le monde, les politiques agricoles, la stabilité mondiale, en bref des sujets qui dépassent les frontières, et sur lesquels les fonds verticaux ainsi que l'Union européenne n'agissent que partiellement.

Si les agences de l'ONU ont l'inconvénient d'être des « guichets anonymes », elles ont en revanche l'avantage de leur neutralité politique, leur permettant d'intervenir quasiment partout et dans toutes les situations.

Compte tenu du nombre d'agences, de la complexité du système et du temps qui m'était imparti, il ne m'a pas été possible de détailler dans ce rapport les différentes agences de l'ONU. Néanmoins, j'ai choisi d'étudier plusieurs agences en particulier, pour lesquelles la France apporte des financements importants : le PNUD, du fait de son rôle de chef de file des agences onusiennes de développement, l'OMS, pour son rôle normatif en matière de santé et sa position de deuxième contribution française après le PNUD (si l'on exclut l'UNDPKO) et le PAM, pour ses capacités opérationnelles dans l'acheminement de l'aide alimentaire.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

- Présentation générale

Créé en 1965, le PNUD est la première agence de développement des Nations unies avec un budget de 5 Md \$, dont un peu plus de 1 Md\$ de fonds « *core* », venant des contributions volontaires des Etats, et dont un peu moins de 4 Md \$ de ressources extra-budgétaires provenant notamment de l'Union Européenne et de fonds fiduciaires de la Banque Mondiale, de la Banque Africaine de Développement, ainsi que d'entreprises privées.

Les effectifs du PNUD sont composés de 8 000 fonctionnaires, dont 20 % au siège et 80 % sur le terrain, dont 95 % de nationaux. Le PNUD compte en effet 135 bureaux couvrant 166 pays.

Son conseil d'administration est composé de 36 Etats membres, il est placé sous l'autorité du Conseil économique et social (ECOSOC), et approuve les plans stratégiques et les budgets biennaux de fonctionnement.

Ce Conseil d'administration assure également le contrôle de plusieurs fonds associés au PNUD dont les plus importants sont : le Programme des Volontaires des Nations Unies (VNU), le Fonds d'Equipement des Nations Unies (FENU), le Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme (UNIFEM), le Bureau des Nations Unies de Soutien aux Projets (UNOPS).

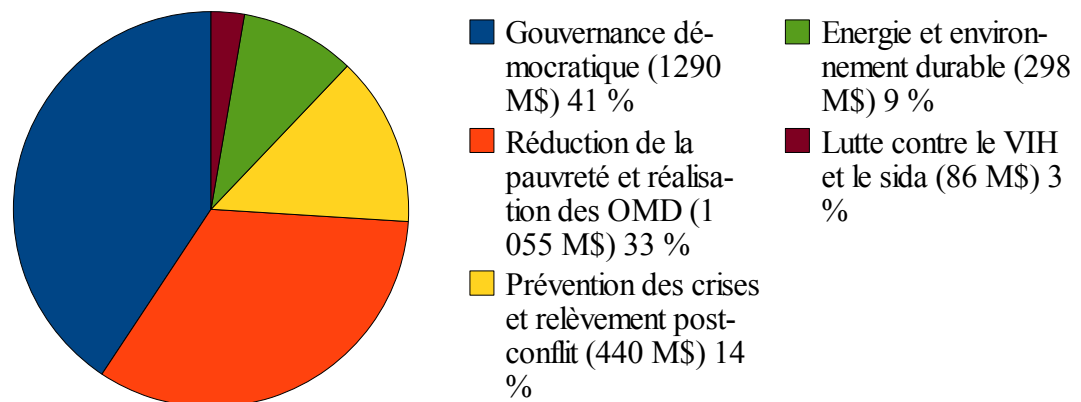
- Objectifs

Le PNUD a une vocation très généraliste : aider les pays en développement (PED) à renforcer leurs capacités nationales afin d'accéder à un développement humain durable. Son action transversale en fait l'institution centrale de la sphère développement du système des Nations Unies. Il remplit trois missions principales : la coordination de toutes les activités de développement des Nations unies sur le terrain pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le Développement, un rôle de réflexion sur le développement, un rôle opérationnel d'assistance au développement.

Les 5 axes de concentration sectorielle du PNUD en 2007 :

- Gouvernance démocratique : 1 290 millions de dollars (41 % du total) ;
- Réduction de la pauvreté et réalisation des OMD : 1 055 millions de dollars (33 % du total) ;
- Prévention des crises et relèvement post-conflit : 440 millions de dollars, (14 % du total) ;
- Énergie et environnement durable : 298 millions de dollars (9 % du total) ;
- La lutte contre le VIH et le Sida : 86 millions de dollars (3 % du total). Elle est considérée depuis 2008 comme une action transversale.

Répartition sectorielle des engagements du PNUD 2007 (en millions de dollars)



Fort d'un portefeuille annuel dépassant les 1,2 Mrd \$ sur le secteur de la gouvernance démocratique, le PNUD concentre ses efforts sur le soutien aux institutions de l'Etat de droit (parlement, commissions électorales, lutte contre la corruption, système judiciaire, médias indépendants), mais aussi la réforme de la fonction publique, la décentralisation et la gouvernance locale. Dans ce cadre, il :

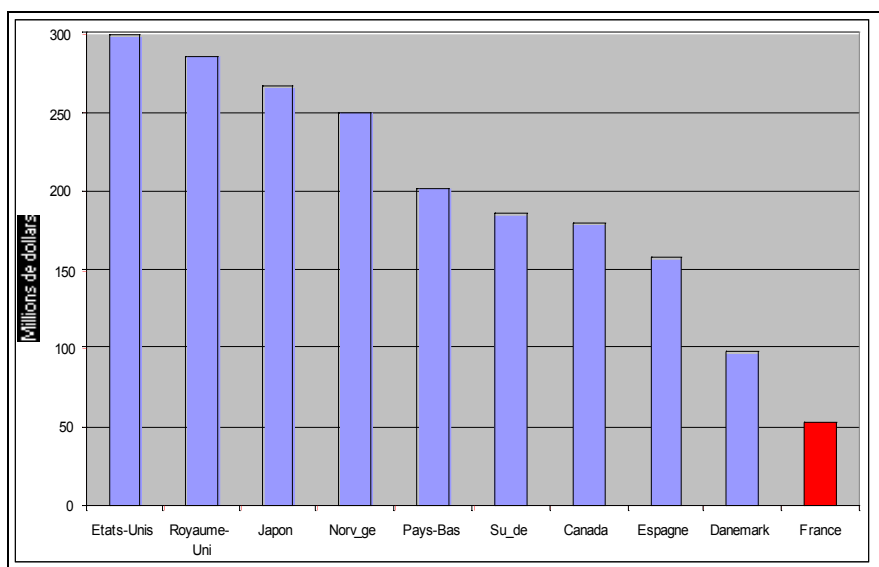
- appuie l'organisation d'élections dans une quarantaine de pays par an, les exemples les plus remarquables de par l'immensité du défi étant celui de la RDC en 2006-2007 et celui du Bangladesh fin 2008 ;
- soutient plus de 100 programmes de lutte contre la corruption dans 51 pays et une quarantaine de projets de développement de médias indépendants ;
- est actif dans le domaine des droits de l'homme, en répondant aux demandes des pays, notamment pour renforcer les capacités des institutions nationales des droits de l'homme et la prise de conscience de leurs droits par les citoyens.

- Ressources et contributions de la France

En 2007, les ressources totales du PNUD atteignaient 4,92 Mds \$, dont 1,12 Mds \$ de contributions volontaires (ou « ressources ordinaires », non affectées) et 3,8 Mds \$ de contributions affectées à des fins particulières.

En 2008, la France se situait au 13ème rang mondial des bailleurs du PNUD, avec une contribution volontaire de 30,65 millions d'euros.

| Rang | Pays | MUSD |
|------|-------------|-------|
| 1 | Etats-Unis | 299,3 |
| 2 | Royaume-Uni | 285,1 |
| 3 | Japon | 266,3 |
| 4 | Norvège | 249,0 |
| 5 | Pays-Bas | 202,4 |
| 6 | Suède | 186,0 |
| 7 | Canada | 179,3 |
| 8 | Espagne | 157,8 |
| 9 | Danemark | 96,6 |
| ... | ... | ... |
| 13 | France | 52,9 |



Durant ces 10 dernières années, la France a soutenu de manière croissante les activités du PNUD, se plaçant parmi les 15 plus gros donateurs de l'organisation. Ses contributions volontaires sont non affectées, toutefois elles s'inscrivent dans un partenariat institutionnalisé en 2004 par un « Accord cadre de coopération », basé sur de nombreux points de convergence notamment sur les principes et la méthode, avec une gestion basée sur les résultats, une volonté commune de renforcer l'efficacité et la cohérence de l'aide et la volonté de placer le développement humain au cœur des interventions, notamment en Afrique, au Liban et en Afghanistan .

Dans cet accord-cadre, des thèmes de coopération communs ont été identifiés :

- l'appui aux politiques de la lutte contre la pauvreté, de réduction des inégalités et d'accès aux services sociaux de base ;
- la gouvernance démocratique et le renforcement de l'état de droit dans les pays en situation institutionnelle difficile ;
- la gestion des situations post-conflit ;
- la réflexion sur le développement (rapports sur le développement humain, biens publics mondiaux, efficacité de l'aide, environnement mondial).

Depuis 2006, la France a par ailleurs engagé une coopération plus précise dans deux pays, le Soudan et la république centrafricaine.

Le PNUD, en tant qu'agence chargée de coordonner les agences de développement de l'ONU, est devenue l'interlocuteur central, notamment sur le terrain, en la personne du Coordonnateur Résident qui a pour vocation de fédérer l'ensemble des capacités. Le maintien des contributions volontaires françaises est important, notamment pour peser dans l'évolution en cours du système onusien du développement.

Le PNUD joue un rôle de leader dans la coordination du système de développement des Nations Unies mais aussi dans la mise en oeuvre de sa réforme. Ses interventions sont sérieuses mais là encore les procédures apparaissent complexes et certains interlocuteurs se

plaignent des pesanteurs du système, des lenteurs des décaissements, puis des délais d'exécution très courts des programmes et enfin du coût des experts - pris sur les fonds attribués - et obligatoirement choisis dans la liste présentée par le PNUD lui-même, ce qui donne le sentiment de reprendre d'une main ce qui est donné de l'autre. Les réticences perçues sont réelles et méritent d'être observées.

L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS)

- Généralités

Socle historique du pôle genevois en matière de santé mondiale, l'OMS a été créée en 1948 comme institution spécialisée du système des Nations Unies, dotée à ce titre de sa propre constitution et de son propre budget.

Elle regroupe aujourd'hui 193 Etats membres divisés en 6 groupes régionaux : Afrique, Amériques, Asie du Sud-Est, Pacifique Ouest, Est Méditerranée, Europe, qui disposent d'une relative autonomie.

L'OMS dispose d'un budget de base de 958 millions de dollars, financé à partir des contributions obligatoires des Etats membres, selon un barème calqué sur celui des Nations Unies, et d'un budget d'un montant beaucoup plus important de 4,951 Mds \$ financé à partir de contributions volontaires.

La structure budgétaire actuelle, caractérisée par un déséquilibre important entre les contributions obligatoires (20 %), et les contributions volontaires (80 %), constitue un changement majeur dans l'organisation.

Depuis 10 ans, cette situation crée des difficultés de gestion, l'essentiel des contributions volontaires étant affectées sur des programmes spécifiques (fléchées) et pouvant faire l'objet d'instrumentalisation des plus gros donateurs (ex. fondations américaines Bill et Melinda Gates ou Clinton). Certains secteurs se retrouvent *de facto* abandonnés.

- Objectifs

L'OMS a un rôle normatif. C'est l'autorité directrice et coordonnatrice dans le domaine de la santé des travaux ayant un caractère international au sein du système des Nations Unies. Elle est chargée de diriger l'action sanitaire mondiale, de définir les programmes de recherche en santé, de fixer des normes et des critères, de présenter des options politiques fondées sur des données probantes, de fournir un soutien technique aux pays et de suivre et d'apprécier les tendances en matière de santé publique.

Le budget de l'OMS s'inscrit dans le cadre d'un plan stratégique à moyen terme (2008-2013) élaboré autour de 13 objectifs stratégiques, notamment la lutte contre les maladies transmissibles, en particulier les trois grandes pandémies VIH/SIDA, tuberculose, paludisme, ainsi que les affections chroniques non transmissibles. Des deux principaux axes

– Santé et sécurité / Santé et développement – l'axe Santé et développement est le plus gros poste de dépense, bien que l'accent soit mis en ce moment sur la sécurité.

L'OMS se base sur la Déclaration de Paris pour la coordination du travail. Sa première tâche est d'aider les pays en développement à préparer leurs plans nationaux de santé qui doivent faire l'objet d'une attention soutenue, en coordination étroite avec les Etats. En effet, la tendance est au passage d'une politique de programmes verticaux à une politique de programmes horizontaux, c'est-à-dire à l'élaboration de systèmes de santé.

Les huit grands acteurs dans le domaine de la santé – OMS, UNICEF, FNUAP, Banque Mondiale, FMSTP, GAVI, ONUSIDA et la Fondation Gates – se réunissent très souvent et discutent de la coordination, dont on peut espérer qu'elle s'améliorera. L'on peut regretter que les pays en développement eux-mêmes ne soient pas mieux associés à ces discussions.

- Contributions de la France

Les contributions de la France à l'OMS – 20,5 millions d'euros de contributions obligatoires et 2,3 millions d'euros de contributions volontaires en 2008 – sont comptabilisées pour 76 % en APD, selon les critères de l'OCDE (70 % avant mai 2009), ce qui correspond à 18,23 millions d'euros en 2008 et fait de la France le dixième contributeur mondial.

La situation de la France en matière de contributions s'est profondément modifiée depuis 10 ans, avec l'évolution de la structure de financement de l'OMS. Elle est en effet passée du rang de 4ème contributeur obligatoire – quand les contributions volontaires ne constituaient encore qu'une part marginale des ressources – au 16ème rang des donateurs globaux quand le niveau des contributions volontaires a explosé à l'OMS.

Au-delà de ses contributions financières, la France met à disposition de l'OMS une trentaine d'assistants techniques répartis entre le siège, la région Afrique et le bureau de l'OMS à Lyon, ainsi que quelques Jeunes Experts Associés.

Le bureau de Lyon est une structure décentralisée du siège, créée à l'initiative de Raymond Barre dans les années 2000, orientée sur la mise en oeuvre du règlement sanitaire international, employant une trentaine d'agents d'une dizaine de nationalités différentes. Ce bureau fait l'objet d'une convention et de financements partagés entre l'Etat français, l'OMS, les collectivités locales et les agences françaises (AFD, Institut Pasteur).

Plus globalement, le partenariat entre la France et l'OMS est régi par un accord dont le dernier a été conclu pour la période 2008-2013. Il offre l'avantage de permettre à l'OMS une certaine prévisibilité de nos engagements financiers tout en conduisant la France à concentrer ses moyens sur quelques secteurs clés : la sécurité sanitaire, la lutte contre les trois pandémies, la femme et l'enfant, les maladies tropicales négligées, les médicaments, les maladies chroniques, la santé environnementale et la recherche. Le suivi de la mise en oeuvre de cet accord se fait à raison d'une réunion annuelle.

- Articulation avec l'aide bilatérale

L'OMS a une approche transversale et fixe les normes et standards suivis par le monde entier. Elle constitue la référence pour les interventions politiques sur des problématiques de santé. Parallèlement à sa mission normative, l'organisation dispose de représentants dans 150 pays, jouant un rôle de soutiens techniques auprès des gouvernements. Ces représentants participent aussi aux tours de table et conseillent les pays pour mobiliser les bailleurs internationaux.

L'organisation est bien consciente qu'aide multilatérale et bilatérale sont complémentaires et notamment du fait qu'il faut des médecins et des ONG nationales sur le terrain pour que l'action d'un pays soit crédible et reconnue. C'est pourquoi il est important que la France conserve une aide bilatérale qui s'harmonise avec l'aide multilatérale qu'elle peut accorder. Cela est encore plus vrai dans les pays d'Afrique francophone où le système anglosaxon de gouvernance des organisations multilatérales n'est pas toujours adapté aux constitutions largement inspirées du système français, ni bien accepté.

L'OMS préconise notamment que si la France a la capacité de maintenir son soutien aux ONG et aux églises qui viennent en aide aux populations, il faut qu'elle le fasse. Il importe que la France étudie au cas par cas l'utilisation faite de ses fonds et maintienne ses contributions aux organismes les plus efficaces.

Le Programme Alimentaire Mondial (PAM)

- Présentation générale

Le PAM est la plus grande agence humanitaire mondiale, elle a été créée en 1961 par résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies et de la FAO. Elle distribue de la nourriture à 90 millions de personnes dans 80 pays parmi les plus pauvres du monde. Sa structure est très décentralisée, avec 5 bureaux régionaux et 71 % de ses effectifs sur le terrain, y compris dans les régions les plus inaccessibles.

Selon ses statuts, le PAM doit :

- utiliser l'aide alimentaire pour appuyer le développement économique et social ;
- répondre aux besoins alimentaires des réfugiés et des victimes d'autres situations d'urgence et de crise rendant nécessaires des secours prolongés ;
- promouvoir la sécurité alimentaire mondiale conformément aux recommandations formulés par l'ONU et par la FAO.

Ses objectifs stratégiques pour la période 2006-2009 sont de :

- sauver des vies pendant des situations de crise ;
- protéger les moyens de subsistances dans les situations de crise et renforcer la résistance aux chocs ;
- contribuer à l'amélioration de la nutrition et de l'état de santé des enfants, des mères et des autres personnes vulnérables ;

- faciliter l'accès à l'éducation et réduire les inégalités entre les sexes dans le domaine de l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle ;
- renforcer les capacités nationales et régionales d'établir et de gérer des programmes d'aide alimentaire et de lutte contre la faim.

En outre, en collaboration avec la FAO, le PAM doit assurer la coordination de l'action de toutes les institutions du système des Nations Unies en ce qui concerne la promotion de la sécurité alimentaire, l'aide alimentaire et les autres questions connexes.

Le rôle opérationnel du PAM apparaît très clairement et s'avère crucial pour sauver des vies humaines, particulièrement en période de crise aigüe comme la crise alimentaire que le monde a connu l'année passée. Pour la seule année 2008, le PAM a pu collecter 5 milliards de dollars, à comparer au budget de 3,9 milliards de dollars pour la période 2000-2001 et à celui de 6 milliards pour la période 2006-2007. Les besoins pour 2009 seront encore plus élevés du fait de la crise financière mondiale et des diverses crises régionales et sont évalués à 6,4 milliards de dollars.

L'une des principales difficultés du PAM est liée au manque de rapidité des versements. Le PAM agit en effet en urgence et est très dépendant de la réactivité des pays. Il arrive régulièrement qu'en situation de crise, des montants de l'ordre de quelques millions d'euros soient accordés mais versés plusieurs mois après la prise de décision.

En effet, le PAM ne dispose pas de « revenus fixes ». Il fonctionne uniquement avec des contributions volontaires - provenant essentiellement des pays du CAD, de la Commission européenne et de l'Arabie saoudite - dont 7 % sont prélevés pour les coûts de fonctionnement du siège, des bureaux régionaux et d'une structure minimum standard pour les bureaux-pays comprenant normalement un directeur de pays, un maximum de deux administrateurs nationaux et trois agents auxiliaires nationaux.

Du fait de ce financement exclusivement volontaire, le PAM se doit d'avoir une gestion plus rigoureuse et plus transparente que celle de n'importe quelle autre organisation internationale. 80 % de son budget est consacré aux opérations d'urgence et 20 % au développement. Environ 90 % des contributions sont affectées à des projets spécifiques du PAM, contre 10 % non affectés. Le PAM peut aussi accepter des contributions pour des services que les donateurs affectent à un projet ou à une opération dont l'initiative ne revient pas au PAM. Ces contributions sont alors comptabilisées dans l'aide bilatérale.

Lors de mon déplacement au siège du PAM à Rome, j'ai été impressionnée par la logistique et les moyens technologiques de l'agence, qui lui permettent un suivi en temps réel de tous les stocks alimentaires dans tous les pays du monde où elle est présente, avec un maillage de terrain exceptionnel. Ces moyens lui permettent en outre d'assurer le suivi et de réaliser des projections mondiales sur la propagation des épidémies, en coordination avec l'OMS, ainsi que j'ai pu le constater sur les écrans de la salle opérationnelle pour la progression de la grippe A-H1N1.

- Partenariat PAM / UE dans le cadre de la facilité alimentaire d'un milliard d'euros

Les financements accordés par l'Union européenne dans le cadre de la facilité alimentaire d'un milliard d'euros seront affectés à neuf pays dans lesquels le PAM est présent.

D'ores et déjà, quatre contrats ont été signés pour un montant total de 42,9 millions d'euros et concernent le Pakistan (14 millions d'euros), le Bangladesh (20 millions d'euros), le Sierra Leone (5,4 millions) et le Libéria (3,5 millions d'euros).

Cinq autres accords portant sur un montant total de 34,45 millions d'euros sont en préparation et concernent le Sénégal (10,9 millions d'euros), les Philippines (6,4 millions d'euros), le Népal (9 millions d'euros), la Bolivie (1,8 millions d'euros) et le Guatemala (6,35 millions d'euros).

Les programmes mis en oeuvre par le PAM visent à relancer la production agricole à petite échelle, notamment en fournissant des vivres à des communautés contre leur travail de formation ou de développement agricole (optimisation des terres agricoles par l'installation de systèmes d'irrigation, de terrassements).

Au Pakistan, la priorité sera la lutte contre la désertification avec la plantation d'arbres. Au Sierra Leone, l'objectif est d'améliorer les routes menant aux marchés. Le système des jardins potagers pour alimenter les cantines scolaires, qui a fait ses preuves, sera également mis en oeuvre.

Pour la plupart de ces projets, le PAM travaille en collaboration avec la FAO, qui fournit l'expertise technique agricole.

- Les contributions françaises

En 2008, avec une contribution de 3 200 000 euros, la France se situe au 20ème rang mondial. Bien que le premier secteur bénéficiaire de l'aide de la France aux agences de l'ONU soit celui de l'humanitaire, dont le PAM, cela ne se voit absolument pas dans les classements mondiaux car cette aide est trop dispersée. En effet, la France épargille ses contributions sur un trop grand nombre de pays (16 en 2008), pour des projets dont les montants sont inférieurs à 500 000 dollars et générant beaucoup de lourdeur administrative.

Les autres pays bailleurs contribuent au PAM pour 10 pays en moyenne. Il faudrait que la France se concentre sur des pays prioritaires pour elle, en accordant son aide sur des plus gros projets et en négociant avec le PAM pour rendre visible son action, en mettant en valeur notamment le travail de la Croix-Rouge française ou des ONG françaises sur le terrain, comme ACF, avec laquelle le PAM travaille régulièrement.

La mise en valeur de l'aide française est rendue difficile également car le français peut difficilement être imposé au sein du PAM. Toutefois, le PAM a une politique consistant à indiquer le nom du pays contributeur sur les sacs de nourriture, ce qui a un impact réel en terme de visibilité sur le terrain. Elle organise de plus régulièrement des campagnes très médiatiques dans les médias français, ce qui contribue à mobiliser l'opinion publique.

Par ailleurs, des contributions indirectes sont mises en oeuvre par la France mais non comptabilisés jusqu'à présent dans l'APD semble-t-il, comme les escortes navales ou la mise en place de personnel de réserve. En effet, la France a été pionnière dans l'escorte des bateaux du PAM lors du conflit en Somalie dans les années 90. Aujourd'hui encore, 90 % de l'acheminement de l'aide alimentaire en Somalie se fait par la voie maritime.

- L'opération Atalante

L'opération Atalante, adoptée au Conseil de l'UE en novembre 2008, est la première opération navale mise en place dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Elle vise à lutter contre la piraterie en protégeant les navires vulnérables au large mais aussi dans les eaux territoriales et sur les côtes Somaliennes, et prévoit aussi la protection des navires du PAM qui acheminent de l'aide alimentaire en Somalie destinée aux populations déplacées.

La France participe à cette opération avec le déploiement permanent d'une frégate pendant toute la durée de l'opération et la participation ponctuelle d'un avion de patrouille maritime basé à Djibouti. Notre pays propose également un soutien logistique, les autres pays participant à l'opération pouvant s'appuyer sur les infrastructures aéroportuaires de la base des Forces Françaises à Djibouti, qui fournit également un soutien santé.

Il est dommage de ne pas mettre en valeur cet aspect de notre coopération avec le PAM, il faudrait de plus que soit prise en compte une partie de l'argent servant à financer la participation française à Atalante dans l'aide multilatérale, puisqu'un volet entier de cette opération concerne l'aide alimentaire acheminée par l'agence onusienne. Les Italiens, qui eux aussi participent à Atalante, comptabilisent cette aide dans leur APD, à hauteur de 8 millions d'euros.

- Autres opérations

Dans le contexte actuel de multiplication des crises multi-formes, les relations civilo-militaires revêtent une importance non négligeable. Dans ce cadre, la collaboration doit s'améliorer. Par exemple, des camions militaires sont utilisés en Afghanistan pour acheminer de l'aide alimentaire. Le PAM souligne que le coût d'acheminement par leurs camions est trois fois moindre. Des économies pourraient être réalisées sans que cela nuise par ailleurs à l'efficacité de l'aide.

Cet exemple démontre la nécessité de calculer le meilleur coût pour les opérations réalisées.

f) Réflexions et propositions sur nos contributions au système des Nations Unies

La très grande difficulté que j'ai rencontrée pour connaître les montants exacts de nos financements démontre la complexité du système et l'absence de coordination de nos différents ministères, MAEE et finances, mais aussi les autres ministères qui participent à ces financements. Il en résulte que les chiffres que j'avance peuvent comporter des inexactitudes.

En effet, la DGTPE centralise les montants communiqués par le MAEE et les différents ministères et la déclaration définitive pour un exercice budgétaire est faite en juillet de l'année suivante.

Ainsi, le MAEE, constatant *a posteriori* la totalité des financements et des actions engagées, on peut se demander comment s'effectue le pilotage stratégique de nos contributions multilatérales aux agences de l'ONU et quelle est la cohérence avec notre politique bilatérale.

Ce sont ainsi plusieurs ministères (je n'ai pas pu en connaître le nombre) qui conduisent des actions de développement – certes utiles ! – mais sans aucune vision globale, sans lien avec notre politique d'APD bilatérale et sans aucune coordination entre eux ni même avec le MAEE qui ne peut que constater *a posteriori* les actions et financements engagés.

Compte tenu de la dispersion des financements, il est très difficile – voire impossible – de connaître les montants réels de nos contributions par agence ou par fonds, de même que les actions engagées dans le cadre des contributions volontaires.

Ainsi, à titre d'exemple, depuis 2004, l'Etat français a omis d'intégrer dans ses contributions à l'UNESCO le montant annuel des intérêts d'emprunts qu'elle a accepté de prendre en charge pour la rénovation des bâtiments du siège de l'organisation à Paris, d'un montant total d'environ 20 millions d'euros. C'est grâce à la vigilance de notre ambassadrice auprès de l'UNESCO que cette contribution additionnelle est désormais prise en compte.

Il est tout aussi nécessaire que la France connaisse et puisse afficher auprès des organisations qu'elle finance ses contributions réelles, et non pas seulement celles que le CAD reconnaît – pour pouvoir affirmer sa place et son rôle.

Ces contributions réelles doivent intégrer les salaires des fonctionnaires et Jeunes Experts Associés (JEA) mis à disposition, ainsi que je l'expose plus loin dans le paragraphe consacrée à la question des personnels. Le nombre de ces fonctionnaires est aujourd'hui difficile à connaître et il est comptabilisé dans l'aide bilatérale par le CAD, ce qui ne correspond pas à la réalité.

Elles doivent inclure aussi d'autres dépenses que certains Etats comptabilisent et qui n'apparaissent nulle part dans nos contributions, je pense en particulier aux frégates du ministère de la défense mises à disposition du PAM pour accompagner des convois d'aide alimentaire à des populations civiles, comme c'est le cas en Somalie avec l'opération Atalante.

Sur ce point, comme sur celui des salaires versés aux personnels mis à disposition des agences de l'ONU, la France pourrait prendre l'initiative de la négociation avec le CAD pour que ces dépenses soient effectivement reconnues et décomptées dans les contributions multilatérales.

Même en l'absence de cette reconnaissance, rien n'empêche la France d'afficher la réalité de ses contributions – pour peu qu'elle la connaisse – dans les discussions et les négociations multilatérales .

Il est impératif de coordonner et de clarifier les montants et l'affectation des contributions non comptabilisées aux agences de l'ONU, qu'elles soient obligatoires, volontaires ou additionnelles, qu'elles proviennent des ministères ou de l'AFD. Dans mes propositions générales pour améliorer les dispositifs de coopération multilatérale, je propose la création d'un Pôle Interministériel de Coordination de l'Aide Multilatérale – le PICAM – qui pourrait notamment s'acquitter de cette fonction.

Il faut également éviter les contributions « en cascade » qui consistent à financer des agences, qui elles-mêmes financent des fonds auxquels nous contribuons par ailleurs. Exemple : l'UNICEF et ONUSIDA contribuent à Fast Track.

La politique qui, pendant des années, a consisté à se donner bonne conscience sur la scène internationale en versant des contributions à de trop nombreuses agences sans réelle stratégie et sans visibilité, a atteint ses limites et entraîne :

- dispersion des moyens et manque d'efficacité ;
- absence de coordination entre nos financements bilatéraux et multilatéraux ;
- absence d'influence au sein des agences où nous ne pesons pas assez financièrement pour peser sur les choix.

Aujourd'hui, dans un contexte économique plus difficile d'une part, mais aussi dans l'esprit de la la Déclaration de Paris et le Programme d'Action d'Accra d'autre part, la France, comme la plupart de Etats bailleurs, doit porter un autre regard sur ses contributions volontaires car à vouloir être présente partout la France s'entend reprocher de n'être vraiment nulle part (les contribution obligatoires n'étant par définition pas concernées).

Il conviendra donc lors du renouvellement des conventions de resserrer le nombre de nos contributions volontaires en fonction de nos priorité géographiques et sectorielles, avec deux options possibles :

- soit nos contributions vont compléter notre aide bilatérale dans des pays prioritaires dans le cadre d'un réel partenariat des bailleurs ;
- soit nos contributions nous permettent de rester présents par le canal multilatéral dans des pays non prioritaires où notre aide bilatérale diminue, voire disparaît.

L'évaluation des résultats est une composante à intégrer dans l'attribution de nos contributions et doit être réalisée de façon indépendante et non par les agences elle-mêmes, comme c'est le cas aujourd'hui.

Les frais de fonctionnement des agences, incluant ceux des sièges qui paraissent très lourds, mais aussi les frais des agences dans les pays, les niveaux de salaires, doivent être connus de la façon la plus transparente possible, ce qui n'est pas le cas.

Dans les pays récipiendaires, la notion de chef de file et la responsabilité confiée au PNUD de jouer ce rôle est positive et doit être renforcée car la coordination des agences entre-elles est plus jamais nécessaire.

Mais le système de l'ONU ne peut rester isolé des autres bailleurs et la participation des agences aux tables rondes et fonds communs avec les bilatéraux et autres multilatéraux, dans l'esprit de la Déclaration de Paris, est indispensable. Elle progresse et doit être une condition à nos contributions.

Là où la France ne peut peser ni financièrement ni par la pensée, ce qui signifie occuper un siège au CA, elle n'a pas intérêt à rester.

La question des choix est bien-entendu importante et stratégique. Elle ne peut se faire sans considérer que nous contribuons également au système de l'ONU via l'Union européenne et qu'en fonction de nos priorités et de celle de l'Europe bilatérales et européennes, nous pouvons considérer que nous contribuons via le canal national ou via le canal européen.

Sur la question de la valorisation de nos contributions, l'AFD doit se voir impérativement confier le rôle de suivre les actions engagées par les agences que nous finançons et pas seulement sur celles qui sont engagées à leur initiative et sur leurs crédits.

Enfin, la France doit soutenir activement la réforme de l'ONU et en tirer les conséquences si elle ne progresse pas.

III- AMELIORER LES DISPOSITIFS DE COOPERATION

1- LA COOPERATION BILATERALE

a) Ses avantages

Tous les interlocuteurs des pays destinataires de l'aide rencontrés au cours de cette mission ont exprimé leur attachement à la coopération bilatérale en général et à celle de la France en particulier.

En effet, la coopération bilatérale est un instrument politique de développement dont il faut considérer qu'il sert non seulement les intérêts de la France mais aussi ceux de nos partenaires car les gouvernements peuvent s'en prévaloir pour valoriser leur action. Nombreux sont les Ministres, Présidents d'Assemblées parlementaires, élus nationaux et locaux qui expriment leur préférence pour la coopération bilatérale de la France .

Considérée comme mieux adaptée aux besoins, plus souple dans son attribution, elle scelle souvent une relation de confiance entre la France et ses partenaires, que les exigences de transparence et de bonne gestion légitimement imposées ne ternissent pas, mais enrichissent, dans un partenariat bien compris.

Ainsi, j'ai pu constater que la formation aux marchés publics réalisée par l'AFD auprès des élus et des fonctionnaires municipaux, lors de l'attribution de subventions d'équipement aux communes de la Communauté urbaine de Niamey, a été très bénéfique, tant sur les opérations programmées que pour l'approche de la gestion publique par les élus qui font leur apprentissage de la démocratie locale et apprécient ce soutien.

L'atout majeur de la coopération bilatérale réside dans sa visibilité pour les populations qui en bénéficient. La reconnaissance de l'expertise de la France d'une part et de sa solidarité à l'égard d'un pays ami sont fréquemment exprimées de façon spontanée et émouvante comme ce fut le cas au Niger. J'y ai visité le système d'irrigation californienne mis en oeuvre par l'AFD sur les rives du fleuve Niger, qui permet à 400 agriculteurs d'irriguer toute l'année leurs lopins de terre. Je tiens à citer en exemple les mots qui m'ont été adressés : « maintenant on est heureux, vous remercieriez votre Président et votre gouvernement ». Ce projet a coûté un million d'euros, il est toujours suivi par un assistant technique nigérien de l'AFD et il permet à quatre mille personnes environ de mieux vivre.

Il est évident que la coopération bilatérale, qu'il s'agisse d'investissements, de formation, de recherche ou de la présence – oh combien importante – des assistants techniques français auprès des gouvernements qui le souhaitent, est la seule traduction visible de nos engagements politiques et financiers pour l'aide au développement.

b) La faiblesse de l'aide bilatérale

Alors que d'autres bailleurs réalisent avec de gros capitaux des investissements spectaculaires, et cela sans aucune exigence de bonne gouvernance, la France marque le pas et donne le sentiment de se désengager financièrement.

En effet, et comme je l'expliquai au début de ce rapport, la part d'aide bilatérale disponible a fondu au fil des ans au bénéfice de nos engagements multilatéraux d'une part. D'autre part, le budget de l'APD étant presque entièrement figé par ses diverses contraintes, la marge de manœuvre dont dispose l'Etat est extrêmement réduite et exclut quasiment toute initiative nouvelle. Avec une aide réellement programmable de 640 millions d'euros en 2008, non seulement cette marge ne peut plus diminuer car « nous sommes arrivés à l'os », ainsi que l'ont exprimé de façon aussi juste qu'imaginée plusieurs interlocuteurs, mais elle doit impérativement être reconstituée si la France veut rester crédible, auprès de ses partenaires et amis historiques pour le moins.

Et les budgets importants consacrés à l'aide européenne et multilatérale ne changent en rien l'image que nous offrons de notre politique de coopération.

Ainsi, par exemple, chaque habitant de Niamey sait que le second pont sur le Niger en cours de construction est payé par la Chine. Mais tous ignorent que la reconstruction de la route qui relie Niamey à Filingué, dans un état de délabrement extrême, est financée par l'Europe (FED) et que la France y participe à presque 25 % alors que c'est de surcroît une entreprise française qui en a obtenu le marché ! Mais qui pourrait le savoir si aucune publicité n'en est faite et si pas même un panneau ne l'indiquait quand j'y suis passée ? Et qui sait que le FED a financé à hauteur de 60 millions d'euros la route qui relie le Bénin au site minier du Niger ?

Il ne faut pas s'étonner, dans ces conditions de « discrétion coupable », du peu de visibilité de nos engagements financiers multilatéraux. C'est ainsi que la construction d'une maternité, le pavage d'un marché ou la rénovation d'une école dans les communes qui forment la ville de Niamey procurent plus de reconnaissance envers la France de la part des Maires et de la

population que la réalisation d'une grande infrastructure routière, pourtant indispensable au développement du pays , et que seule l'Europe a les moyens de subventionner.

c) L'Agence Française de Développement (AFD)

Etablissement public industriel et commercial (EPIC) dont le capital est entièrement détenu par l'Etat français, l'AFD est placée sous la tutelle du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE), du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et du Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire. Le montant annuel de sa dotation est de 400 M €.

L'AFD est au cœur du dispositif français de l'aide publique en faveur des pays pauvres. Sa mission première est de participer au financement du développement. Elle intervient avec efficacité et réactivité grâce à son réseau d'agences et à ses différentes filiales.

Avec 64 représentations à l'étranger, l'AFD intervient dans plus de 60 pays en Afrique, en Asie, dans le pourtour méditerranéen, au Moyen-Orient, en Europe de l'Est et dans les collectivités de l'Outre-mer.

Dans les pays d'intervention, les engagements financiers de l'AFD ont progressé de 25 % entre 2007 et 2008. Ils ont représenté 3,4 milliards d'euros en 2008. L'Afrique en est la première bénéficiaire avec 46 % des concours financiers, suivie par les pays de la Méditerranée et du Moyen-orient avec 24 % et par l'Asie à hauteur de 23 %.

L'AFD emploie près de 1500 personnes dont plus d'un tiers est recruté localement dans les agences du réseau. Une trentaine d'agents sont détachés auprès d'institutions nationales ou internationales telles que le PNUD, la Banque Mondiale, le FMI, la Banque Européenne de Développement, la Banque Asiatique de Développement et la KFW (banque de développement allemande).

L'AFD a la capacité de développer des partenariats avec l'Union européenne et avec les institutions financières internationales, elle s'adapte en permanence aux réalités économiques ainsi qu'aux besoins des pays aidés grâce à la large gamme d'instruments financiers qu'elle a su développer et enrichir.

Mais aujourd'hui, l'AFD est également l'opérateur pivot de la coopération française. Les nouvelles missions qui lui sont confiées dans le cadre de cette évolution font de l'Agence non plus uniquement la banque de développement qui réalise des prêts mais également l'opérateur qui gère les subventions de la France, y compris aux ONG. C'est un changement culturel important qui implique des réformes internes que l'AFD a la capacité de réaliser.

Ainsi, conformément aux recommandations de la RGPP, notre dispositif d'aide au développement tend à se clarifier dans le sens d'une meilleure répartition des rôles entre les services de l'État, chargés de la stratégie d'aide au développement, et l'AFD, qui se voit confier la plupart des moyens opérationnels.

Contrairement à l'Allemagne, qui a créé deux organismes différents (GTZ : coopération technique et KFW : banque de développement), le choix de la France a été de confier à une

seule agence deux missions : celle d'être une banque et celle d'être l'opérateur pivot de sa politique de coopération.

Le CICID du 5 juin 2009 a clairement placé l'AFD sous l'autorité du Secrétaire d'Etat à la Coopération pour le pilotage et l'articulation des orientations politiques de l'Etat avec les opérations qu'elle met en œuvre. A cet effet, un contrat unique d'objectifs et de moyens Etat-AFD sera signé avant fin 2009.

Cela signifie par voie de conséquence que dans les pays récipiendaires, l'AFD intervient sous l'autorité de l'ambassadeur.

Cette évolution de notre système de coopération est positive car elle permet notamment la complémentarité entre les dons et les prêts, la mobilisation des autres financeurs et bailleurs bi et multilatéraux. Elle permet surtout à l'AFD de mettre en œuvre des financements importants sur ses ressources propres.

Cette évolution doit intégrer aussi un double objectif, celui qui concilie développement économique durable et urgence de satisfaire les besoins de base des populations.

Cependant, on observe à cet égard que l'image de l'AFD dans les pays où elle est présente reste celle d'une Banque, d'autant qu'elle continue elle-même à se définir - à juste titre de par son statut - comme « le groupe AFD ».

Il en résulte qu'il faudra encore du temps, du travail de terrain et des efforts de communication pour que l'AFD soit considérée aussi comme « le bras » de la coopération française et non plus comme seulement comme une institution financière. Il est courant aujourd'hui d'entendre parler de la France et de l'AFD, comme s'il s'agissait de deux financeurs différents. L'AFD a la capacité de faire évoluer son image et a entrepris de se réformer pour répondre à ce nouvel objectif.

Elle pilote aujourd'hui les dispositifs de coopération bilatérale, notamment les DCP, et joue à travers l'aide budgétaire qu'elle attribue un rôle important pour la formation des élus et des fonctionnaires territoriaux.

Ainsi, la formation des fonctionnaires par les stages proposés au Centre de Formation de l'AFD de Marseille mérite d'être soulignée. Il faudrait néanmoins qu'elle s'accompagne d'un engagement des personnels formés à rester au moins 10 ans au service de l'Etat ou des collectivités territoriales du pays dans lequel ils sont en poste au moment de leur formation. Cette mesure est nécessaire pour limiter la fuite des personnels qualifiés vers les institutions européennes et internationales, telle qu'elle se pratique déjà trop largement.

De même, et alors que la question de nos engagements bilatéraux et multilatéraux est au cœur des préoccupations, il convient de clarifier au plus vite les rôles respectifs de l'AFD et des postes diplomatiques dans le suivi des actions de coopération. Aujourd'hui, personne ne sait encore exactement qui fait quoi, pas plus à l'intérieur de notre dispositif de coopération que chez nos partenaires et la division du travail n'est pas encore une réalité très claire.

Il semblerait logique à cet égard que le schéma défini par le CICID pour le pilotage central de l'aide soit reproduit dans les pays aidés et que l'AFD se voie confier la réalisation des

opérations sous l'autorité de nos ambassadeurs, dont le rôle me paraît devoir être réaffirmé pour des raisons stratégiques et politiques.

Il est évident que l'AFD est un opérateur dont la taille et la surface financière permettent à la France de se positionner parmi les grands acteurs mondiaux du développement.

2- LE PILOTAGE STRATEGIQUE DE L'AIDE

a) Le Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement

Présidé par le premier Ministre, le CICID fixe les priorités et définit la stratégie de coopération de la France ; il se réunit deux fois par an. Lors du dernier CICID qui s'est tenu le 5 juin 2009, les engagements de la France ont été réaffirmés pour relever les grands défis mondiaux :

- le défi de la lutte contre la pauvreté et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;
- le défi de la croissance : avec la crise économique, les flux liés au commerce, à l'investissement et aux envois de fonds des migrants sont freinés ;
- le défi de la préservation des biens publics mondiaux comme la lutte contre les pandémies, la sécurité alimentaire, l'accès à l'eau et à l'énergie, et d'autres enjeux globaux comme la gestion concertée des flux migratoires.

Le maintien de l'effort d'aide publique au développement a été réaffirmé, dans le respect des engagements rappelés par le Président de la République fin 2008 à Doha, lors de la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement. Il y a déclaré que « l'Europe serait au rendez-vous des 0,7% en 2015, choix politique majeur et unanime ».

La France s'est engagée à améliorer la prévisibilité de son aide : c'est le sens du budget triennal adopté en 2009. Le CICID a également décidé que la France rejoindra l'Initiative Internationale pour la Transparence de l'Aide (IATI), qui vise à assurer transparence et prévisibilité.

C'est un engagement qui me paraît capital, compte tenu des observations que je formule sur la complexité, l'absence de coordination et le manque de transparence de l'aide multilatérale.

b) La gestion de l'aide multilatérale

J'observe que les stratégies du CICID ont jusqu'à présent orienté surtout la politique d'aide bilatérale et qu'il est urgent qu'elles s'imposent également à la politique multilatérale, dans un souci de cohérence et d'efficacité.

En effet, la coopération multilatérale ne semble pas avoir fait l'objet jusqu'à présent d'une stratégie clairement définie, ou tout au moins pas de façon coordonnée avec la politique bilatérale, qui elle-même avait besoin d'être recentrée et clarifiée.

On peut trouver les raisons, si ce n'est la justification, de cette complexité dans la fragmentation qui découle de la gestion de l'aide par plusieurs ministères et l'AFD, et par l'organisation de leurs différents services. Les difficultés que j'ai rencontrées pour tenter d'en donner une vision globale démontrent la nécessité impérieuse d'un recensement exhaustif et clair des moyens financiers et humains, ainsi que des actions engagées par le canal multilatéral.

Certes, le choix de présentation « pédagogique » que j'ai fait ne correspond pas forcément au cadre budgétaire, et ma volonté de travailler sur les chiffres les plus récents, ceux de 2008, ne m'ont pas simplifié la tâche et je remercie les fonctionnaires du MAEE et de la DGTPE qui ont fait de leur mieux pour satisfaire mes demandes.

Mais je constate qu'il est urgent d'encourager le décloisonnement des services gérant la coopération multilatérale dans les ministères concernés et à l'AFD, en créant un outil de coordination générale capable d'en donner une présentation à la fois synthétique et précise. Il s'agit de mettre en œuvre un Pilotage Interministériel de Coordination de l'Aide Multilatérale, que j'appelle le PICAM. Sous l'autorité conjointe de la DGM et de la DGTPE, il coordonnerait tous les services des différents ministères en charge de la gestion de l'aide multilatérale.

Il n'aurait pas vocation à concurrencer les réunions thématiques qui se pratiquent déjà et doivent être encouragées, comme par exemple le GISA (Groupe Interministériel sur la Sécurité Alimentaire), mais bien au contraire à leur donner le cadre général des moyens comptables et humains disponibles ainsi que la ventilation des dépenses, entre le bi et le multi d'une part, et par secteurs d'autre part.

Les informations fournies par ce travail devraient permettre de mieux intégrer la stratégie de la France à la coopération multilatérale et de la coordonner avec sa politique bilatérale de façon plus visible.

Cette démarche s'inscrit dans la recherche de l'efficacité de l'aide et de son évaluation, dont j'observe qu'elle est beaucoup plus intégrée et pratiquée dans les pays récipiendaires que dans l'administration centrale, et cela pour des raisons structurelles qui, bien évidemment, ne mettent pas en cause les compétences des fonctionnaires, eux-mêmes souvent demandeurs de plus de visibilité sur la globalité et la finalité de leurs missions.

c) Les priorités géographiques

Conformément aux recommandations du Conseil de modernisation des politiques publiques, le CICID de juin a décidé de recentrer les priorités géographiques de l'aide bilatérale et multilatérale de la France car la dispersion qui résulte d'une ZSP (Zone de Solidarité Prioritaire) de 55 pays est contraire à la volonté d'efficacité. Cette décision apporte une réponse satisfaisante à une demande depuis longtemps formulée de resserrement de notre ZSP.

Ainsi, des partenariats différenciés seront mis en œuvre suivant une nouvelle typologie de quatre catégories de pays : les pays pauvres prioritaires, essentiellement en Afrique subsaharienne ; les pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiées avec la France ; les pays émergents à enjeux globaux ; les pays en crise ou en sortie de crise.

Les pays pauvres prioritaires :

La priorité est ainsi reconnue à quatorze pays pauvres situés principalement en Afrique subsaharienne francophone, et entretenant avec la France des liens privilégiés. Ces pays se verront allouer 60 % des ressources budgétaires de l'aide. Il s'agit des pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad et Togo.

Les pays à revenu intermédiaire, entretenant des relations privilégiés avec la France :

Dans cette catégorie, composée essentiellement des pays à revenu intermédiaire d'Afrique, l'aide française visera essentiellement au soutien à la croissance économique, à la promotion de la diversité culturelle, à la formation des élites, à l'appui à la gouvernance et à des projets de co-développement. Outre l'assistance technique, elle prendra principalement la forme de prêts concessionnels. S'agissant en particulier de la région méditerranéenne, qui constitue en tant que telle une priorité, l'effort de la France visera plus spécifiquement à promouvoir la convergence économique entre les pays riverains, ainsi qu'à favoriser un développement durable et respectueux de l'environnement, conformément au cadre de l'Union pour la Méditerranée.

Les pays émergents à enjeux globaux :

Dans cette catégorie, composée de pays en développement dynamique dont la trajectoire de croissance constitue un enjeu significatif pour la préservation des Biens Publics Mondiaux, notamment la lutte contre le réchauffement climatique, les interventions de la France viseront à favoriser l'adoption de solutions de développement durable, tout en limitant le coût budgétaire par des instruments peu ou pas concessionnels et à fort effet de levier.

Les pays en crise ou en sortie de crise :

Pour cette catégorie, qui nécessite des interventions spécifiques et ciblées, la France conservera une enveloppe de subventions et dons permettant d'agir de manière réactive, afin de favoriser le rétablissement des conditions de vie de la population et le rétablissement de l'État.

d) Les priorité sectorielles

Pour être plus efficace, notre aide doit être plus ciblée, mieux articulée avec celle des autres pays donateurs et résolument orientée vers les résultats. À cette fin, le CICID a décidé d'adopter cinq priorités sectorielles centrées sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, à savoir :

- la santé (engagements français à hauteur de 970 M € en 2008) : la France est un contributeur majeur aux principales initiatives multilatérales et de financements innovants. Notre stratégie sur la santé sera réactualisée avant la fin de l'année 2009 et s'attachera à une meilleure articulation entre aide bilatérale et multilatérale.

- l'éducation et formation professionnelle : l'action de la France s'inscrira dans une stratégie globale renouvelée, réaffirmant l'objectif d'éducation pour tous et l'objectif franco-britannique de scolarisation de 16 millions d'enfants africains, mais aussi insistant sur l'insertion professionnelle des jeunes.

- l'agriculture et la sécurité alimentaire : la France poursuivra ses efforts de mobilisation d'un Partenariat Mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. Elle encouragera un partenariat avec la Banque Africaine de Développement, le FIDA et la fondation AGRA pour créer un fonds d'investissement dans l'agriculture africaine. Comme l'a annoncé le Président de la République, l'AFD consacrera un milliard d'euros à l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique sur cinq ans.

- le développement durable et le climat : l'aide française s'efforcera de répondre aux vulnérabilités des pays du Sud faces aux facteurs environnementaux (désertification, biodiversité, eau, déforestation, etc.). L'accent particulier mis sur la protection du climat (engagements d'aide à hauteur de 820M € en 2008) s'intensifiera avec des actions concrètes dans le domaine de la forêt et l'« Initiative pour l'énergie durable en Afrique ». La France prendra activement part au débat international sur le financement de la lutte contre le réchauffement climatique, en confortant le rôle central du Fonds pour l'Environnement Mondial. Elle affectera notamment sur une base volontaire, comme la possibilité en est ouverte par le « paquet énergie-climat », une partie des revenus issus de la mise aux enchères des quotas de CO2 à des actions pour le climat dans les pays les plus pauvres.

- le soutien à la croissance : les engagements pris par le Président de la République au Cap en février 2008 permettront de mobiliser 2,5 Mds € de financements en faveur du secteur privé africain. Au-delà, la France renforcera son action en matière d'aide au commerce (assistance technique, infrastructures de production et de transport) en mobilisant 850M € par an à partir de 2010.

Enfin, l'aide au développement française intégrera pleinement l'objectif de promotion de la gouvernance démocratique, de l'État de droit et du respect des Droits de l'Homme. Elle continuera de s'appuyer sur la recherche, qui est une composante essentielle de l'aide au développement.

Les priorités sectorielles retenues sont un élément majeur dans la réflexion engagée et devront guider le choix des engagements non seulement bilatéraux mais aussi multilatéraux de la France.

e) Le Document Cadre de Partenariat (DCP)

C'est l'instrument privilégié de la coopération bilatérale et sa mise en œuvre sur 5 ans, avec une révision à mi-parcours, permet d'engager des politiques durables sur des secteurs définis comme prioritaires.

Négociés par nos ambassadeurs avec les Etats, leur exécution est désormais confiée à l'AFD, ce qui ne doit pas en exclure le suivi par nos ambassades. Les DCP sont en effet au cœur de notre politique de coopération car c'est autour des priorités des DCP que des financements complémentaires sont apportés par les autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux, amplifiant ainsi la dimension et l'efficacité de notre apport budgétaire sectoriel bilatéral.

Les DCP mettent en œuvre des politiques structurelles basées sur des schémas, plans et programmes nationaux. Ils nécessitent à la fois des évaluations régulières et une inscription dans la durée pour pouvoir constater des résultats significatifs et consolidés, ce qui signifie le renouvellement de ceux qui sont bien engagés. L'interruption brutale des politiques qui fonctionnent mais ne sont pas encore solidement installées et financées s'avère être un recul inacceptable pour les populations et une perte sèche de tous nos efforts financiers : les sorties progressives sont à privilégier.

Le choix des secteurs de concentration retenus pour les prochains DCP devra prendre en compte naturellement les besoins du pays, mais aussi les priorités de la France et celles des autres bailleurs présents, qu'il s'agisse de se renforcer mutuellement sur un même secteur ou de se compléter sur des secteurs différents.

Ainsi la santé, désormais classée prioritaire, méritera d'être prise en compte dans nos DCP alors qu'elle ne l'est actuellement qu'au Niger - ce qui rend ce DCP exemplaire.

3- L'ARTICULATION BI-MULTI SUR LE TERRAIN

a) La coordination des bailleurs

Dans les pays récipiendaires de l'aide, les bailleurs bilatéraux, à l'instar de la France, ont ressenti depuis des années le besoin de s'organiser pour coordonner les financements et les actions dans l'esprit de la Déclaration de Paris.

La délégation de l'Union européenne assume notamment un rôle fédérateur réel pour réunir les Etats européens et quand tous jouent parfaitement le jeu, ils sont rejoints par d'autres bailleurs internationaux, comme par exemple le Japon, ainsi que j'ai pu le constater à plusieurs reprises et encore dernièrement au Niger.

Les bailleurs sont présents dans les tours de table de façon variable selon les pays. Au Niger, j'ai pu constater qu'ils sont présents mais ce n'est pas le cas partout. La coordination pour la recherche de l'efficacité entre bi et multi est une nécessité qui doit encore progresser mais est sur la bonne voie.

Certes, aujourd'hui la Chine est totalement absente de cette coordination et personne ne connaît les montants financiers qu'elle investit, mais la porte doit rester ouverte...

Les bailleurs réunis sur des secteurs d'intervention thématiques désignent entre eux un chef de file, responsable et garant de la coordination technique et financière. Les partenaires techniques et financiers rencontrés au cours de différentes missions - au Burkina Faso, au

Mali, au Niger - m'ont toujours démontré la pertinence de leur réflexion et l'efficacité de leur travail, sans pour autant dissimuler les difficultés rencontrées.

Deux cas de figure distincts vont se présenter à l'avenir selon le degré d'implication de la France en fonction des priorités géographiques qu'elle s'est fixées. Soit la France est très engagée en bilatéral et doit mobiliser du multilatéral autour de ses secteurs de concentration, en complément de son aide qui sera ainsi démultipliée avec tout le bénéfice qui peut en résulter pour le pays aidé, bien entendu, mais aussi pour valoriser notre partenariat. Soit la France est moins engagée, voire pas engagée en bilatéral, et dans ce cas elle doit valoriser au maximum ses contributions européennes et multilatérales pour témoigner ainsi de sa participation et de sa présence.

b) Les fonds communs

Véritables outils de la coordination financière de l'aide les fonds communs rationalisent et démultiplient l'aide bilatérale des bailleurs par la mutualisation des moyens. Ils attirent les bailleurs multilatéraux, notamment la Banque Mondiale qui y apporte d'importants financements. Les agences de l'ONU viennent très lentement et de façon irrégulière, les fonds verticaux commencent à surmonter leur réticences et intègrent peu à peu cette démarche.

Ainsi la participation progresse : de nouveaux partenaires apparaissent dans les fonds communs et le processus d'harmonisation se met en place même s'il se heurte encore à des problèmes de gouvernance et comporte des risques, voire des déceptions. Il faut néanmoins l'encourager avec lucidité et l'adapter aux capacités de gestion des Etats. Là où la capacité de l'Etat est vraiment insuffisante, ou là où un échec est constaté, il faut revenir momentanément à de l'aide projet. C'est ce qu'a fait la France, chef de file du secteur éducation pour rétablir la confiance au Niger quand de graves problèmes de détournement d'argent sont survenus.

Le secteur de la santé, qui comporte le plus grands nombre de bailleurs, fait l'objet d'une attention particulière en matière de coordination et a donné lieu à l'initiative de l'« International Health Partnership (IHP) » du Premier Ministre britannique Gordon Brown, sous l'égide de l'OMS, à laquelle adhèrent peu à peu les Etats par la signature d'un « Country compact », aboutissant à un fonds commun. A ce jour, la démarche fait son chemin et 13 pays y ont déjà adhéré : le Burundi, le Cambodge, l'Ethiopie, le Kenya, Madagascar, le Mali, le Mozambique, le Népal, le Nigéria, le Rwanda, l'Ouganda, la Zambie et le Niger en mai dernier, pendant la mission que j'y ai effectuée.

Au Niger, où dans le cadre de son DCP la France finance avec la Banque mondiale le fonds commun santé sur la base du programme de développement sanitaire, la gratuité des soins pour les femmes enceintes et les enfants de moins de cinq ans est devenue une réalité, tout comme la construction de cases de santé dans les villages... Mais beaucoup reste à faire et la démarche de l'IHP sera bien utile, notamment pour la mise en œuvre de la politique de décentralisation sanitaire sur laquelle doit s'appuyer le renforcement du système de santé. La France, compte tenu de l'antériorité de son engagement et du travail effectué, doit garder une forte présence dans ce secteur et ce pays en particulier.

c) L'évaluation

Devenus particulièrement attentifs à la bonne utilisation de l'argent public et à l'efficacité de l'aide les bailleurs réunis mettent en place des politiques d'évaluation et recourent à des expertises indépendantes .

Ainsi, un rapport d'évaluation conjointe de l'aide a été commandé par la France, la Belgique, le Luxembourg et le Danemark, à un consortium européen de trois bureaux d'études. On peut regretter, étant donné le coût très élevé de cette mission - de l'ordre de 500 000 euros - que la participation de la Commission européenne, pour des raisons techniques, ne puisse être apportée, la Belgique étant maître d'ouvrage de cette opération. Néanmoins, la Commission est partie prenante des travaux.

L'étude en cours, dont le compte-rendu est prévu pour septembre-octobre, porte sur les années 2000 à 2008. Elle concerne tous les secteurs de l'aide et constitue en cela une première. Elle est conduite par une équipe de 20 personnes, incluant 7 Nigériens et 13 experts internationaux .

Les secteurs évalués sont les suivants : développement rural et alimentation, transports, adduction d'eau, éducation, macro-économie, genre et jeunesse.

La finalité est d'évaluer la pertinence de l'aide par rapport aux problèmes à résoudre, ainsi que la cohérence de l'aide par rapport aux stratégies nationales.

Cette mission conjointe va mettre les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité et l'alignement à l'épreuve des faits et des bilans, c'est pourquoi résultats sont très attendus.

d) Les assistants techniques dans la coopération bilatérale

Aucune politique coordonnée ne peut se mettre en œuvre sans moyens humains. D'abord parce que l'efficacité dépend de la cohérence des dispositifs et passe par l'élaboration de programmes, plans et schémas nationaux. La part active prise par la France dans l'élaboration des stratégies de développement, dont dépendent ensuite les projets, démontre l'expertise des assistants techniques français et valorise notre aide.

On pourrait d'ailleurs la valoriser encore davantage en intégrant dans nos DCP leurs salaires et charges ou en les ventilant dans le calcul des coûts des projets qu'ils réalisent. Il est regrettable que cela ne soit pas fait car notre apport financier est ainsi minimisé, le coût des assistants techniques n'apparaissant nulle part dans l'aide apportée aux pays.

Or, ils sont demandés et appréciés car leur savoir-faire est reconnu dans un environnement professionnel souvent faible où ils sont les véritables pivots de notre politique de coopération qu'ils structurent, mettent en œuvre et démultiplient par l'apport de financements complémentaires. Ils sont au cœur de l'articulation entre le bi et le multi et leur rôle est fondamental, tant en termes d'efficacité que de présence de la France.

Mais le problème qui se pose aujourd'hui est celui du transfert de l'assistance technique du MAEE vers l'AFD. Certains sont transférés à l'AFD, d'autres restent au MAEE. Non

seulement le basculement génère incertitude et inquiétude chez les assistants techniques eux-mêmes, mais leurs craintes paraissent fondées.

J'ai pu en effet constater que des postes indispensables pour maintenir l'effort engagé et finaliser des programmes nationaux sont supprimés (exemple : le poste de conseiller du Ministre de la santé du Niger disparaît en septembre) mais de surcroît, des assistants techniques remarquables dont la mission se termine ne se voient proposer aucune affectation et ne savent pas à qui s'adresser pour obtenir des réponses à leurs demandes... Ils méritent mieux que ce traitement et surtout leur savoir-faire, né de leur expérience de terrain et de leur engagement personnel, va se perdre.

Il serait tout à fait préjudiciable pour notre pays et notre politique de coopération que ces fonctionnaires, grands experts de l'Afrique ou d'ailleurs, disparaissent pour être remplacés uniquement par des experts, certes compétents, mais recrutés sur des missions temporaires, qui excluent l'apport privilégié de cette relation humaine et politique avec les pays où ils représentent la France.

Je ne dirai jamais assez à quel point les assistants techniques sont le pivot central de l'articulation entre l'aide bi et multilatérale. En réduire encore le nombre et en perdre la qualité causerait un préjudice irréparable à notre politique de développement et à l'image de la France. En 2009 il en reste 1148 dont 303 volontaires internationaux sur le terrain selon le MAEE, et nombreux sont ceux qui s'accordent à dire que ce nombre ne peut plus diminuer.

e) Les ressources humaines dans l'aide multilatérale

Le nombre total de ces personnels, fonctionnaires ou Jeunes Experts Associés (JEA), mis à disposition des organisations multilatérales, restera une énigme au terme de ce rapport. Dépendant de plusieurs ministères, seuls sont clairement recensés ceux du MAEE, au nombre de 118, et ceux de l'AFD, au nombre de 30 sur un total de 229.

Il en résulte que ces personnels, dont les compétences sont indéniables et qui apportent une forme de pensée française dans le système multilatéral, se sentent souvent isolés et pas informés. De plus, ils se trouvent souvent pénalisés à leur retour dans leurs ministères d'origine par l'absence de reconnaissance de leur expérience à l'étranger. Un meilleur suivi de ces postes donnerait satisfaction aux personnels concernés et aurait une efficacité certaine.

Comptabilisées par le CAD dans l'APD bilatérale, les charges totales réelles de ces personnels (110 000 euros en moyenne par an et par personne) seraient intéressantes à connaître et devraient faire l'objet d'une négociation avec le CAD pour leur intégration dans le multilatéral. On constaterait ainsi que la part du multilatéral est en réalité plus importante encore qu'il n'y paraît.

Si ces dépenses devaient rester affectées à l'aide bilatérale, je proposerais de réaffecter une partie de ces personnels à la coopération bilatérale, où ils commencent à manquer cruellement, et de laisser l'Europe placer des personnels dans les organisations multilatérales. Sur cette base pourrait aussi s'établir la division du travail entre l'Europe et

ses Etats membres, dans laquelle bien évidemment les Français pourraient trouver toute leur place, compte-tenu de la reconnaissance de leur expertise.

Si la responsabilité de la France est d'intervenir d'abord en bilatéral par son assistance technique, l'Europe peut et doit quant à elle affecter des assistants techniques, parmi lesquels des Français, à la politique multilatérale.

f) La société civile

A ce jour, la France n'a pas suffisamment mesuré l'intérêt des partenariats avec la société civile et les divers acteurs de la coopération travaillent chacun de leur côté, avec pourtant un même objectif généreux, celui d'améliorer la vie des populations les plus pauvres.

A travers la coopération décentralisée, les régions, départements, communautés urbaines et de communes, les communes grandes ou petites, urbaines ou rurales, réalisent un travail considérable et concret.

Les grandes ONG et la Croix-Rouge française, qui revendique son statut d'auxiliaire des services publics, sont quant à elles présentes dans le monde entier et pas seulement dans les situations d'urgence.

Tous ces acteurs de la coopération développent des projets à côté des actions conduites par les Etats bailleurs, sans être associés aux choix stratégiques nationaux et le regrettent souvent.

Nous devons l'entendre et changer notre regard sur la société civile. Certes, les ONG sont indépendantes et tiennent à le rester, certes il n'existe pas dans la société civile française de fondations ayant les moyens et la surface des fondations américaines, mais les grandes ONG françaises, une dizaine environ, et la Croix-Rouge ont la capacité d'établir des partenariats avec l'Etat, si elles le souhaitent, de même que les collectivités territoriales.

C'est une application de la Déclaration de Paris pour l'efficacité de l'aide qui n'a pas encore été entreprise et qui mérite que nous y réfléchissions ensemble pour coordonner nos actions.

Au-delà du nécessaire doublement du budget consacré aux ONG, dans le respect des engagements pris, il s'agit aussi d'associer la société civile aux engagements multilatéraux de l'Etat français.

Il suffit d'observer que ce sont les ONG qui mettent en œuvre dans les pays les actions financées par les organisations multilatérales pour comprendre le rôle qu'elles jouent, un rôle opérationnel au plus près des populations aidées mais aussi une présence française avec ce que cela implique de savoir-faire et d'humanisme.

Ainsi, les programmes de la FAO et du PAM que j'ai vus au Niger s'appuyaient sur Care International, sur l'ONG africaine Dimitra, mais aussi sur la Croix-Rouge française pour la distribution des sacs de céréales aux malades du Sida au CTA de Niamey et de farines vitaminées pour bébés dans plusieurs CSI.

Attribuer notre aide multilatérale sur des projets précis et définis ensemble, dont la mise en œuvre serait confiée à des acteurs de la société civile française aurait un sens et contribuerait à une valorisation réciproque de nos engagements dans un partenariat bien compris.

Cela nécessite la création d'un organe de coordination qui réunirait deux fois par an sous la présidence du Secrétaire d'Etat à la coopération les acteurs de cette politique, à savoir : les représentants de la coopération décentralisée, des grandes ONG et de la Croix-Rouge.

Les parlementaires, qu'il convient également d'associer davantage aux décisions seraient représentés par les deux rapporteurs de la mission APD de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Dans le cadre des OMD et de leur suivi, cette coordination serait chargée de faire les choix permettant de travailler ensemble sur la base de contrats de projets dont l'évaluation serait régulière et pour lesquels la meilleure performance pour le meilleur coût devrait être en permanence recherchée.

L'avis des grandes ONG pourrait également être sollicité par un questionnaire annuel portant sur l'appréciation de l'utilisation de nos contributions aux agences et fonds qu'ils côtoient sur le terrain.

Dans le secteur de la santé en particulier, et sur les grandes pandémies, les acteurs de la société civile pourraient se voir attribuer les moyens financiers nécessaires pour être des intervenants efficaces grâce à la part de 5 % que je propose de réserver à cet effet sur notre contribution au FMSTP, à l'instar de ce que pratiquent les Etats-Unis.

Enfin, la communication auprès du grand public sur l'aide au développement de l'Etat, comme sur celle de la société civile, mérite aussi un travail concerté et une présentation claire car il est regrettable que les moyens humains et financiers importants, engagés à tous les niveaux, ne soient pas davantage connus et valorisés auprès de la population française et des autres pays.

La CORDEE, symbole de solidarité dans l'effort pour aller plus haut, ainsi pourrait-on appeler cette Coordination des Organisations pour la Recherche d'un Développement Efficace et Equitable, dont la création est proposée par une députée montagnarde.

CONCLUSION

L'Etat français a longtemps considéré l'aide multilatérale comme un devoir dont il s'acquittait à l'égard de la communauté internationale par une délégation de gestion, sans vraiment s'intéresser à l'utilisation de ces financements ni à leur efficacité. Mais la hausse croissante de nos contributions multilatérales et son corollaire, la baisse de notre aide bilatérale d'une part et la problématique de l'efficacité de l'aide posée par la difficulté constatée à mi-parcours d'atteindre les OMD d'autre part, placent la France, en situation de revoir sa stratégie de coopération en général et multilatérale en particulier.

Les dernières orientations du CICID de juin ont anticipé les propositions de ce rapport qui, spontanément, vont dans le même sens. Elles répondent à la préoccupation souvent exprimée de concentration de l'aide par la définition de priorités géographiques et sectorielles mais aussi de transparence, de coordination, d'évaluation et d'efficacité. Les principes ainsi posés doivent maintenant se décliner par la mise en œuvre d'actions concrètes .

Ce rapport donne des pistes de travail. Il présente les marges de manœuvre possibles pour rééquilibrer l'aide bilatérale et multilatérale par la renégociation de certaines contributions et par la création de nouveaux financements. Il indique l'impérieuse nécessité de transparence sur les chiffres et d'intégration dans l'APD de tous les engagements financiers contribuant au développement. Il établit l'importance capitale du rôle joué par les assistants techniques qui sont au cœur de l'articulation entre le bi et le multilatéral. Il démontre également que les représentants de la société civile française sont des partenaires incontournables de la coopération multilatérale.

Enfin, il fait apparaître que la France, trop discrète sur ses engagements multilatéraux, peut en tirer un bien meilleur parti en termes d'efficacité et d'image si elle s'y implique davantage. Un recentrage des centres de décisions s'impose pour un pilotage stratégique de la coopération multilatérale coordonnée avec la politique bilatérale sous la responsabilité du Secrétaire d'Etat à la coopération.

Au moment d'écrire les derniers mots de ce rapport qui a occupé mon temps et mon esprit de façon intense pendant les six derniers mois, j'ai conscience que le temps m'a manqué pour faire un travail exhaustif et je le regrette.

Néanmoins, toutes les contributions et réactions qui me parviendront seront les bienvenues. Si la mission que m'a confiée le Premier Ministre s'arrête là, ma réflexion et mon engagement se poursuivent pour que l'argent investi aille au plus près des populations qui en ont besoin et avec la conviction toujours plus forte que « *l'homme est ce qu'il fait et non pas ce qu'il rêve* » (André Malraux).

RESUME DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

LA TRANSPARENCE DES CHIFFRES

1. Pour une plus juste prise en compte de son effort, la France doit obtenir du CAD qu'il réforme ses critères et sa comptabilité pour prendre en compte tout ce qui contribue au développement dans le calcul de l'APD ;
2. Les pourcentages des diverses contributions pris en compte par le CAD pour le calcul de l'APD doivent être renégociés ;
3. Le classement en bi ou multi doit être revu : toute opération exécutée par ou pour un opérateur multilatéral devant être comptée en multi ;
4. Les salaires des personnels qui sont mis à disposition des organisations multilatérales doivent être comptabilisés dans l'aide multilatérale ;
5. La France doit afficher la réalité de ses contributions obligatoires, volontaires ou additionnelles pour s'imposer davantage dans les discussions et les négociations multilatérales ;

L'AIDE EUROPEENNE

6. La France peut récupérer une marge de manœuvre financière par la diminution de sa clé contributive au FED et ensuite l'affecter à l'aide bilatérale. Elle doit pour cela soutenir la budgétisation du FED à condition que l'enveloppe équivalente reste affectée aux Etats ACP ;
7. L'Europe a vocation de par sa surface et ses capacités à intervenir dans les politiques régionales et à coordonner la division géographique de la coopération bilatérale entre ses Etats membres ;
8. Elle doit privilégier l'aide budgétaire ciblée plutôt que globale, elle doit simplifier ses dispositifs et accélérer ses procédures ;
9. La France doit exiger de l'Europe un rapport annuel soumis à débat à l'Assemblée nationale et au Sénat ;
10. L'Europe doit communiquer sur sa politique de coopération ;
11. La France doit intégrer sa contribution européenne dans l'affichage de ses contributions et politiques sectorielles ;
12. La question de savoir si nos contributions européennes sont de l'aide multilatérale ou bilatérale doit se poser. Elles pourraient être de l'aide bilatérale à condition d'être

soumises au contrôle du Parlement européen et si elles s'inscrivaient dans un partenariat plus étroit.

LES CRITERES D'ATTRIBUTION DE L'AIDE MULTILATERALE

13. Réduire le nombre de nos contributions aux agences de l'ONU lors du renouvellement des conventions en fonction de nos priorité géographiques et sectorielles ;
14. Utiliser nos contributions multilatérales soit pour compléter notre aide bilatérale dans les pays prioritaires, dans le cadre d'un réel partenariat des bailleurs, soit pour rester présents via le canal multilatéral dans les pays non prioritaires ;
15. Afficher les contributions réelles aux organisations multilatérales, et non pas seulement celles que le CAD reconnaît ;
16. Ne pas continuer à financer des organisations multilatérales en-deçà d'un seuil critique qui ne permet pas à la France de peser au niveau décisionnel ;
17. Faire accepter le principe de participation aux fonds communs aux organisations multilatérales que la France finance ;
18. Attribuer nos contributions sur la base du résultat des évaluations pratiquées par des experts indépendants ;
19. Privilégier l'aide ciblée sur des projets répondant au critère de la meilleure performance pour le meilleur coût et mettre s'il le faut en concurrence les opérateurs ;
20. Privilégier les organisations multilatérales qui indiquent le nom du pays contributeur chaque fois que cela est possible ;
21. Exiger que les documents émis par les organisations multilatérales financées par la France soient accessibles en langue française.

L'ARTICULATION ENTRE AIDE BILATERALE ET MULTILATERALE

22. Le mandat de coordination attribué aux ambassadeurs doit renforcer la coopération avec la Banque mondiale et toutes les IFIs en vue d'élaborer des pôles de compétence locaux et de faciliter ainsi l'accès aux financements par les Etats ;
23. Le rôle déterminant de l'assistance technique française pour assister les pays bénéficiaires dans la coordination des aides bi et multilatérales et pour valoriser la présence de la France doit être affirmé. Leur nombre ne peut plus être réduit ;

24. La France doit réaffecter progressivement ses assistants techniques à la coopération bilatérale et laisser l'Europe placer des personnels dans les organisations multilatérales ;
25. Le pilotage stratégique de nos contributions multilatérales doit être en cohérence avec notre politique bilatérale sur la base des orientations du CICID.

LA COORDINATION DE LA STRATEGIE

26. Le pilotage et la coordination de la coopération multilatérale doivent se faire en coordination entre le Secrétaire d'Etat à la Coopération, la DGM, la DGTPE et l'AFD ;
27. La création d'un Pôle Interministériel de Coordination de l'Aide Multilatérale – le PICAM – est nécessaire pour avoir une vision claire de nos contributions ;
28. Dans les pays récipiendaires, l'AFD suit et valorise les contributions de la France aux organisations multilatérales en liaison avec l'ambassade ;
29. Les parlementaires rapporteurs de la mission APD de l'Assemblée nationale et du Sénat doivent être associés à l'élaboration de la stratégie en matière d'aide multilatérale ;
30. Il faut clarifier le transfert de l'assistance technique du MAEE vers l'AFD.

LA SANTE

31. La santé doit être la priorité de nos engagements multilatéraux mais aussi bilatéraux à travers nos DCP ;
32. Le renforcement des systèmes de santé doit constituer un axe fort des politiques de santé ;
33. Le FMSTP doit simplifier son architecture ainsi que le système des séries (rounds) ;
34. La France doit réserver 5% de sa contribution au FMSTP à ses ONG pour la mise en œuvre des projets ;
35. L'initiative « International Health Partnership » (IHP) doit être soutenue ;
36. Les différentes organisations multilatérales de collecte de fonds doivent renforcer leur coordination et envisager de se doter ensemble d'un opérateur unique ;
37. Pour relayer et coordonner l'action bilatérale de la France avec les financements multilatéraux, le GIP ESTHER doit être renforcé ;
38. UNITAID doit garder sa vocation malgré son intégration dans l'APD.

UN PARTENARIAT AVEC LA SOCIETE CIVILE

- 39. Respecter notre engagement de doublement du budget consacré aux ONG ;
- 40. Associer aux choix stratégiques nationaux la coopération décentralisée, les grandes ONG et la Croix-Rouge française pour établir des partenariats sur nos engagements multilatéraux ;
- 41. Attribuer notre aide multilatérale sur des projets précis, et en confier la mise en œuvre à la société civile française pour une valorisation réciproque de nos engagements ;
- 42. Réserver aux ONG une part de 5 % de notre contribution au FMSTP, à l'instar de ce que pratiquent les Etats-Unis ;
- 43. Créer un comité de coordination des acteurs de cette politique, à savoir : les représentants de la coopération décentralisée, des grandes ONG, de la Croix-Rouge française : appeler ce comité la CORDEE (Coordination des Organisations pour la Recherche d'un Développement Efficace et Equitable) et communiquer auprès du grand public sur l'aide au développement de l'Etat et celle de la société civile.

VERS D'AUTRES FINANCEMENTS INNOVANTS

- 44. Une taxe mondiale de 0,005 % sur les transactions financières, pour financer la lutte contre la pauvreté et les maladies dans le monde, comme l'a proposé le Ministre des Affaires Etrangères et Européennes, Bernard Kouchner ;
- 45. Un jeu à gratter sur le territoire français ou un jeu en ligne dont une partie des recettes seraient affectée à des actions de développement dans les pays africains, proposée par Alain Joyandet, Secrétaire d'Etat à la Coopération et à la Francophonie ;
- 46. Une contribution mondiale volontaire sur les clics Internet lors de l'achat d'un billet d'avion, proposée par Philippe Douste-Blazy, Président d'UNITAID et conseiller spécial chargé des financements innovants auprès du Secrétaire général de l'ONU ;
- 47. Une contribution volontaire de 50 centimes d'euros sur les trains internationaux ;
- 48. Une contribution volontaire de solidarité de 20 centimes d'euros par manuel scolaire payée par collectivités locales.

Le Premier Ministre

Paris, le 30 janvier 2009

Madame la Députée,

L'aide multilatérale de la France est en progression constante et cette dynamique devrait se poursuivre du fait des engagements pris auprès du Fonds européen de développement, de l'Association internationale du développement et du Fonds africain du développement.

En 2006, 38% de nos dépenses d'aide au développement hors annulations de dette sont passés par les canaux européens et multilatéral. Ce ratio n'était que de 27% en 1997.

Cette évolution rend centrale la question de l'articulation entre aide bilatérale, aide européenne et aide multilatérale pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de notre dispositif de coopération.

Ainsi les réflexions sur la complémentarité et la sélectivité des aides ne doivent pas se limiter à déterminer des territoires. Il est nécessaire d'imaginer des articulations bénéfiques pour les différents acteurs, par exemple l'accompagnement de budgets européens ou multilatéraux par des appuis bilatéraux.

La mission que j'ai souhaité vous confier devra vous permettre, sur la base d'une analyse détaillée de nos contributions multilatérales et européennes, de faire des propositions concrètes pour :

- mieux mesurer l'impact et l'efficacité des programmes multilatéraux ;
- assurer une meilleure visibilité de nos contributions et une plus grande influence française au sein des institutions multilatérales ;
- identifier des critères permettant d'optimiser leur allocation, dans le respect des engagements déjà pris ;
- rechercher des synergies entre les différentes composantes de notre aide publique au développement, aujourd'hui insuffisamment exploitées.

Vos propositions pourront porter également sur l'organisation du dispositif de pilotage et de suivi de la mise en œuvre de la coopération multilatérale française, aussi bien à Paris que sur le terrain.

Vous pourrez vous appuyer tout au long de votre mission, sur la direction générale de la coopération internationale et du développement, la direction générale du trésor et de la politique économique et l'Agence française de développement.

Un décret vous nommera, en application des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral, en mission auprès de Monsieur Alain JOYANDET, Secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie, pour une durée de six mois.

Je vous prie d'agréer, Madame la Députée, l'expression de mes respectueux hommages.

François FILLON

Je tiens à remercier très sincèrement pour leur contribution à ce rapport :

Présidence de la République

Cabinet du Président de la République

M. Jean-David LEVITTE, Conseiller diplomatique et Sherpa du Président de la République.

M. Olivier COLOM, Conseiller technique à la cellule diplomatique chargé du G8, des Nations-Unies, des affaires multilatérales et globales et de la francophonie.

M. Grégoire VERDEAUX, Conseiller pour les affaires humanitaires et la santé publique internationale.

Premier Ministre

Cabinet du Premier Ministre

M. Jacques LAPOUGE, Conseiller diplomatique, ministre plénipotentiaire.

M. Etienne OUDOT DE DAINVILLE, Conseiller pour les Affaires Economiques Internationales.

Administrations centrales et organismes sous tutelle

Ministère des Affaires Etrangères et Européennes

M. Bernard KOUCHNER, Ministre des Affaires Etrangères et Européennes.

M. Alain JOYANDET, Secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie.

Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats

M. Christian MASSET, Directeur général.

M. Bertrand FORT, Chargé de mission auprès du Directeur général.

Direction de l'économie globale et des stratégies du développement

M. Serge TOMASI, Directeur.

M. Cyrille PIERRE, Directeur adjoint.

Sous-direction des stratégies du développement

M. Laurent AMAR, Sous-directeur.

M. Serge SNRECH, Chef du pôle « efficacité et cohérence de l'aide ».

Mme Nicole VIDAL, Rédactrice.

Sous-direction de la Santé et du Développement humain

Dr Florence VEBER, Sous-directrice Santé et Développement humain

Dr Gustavo GONZALEZ-CANALI, responsable du Pôle Santé

Dr Marie AHOUANTO, Chargée de mission SIDA, suivi de l'OMS et de l'ONUSIDA et des liens avec les ONG

M. Alain MASETTO, Responsable Education, suivi de Fast Track Initiative

M. Pierre JAUDOIN, Chargé de mission démographie

M. Luc FUHRMANN, Chargé de mission Migration

Direction des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie

Mme Sylvie BERMANN, Directrice.

M. Marc GIOCAMINI, Directeur adjoint.

Sous-direction des affaires institutionnelles et des contributions internationales

M. Olivier GUEROT, Sous-directeur.

Sous-direction des affaires économiques, du développement économique et social

Mme Laurence BERNARDI, rédactrice.

M. Denis QUENELLE, rédacteur.

Ambassadeurs itinérants

M. Louis-Charles VIOSSAT, Ambassadeur itinérant, chargé de la lutte contre le SIDA et les maladies infectieuses.

Mme Louise AVON, Ambassadeur itinérante, chargée d'une mission de réflexion sur la rénovation des sommets Afrique-France.

Cabinet du Secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie

Mme Amendine DUC, Conseillère développement social et environnement.

M. Nicolas BODILIS-REGUER, Conseiller relations avec le Parlement.

Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi

Direction générale du Trésor et de la politique économique

M. François MARION, Chef du Bureau Aide au Développement et Institutions multilatérales de Développement.

M. Benoît CŒURÉ, Chef du Service des Affaires multilatérales et du Développement.

M. Emile-Robert PERRIN, Conseiller auprès du Chef du Service Affaires multilatérales et Développement.

Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville - Ministère de la Santé et des Sports

Délégation aux affaires européennes et internationales

Mme Agnès LECLERC, Déléguée.

Mme Brigitte ARTHUR, Chef du Bureau international de la santé et de la protection sociale.

Mme Lorna COLCLOUGH, Chargée de mission.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

M. Michel BARNIER, Ministre de l'Agriculture et de la Pêche.

Cabinet du Ministre de l'Agriculture et de la Pêche

M. Georg RIEKELES, Conseiller chargé des affaires internationales.

M. Vincent GITZ, Conseiller technique chargé du développement durable et de la Recherche.

Agence Française de Développement

M. Pierre-André WILTZER, Président.

M. Jean-Michel SEVERINO, Directeur général.

M. Jean-Marc BELLOT, Représentant de l'AFD auprès des Institutions Européennes.

M. André POUILLES-DUPLAIX, Directeur adjoint du Département technique opérationnel.

Mme Marie-Odile WATY, Chef de la Division Santé et Protection Sociale.

M. Jean-Marc PRADELLE, Chargé des relations institutionnelles.

M. Quentin BERICNHY, chargé de mission sur l'aide multilatérale.

Sénat

M. Michel CHARASSE, Sénateur du Puy-de-Dôme, ancien ministre, rapporteur sur l'aide publique au développement.

M. Adrien GOUTEYRON, Sénateur de la Haute-Loire, rapporteur sur l'action extérieure de la France.

Mme Nathalie DELAPALME, administratrice de la Commission des finances, Conseillère Afrique de plusieurs ministres des Affaires étrangères.

Assemblée nationale

M. Axel PONIATOWSKI, Député du Val d'Oise, Président de la Commission des Affaires Étrangères de l'Assemblée nationale.

Agences multilatérales, IFIs, organisations non gouvernementales, agences humanitaires à Paris

OCDE

Mme Elisabeth SANDOR, Conseillère sur les politiques d'aide, Division efficacité de l'aide, Direction de la coopération au développement.

Mme Julia BENN, Analyste et statisticienne, Politique et analyses, Division des statistiques et du suivi, Direction de la coopération au développement.

UNESCO

S. E. Mme Catherine COLONNA, Ambassadrice, Déléguée permanente de la France auprès de l'UNESCO.

M. Hubert de CANSON, Délégué permanent adjoint de la France auprès de l'UNESCO.

Banque Mondiale

M. Cyril MULLER, Représentant spécial pour l'Europe.

Mme Michèle BAILLY, Conseillère pour la France.

UNICEF

M. Jacques HINTZY, Président d'UNICEF France.

Programme Alimentaire Mondial

Mme Marina CATENA, Directrice du Bureau du PAM en France.

La Croix-Rouge française

M. Jean-François MATTEI, Président de la Croix-Rouge française.

M. Antoine PEIGNEY, Directeur des relations et des opérations internationales.

M. Marc GENTILINI, ancien Président honoraire de la Croix-Rouge française.

Coordination SUD

Mme Katia HERRGOTT, Chargée de mission.

Action For Global Health

Mme Marie-Alexia DELERUE, Chargée de plaidoyer, Médecins du Monde, membre du réseau Action for Global Health.

M. Patrick BERTRAND, partenaire associé d'Avocats pour la Santé dans le Monde, Réseau Action (tuberculose).

Equilibres et Populations

M. Robert TOUBON, Directeur de la stratégie.

Dr Claude DUMURGIER, médecin chirurgien bénévole au sein d'Equilibres et Populations.

Solidarités

M. Alain BOINET, Président.

Action contre la faim

François DANIEL, Directeur Général

Amis du Fonds Mondial Europe

Mme Michèle BARZACH, Présidente.

Mme Sylvie CHANTEREAU, Directrice Générale.

Institutions européennes à Bruxelles

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. Jean-Paul SEYTRE, Conseiller pour la Coopération au Développement.

M. Franck PARIS, Conseiller pour les pays ACP, Afrique, ECHO.

Mme Valentine DELCOUSTAL, Attachée économique à la cellule Entreprises et Coopération.

M. Patrice BUDRY, Attaché à la cellule coopération administrative et institutionnelle (MEDA et TACIS, voisinage, éducation, santé, coopération décentralisée, relations avec les ONG).

Agence Française de Développement

M. Jean-Marc BELLOT, Représentant de l'AFD auprès des Institutions Européennes.

France Coopération Internationale

M. Elias FENNIRA, Correspondant à Bruxelles.

Commission européenne

Cabinet du Commissaire au Développement et à l'Aide humanitaire

M. Hervé DELPHIN, Chef adjoint du cabinet de M. Louis MICHEL, Commissaire.

Direction générale du Développement et des Relations avec les Etats ACP

M. Stefano MANSERVISI, Directeur général.

M. Jean-Pierre REYMONDET, Chef de l'unité « programmation et gestion de l'aide »..

M. Maciej POPOWSKI, Directeur des politiques horizontales du développement.

Office de Coopération EuropeAid

M. Richard WEBER, Directeur général adjoint.

M. Jean-Hervé RAMAT, Assistant du Directeur général adjoint.

Parlement européen

M. Thierry CORNILLET, Député européen, membre de la Commission du Développement, rapporteur permanent pour l'aide humanitaire.

Mme Marie-Arlette CARLOTTI, Députée européenne, membre de la Commission du Développement, auteur d'un rapport sur la mise en œuvre de la programmation du 10^{ème} FED.

Ambassadeurs des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)

S. E. M. Abdou ABARRY, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire du Niger à Bruxelles, Représentant auprès de l'Union européenne.

S. E. M. Kadré Désiré OUEDRAOGO, Ambassadeur du Burkina Faso à Bruxelles, Chef de la mission du Burkina Faso auprès de l'UE.

Agences de l'ONU et fonds verticaux à Genève

Représentation permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies

S. E. M. Jean-Baptiste MATTEI, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève.

M. Christophe GUILHOU, Ministre conseiller, Représentant permanent adjoint de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève.

Mme Caroline GRANDJEAN, Conseillère (HCR, BCAH, OIM, VNU, UNICEF, UNRISD).

Mlle Delphine LIDA, Conseillère Affaires économiques et développement (CNUCED, CCI, OM, PNUD, ECOSOC).

M. François POINSOT, Conseiller Santé (OMS, ONUSIDA, FMSTP, UNITAID).

M. Albert ALLO, Conseiller économique et budgétaire.

Ambassadeurs

S. E. Mme Bente ANGELL-HANSEN, Ambassadrice, représentante permanente de Norvège auprès de l'Office des Nations Unies à Genève.

S. E. M. Prosper VOKOUMA, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, représentant permanent du Burkina Faso auprès de l'Office des Nations Unies à Genève.

S. E. M. Pierre BARUSASIYEKO, Ambassadeur, représentant permanent du Burundi auprès de l'Office des Nations Unies à Genève.

S. E. M. Javier GARRIGUES, Ambassadeur, Représentant permanent de l'Espagne auprès de l'Office des Nations Unies à Genève.

S. E. M. Jean FEYDER, Ambassadeur, Représentant permanent du Grand-Duché du Luxembourg auprès de l'Office des Nations Unies à Genève.

OMS

M. Denis AITKEN, Sous-directeur général.

Dr Erik BLAS, Directeur a.i., Planification, Coordination des Ressources et Suivi des Résultats.

Dr Eric LAROCHE, Sous-directeur général en charge des interventions sanitaires en cas de crise.

Dr Guenaël RODIER, Directeur, Règlement Sanitaire International, Alerte et Réponse aux épidémies et pandémies.

Dr Bernard DIZIER, Responsable technique, Planification, Coordination des Ressources et Suivi des Résultats.

Dr Gilles POUMEROL, Responsable médical, Règlement Sanitaire International, Alerte et Réponse aux épidémies et pandémies.

UNITAID

M. Philippe DOUSTE-BLAZY, Président.

M. Philippe DUNETON, Secrétaire exécutif adjoint.

M. Frédéric MARTEL, Responsable de programme.

ONUSIDA

M. Elhadj SY, Directeur du Département Partenariats et Relations extérieures du programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA.

PNUE

M. Jean-Christophe BOUVIER, Directeur du Bureau régional pour l'Europe du Programme des Nations Unies pour l'Environnement.

CNUCED

Mme Geneviève FERAUD, Chef de la branche nouvelles technologies et formation de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement.

Mme Mina MASHAYEKHI, Chef de la branche négociations commerciales.

Mme Alessandra VELLUCCI, Chef de la section du développement des ressources humaines, programme Train for Trade, Division des technologies et de la logistique.

Mme Dominique CHANTREL, apprentissage à distance, programme Train for Trade.

PNUD

Mme Cécile MOLINIER, Directrice régionale du Programme des Nations unies pour le Développement.

Mme Chloé ROBERT, Spécialiste des partenariats et de la mobilisation des ressources.

FMSTP

Dr Michel KAZATCHKINE, Directeur exécutif du Fonds Mondial de Lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme.

Mme Silvia FERRAZZI, Manager, Bailleurs gouvernementaux

M. Christoph BENN, Directeur des Relations Extérieures, de la Communication et des Partenariats.

UNHCR

M. Arnauld AKODJENOU, Directeur de la Division des services opérationnels au Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

Agences de l'ONU à Rome

Représentation permanente de la France auprès de l'OAA, du PAM et du FIDA

S. E. Mme Mireille GUIGAZ, Ambassadrice, Représentante permanente de la France auprès de l'OAA, du PAM et du FIDA à Rome.

M. Jean-François CHARPENTIER, Représentant permanent adjoint (PAM, FIDA).

M. Jean-Jacques SOULA, Conseiller scientifique (FAO).

Mme Christine TON NU, Conseillère scientifique adjointe.

Ambassadeurs

S. E. M. Jan de BOCK, Ambassadeur de Belgique.

S. E. M. MOUNGUI MEDI, Représentant permanent adjoint du Cameroun.

FAO

M. Hervé LEJEUNE, Directeur de cabinet du Directeur général.

M. Jose Maria SUMPSI VINAS, Sous-directeur général, Département de la Coopération technique.

M. Richard CHINA, Directeur de la Division des politiques d'assistance et mobilisation des ressources.

M. Aleksander ZAREMBA, Responsable de programme, Division des politiques d'assistance et de mobilisation des ressources.

M. Ezzedine BOUTRIF, Directeur de la Division Nutrition et Protection des consommateurs.

Mme Eve CROWLEY, Chargée de la Division Parité, Equité et Emploi rural.

Mme Soline de VILLARD, Expert en agronomie.

M. Denis HERBEL, Coordinateur du groupe de réflexion sur le renforcement des institutions pour l'agriculture et le développement.

M. Jean GAULT, Ingénieur en chef du génie rural des eaux et forêts.

Mme Emilie VANDECANDELAERE, Expert qualité, Service de la qualité des aliments et des normes alimentaires.

PAM

M. Manuel ARANDA DA SILVA, Directeur exécutif adjoint Département des affaires extérieures et de la mobilisation des ressources, Conseiller spécial auprès de la Directrice exécutive du Programme Alimentaire Mondial.

M. Ramiro LOPES DA SILVA, adjoint au Chef des opérations.

Mme Marina CATENA, Directrice du Bureau du PAM en France.

Mme Terri TOYOTA, Directrice de la Division des relations avec les gouvernements donateurs, Département des Affaires extérieures et de la mobilisation des ressources.

M. Giorgio SARTORI, Conseiller à la Direction de l'information humanitaire, Division Préparation et Réponse aux urgences.

Mme Valérie N. GUARNIERI, Directrice OMX.

FIDA

M. Paolo CIOCCA, Secrétaire du Fonds International de Développement Agricole.

M. Mohammed BEAVOGUI, Directeur Afrique et échanges avec les responsables d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Orientale.

M. Jean-Philippe AUDINET, Directeur de la Division des politiques.

M. Philippe REMY, Coordinateur, Division des politiques.

M. Vincenzo GALESTRO, Responsable des programmes, Département de la gestion des programmes.

M. Benoît THIERRY, Responsable programme pays, Division Sud de l'Afrique et Afrique Orientale, Département de la gestion des programmes.

M. Ulaş DEMIRAG, Chargé de portefeuille, Division Afrique de l'Ouest et du Centre, Département de la gestion des programmes.

Mme Sylvie MARZIN, Chargée de portefeuille, Division Afrique I, Département de la Gestion des Programmes.

Mme Sylvie ARNOUX, Conseillère juridique.

Mission au Niger⁸

Ambassade de France au Niger

S. E. M. Alain HOLLEVILLE, Ambassadeur de France au Niger.

M. Jean-Louis GIRODET, Premier Conseiller.

M. Nicolas GROPER, Conseiller de coopération et d'action culturelle.

M. Pierre POLI, Conseiller de coopération et d'action culturelle adjoint.

Mme TANDJA, Première Dame du Niger

Ministères

Dr Ousmane SAMBA MAMADOU, Ministre de l'Education Nationale.

Dr Fatimata MOUSSA, Secrétaire Générale du Ministre de la Santé.

Mme la Ministre de la promotion de la femme et de la protection de l'enfant.

AFD, agence à Niamey

Mme Suzanne PRADA, Directrice adjointe.

Commission européenne, délégation au Niger

M. Hans-Peter SCHADEK, Chef de délégation, Ambassadeur.

⁸ Voir en annexe 3 le programme du déplacement au Niger

PNUD

Mme Khardiata LO NDIAYE, Représentante et coordonnatrice résidente au Niger.

UNICEF

Akhil IYER, Représentant résident.

FNUAP

M. Yacine M. DIALLO, représentant.

Programme Alimentaire Mondial

M. Gianluca FERRERA, Directeur adjoint.

M. Jeff TAFT-DICK, Représentant.

FAO

M. Mustafa S. CASSAMA, Représentant.

Banque mondiale au Niger

M. Ousmane DIAGANA, Représentant résident.

Croix-Rouge Française

M. Denis ANGEVIN, Chef de délégation.

Mme Fanny THIRON, Direction des relations et des opérations internationales, adjointe au responsable du pôle géographique Afrique de l'Ouest, Afrique du Nord, Afrique centrale.

Care International au Niger

M. Ibrahim NIANDOU, Chef Unité de Communication – Porte-parole.

Veolia Eau

M. Maurice PATETTA, Administrateur Directeur Général.

*Annexe 3 : programme du déplacement
de Mme Martinez au Niger, du 15 au 21 mai 2009*

| Jour | Programme matin | Programme après-midi |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ven 15 | -- | Arrivée à Niamey, accueil par M. Jean-Louis GIRODET, Premier conseiller à l'Ambassade de France au Niger, M. Nicolas GROPER, Conseiller de coopération et d'action culturelle, et Mme Suzanne PRADA, directrice adjointe AFD à Niamey. |
| Sam 16 | | 10H visite d'un centre de formation professionnelle en couture, le CNASEC 19h30 Dîner Résidence Ambassade M. Alain HOLLEVILLE, Ambassadeur + SCAC + AFD |
| Dim 17 | | 8H à 18H visite au village de Toukounous, commune de Filingué avec l'ONG Aide et Action, rencontre avec l'inspectrice de l'académie, le personnel enseignant, les parents et les élèves 18h Entretien avec M Luc LEFEVRE Expert chargé de l'évaluation conjointe de l'aide au développement UE/F/B/DK/L |
| Lun 18 | 9h30 Entretien avec l'Ambassadeur de France , M. Alain HOLLEVILLE (+ P. Poli) 11H Entretien avec Mme TANDJA Première Dame 10h30 – 12h00 Réunion Ambassade / Agence française de développement , en présence des assistants techniques. Responsable : Pierre POLI, COCAC adjoint (Ambassade). | 15h00 Table ronde SANTÉ avec OMS,... UNICEF M. Akhil, représentant-résident / Belgique M. Lambiliotte / Dr. Balique / AFD M Debroisse / M.Poli SCAC (Lieu : Ambassade) 17h00 Réunion « SIDA » , avec Moussa Idé coordonnateur lutte contre le sida au Niger, Dr. Balique et des OI et ONG impliquées dans la lutte contre le sida : ONG Solthis Mme Tchiombiano, Banque Mondiale Djibrilla Karamoko + autres ONG 19h00 rencontre Français de l'étranger au Terminus 20h00 Dîner chez le Dr Balique + Poli SCAC + invités « santé |
| Mar 19 | 9h30 Ministre de la santé 11h00 Ministre de l'éducation 12h30 Ministre de la promotion de la femme et de la protection de l'enfant | 15h00 Cellule crises alimentaires Primature + assistant technique Cellule 16h00 Table ronde « alimentation / nutrition » , avec PAM, FIDA, FAO et ONG nutrition (ACH-Espagne et autres). 17h00 Visite sur le terrain FAO Ali ABDULAYE ONG Volontaires pour l'Intégration Educative |
| Mer 20 | 9h30 Représentant Banque Mondiale 10h30 Délégation de l'UE M. Schadeck, chef de la Délégation, et M. Gillet, chef de la coopération européenne + Camille Le Jean SCAC | 15h00 Table ronde avec la Représentante du PNUD, coordonnatrice du Système des Nations-Unies au Niger, le FNUAP Diallo Yacine, représentant-résident et l'UNICEF M. Akhil, représentant-résident 17h Réunion Ambassade / Agence française de |

| | | |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 12h30 déjeuner avec le Dr BOULAMA ONG Lafia Matassa (sida) | <p>développement, en présence des assistants techniques. Responsable : Pierre POLI, COCAC adjoint (Ambassade).</p> <p>19h30 Dîner Résidence Ambassade franco-nigérien</p> |
| Jeu 21 (férié en France) | <p>9h00 Visite du CTA (sida) avec Croix-Rouge française</p> <p>10h15 à 13h40 Visites de terrain PAM Niamey, Dalweye ; organisées par le PAM</p> | <p>14h20 Retour à Niamey avec le PAM</p> <p>16h30 Visites de terrain avec l'AFD projet équipement avec Communauté urbaine de Niamey, marché de Katakou</p> <p>21h30 Départ</p> |