

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 4

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

*(Compte spécial : prêts à des États étrangers
Compte spécial : accords monétaires internationaux)*

Rapporteur spécial : M. Michel CHARASSE

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beauvils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	11
PREMIÈRE PARTIE – GRANDES TENDANCES DE L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE ET FRANÇAISE	17
SECTION I. ÉVOLUTION INTERNATIONALE DE L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	17
I. L’AMORCE D’UN RETOURNEMENT DE CYCLE ?	17
A. UNE AIDE EN BAISSÉ POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS DIX ANS	17
B. L’ÉTAT D’AVANCEMENT DES OMD	19
II. L’ÉVOLUTION ATTENDUE À MOYEN TERME	19
A. DES ENGAGEMENTS INCERTAINS	19
B. L’APPORT DES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE FINANCEMENT IFFIM ET UNITAID.....	20
SECTION II. L’AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT, UN PÉRIMÈTRE PLUS VASTE QUE LA MISSION BUDGÉTAIRE	23
I. ÉVOLUTION RÉCENTE DE L’APD FRANÇAISE ET PERSPECTIVES POUR 2008	23
A. UN COUP D’ARRÊT À L’EFFORT DE PROGRESSION DE L’AIDE	23
B. UNE AIDE EN PARTIE ARTIFICIELLE ?	25
C. VENTILATION SECTORIELLE ET GÉOGRAPHIQUE.....	26
II. LE DPT : UN OUTIL INDISPENSABLE QUI ILLUSTRE LA COMPLEXITÉ DE L’APD	27
A. 15 PROGRAMMES CONCOURANT À 3 AXES STRATÉGIQUES	27
B. 12 OBJECTIFS ET 24 INDICATEURS DE PERFORMANCE	28
C. LES PROGRÈS ET LACUNES DE LA COMPTABILISATION DES DÉPENSES D’APD	29
1. <i>La complexité structurelle des quatre « cercles concentriques » de l’APD</i>	29
2. <i>Les éclairages et imprécisions du DPT</i>	31

DEUXIÈME PARTIE – LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »	35
SECTION I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	35
I. PRÉSENTATION GLOBALE DES EMPLOIS ET DES CRÉDITS	35
A. EMPLOIS ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES	35
B. COÛTS COMPLETS ET VENTILATION PAR TITRE.....	36
II. LES EFFORTS D'AMÉLIORATION DE LA COORDINATION ET DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE	37
A. LE NOUVEAU PLAN D'ACTION POUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE.....	37
B. LES DOCUMENTS-CADRE DE PARTENARIAT (DCP) ET STRATÉGIES SECTORIELLES	37
1. <i>Les DCP : outils structurant ou alibi ?</i>	37
2. <i>Les stratégies sectorielles et thématiques</i>	39
C. LE RENFORCEMENT DES FONCTIONS DE PILOTAGE DE LA DGCID	39
D. UNE AMÉLIORATION ENCORE LIMITÉE DE L'IMPACT CONCRET DE LA LOLF SUR LA GESTION DES SCAC.....	40
1. <i>La lente diffusion des outils de contrôle de la gestion et de la performance</i>	40
2. <i>La finalisation d'un logiciel unique</i>	41
SECTION II. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT »	43
I. PRÉSENTATION, EFFECTIFS ET COÛTS ANALYTIQUES	43
A. LES INTERVENANTS DU PROGRAMME	43
1. <i>Un pilotage restreint en administration centrale pour des crédits « semi-standardisés »</i>	43
2. <i>L'ADETEF, opérateur unique dont l'activité est en croissance</i>	43
B. UNE IMPUTATION RÉDUITE DES COÛTS ANALYTIQUES.....	45
II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS	45
A. STRUCTURE ET FINANCEMENT DES ACTIONS ET SOUS-ACTIONS.....	45
B. LE CONTENU DES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME	47
III. OBJECTIFS ET INDICATEURS	47
A. QUATRE OBJECTIFS INCHANGÉS ET CRITIQUÉS PAR LE CIAP	47
B. UN NOMBRE D'INDICATEURS DIVISÉ PAR DEUX EN DEUX ANS	48

IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO (JPE) PAR ACTION	50
A. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE MULTILATÉRALE :	
654,8 MILLIONS D'EUROS	50
1. <i>De multiples contributions obligatoires aux banques et fonds multilatéraux</i>	50
2. <i>Les débuts encourageants de l'IFFIm</i>	52
3. <i>Une représentation française encore insuffisante dans les institutions financières internationales</i>	54
B. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE BILATÉRALE :	
177,3 MILLIONS D'EUROS	57
1. <i>Les dépenses de fonctionnement</i>	57
2. <i>Les dépenses d'intervention</i>	59
a) Les bonifications des prêts de l'AFD à l'outre-mer	59
b) Les bonifications des prêts de l'AFD aux Etats étrangers	60
c) Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)	60
d) L'aide budgétaire aux Etats d'Afrique et de l'Océan Indien	61
e) La coopération technique et l'ingénierie (FASEP et PRCC)	62
3. <i>L'évolution quantitative et qualitative des ressources et concours de l'AFD</i>	63
a) La poursuite du développement de l'activité	63
b) Une situation financière qui demeure satisfaisante mais une qualité des projets en légère dégradation	66
c) L'extension du périmètre d'intervention de l'AFD dans les pays émergents	68
d) Les suites des contrôles exercés par la Cour des comptes et le nouveau Plan d'orientation stratégique	69
e) Considérer l'AFD comme un opérateur au sens de la LOLF ?	70
C. TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES : 152,6 MILLIONS D'EUROS	72
SECTION III. LE PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT »	73
I. PRÉSENTATION ET EFFECTIFS	73
A. ARCHITECTURE, STRATÉGIE ET OPÉRATEURS	73
1. <i>Un découpage géographique simple mais facteur d'ambiguïtés</i>	73
2. <i>La question du rattachement de l'action culturelle et de la francophonie</i>	74
3. <i>Un programme qui ne regroupe pas tous les crédits d'APD du ministère des affaires étrangères et européennes</i>	74
4. <i>Une stratégie en quatre axes</i>	75
5. <i>La poursuite de la rationalisation des opérateurs</i>	76
a) Cinq opérateurs dont deux dédiés à l'APD	76
b) Des réformes organisationnelles et financières indispensables	76
c) Les vertus et risques de l'unification au sein de CampusFrance	78
d) La question de la création d'un programme dédié à la recherche	78
B. 2.873 EMPLOIS À TEMPS PLEIN	79
1. <i>Des statuts multiples et un effort de réduction des effectifs</i>	79
2. <i>La baisse continue du personnel d'assistance technique</i>	82

II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS	84
A. VENTILATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS	84
1. Une dotation en léger retrait par rapport à 2007	84
2. Imputation des coûts analytiques	86
B. UNE RÉORGANISATION PERTINENTE DES ACTIONS	86
III. OBJECTIFS ET INDICATEURS	88
A. CINQ OBJECTIFS INCHANGÉS	88
B. TREIZE INDICATEURS AU LIEU DE DOUZE EN 2007	89
IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION	90
A. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX.....	90
1. Bourses, missions d'experts et invitations	90
2. Opérations de transfert hors FSP.....	91
3. Une aide-projet croissante et davantage confiée à l'AFD	91
a) La finalisation des transferts sectoriels à l'AFD.....	91
b) Des montants en hausse soutenue	92
c) Un portefeuille de projets FSP qui pourrait être davantage rationalisé	93
B. ANIMATION DU RÉSEAU ET COORDINATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : 104,5 MILLIONS D'EUROS	94
C. POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES BILATÉRALES DANS LES PAYS ÉMERGENTS ET À REVENU INTERMÉDIAIRE : 105,6 MILLIONS D'EUROS	95
1. Promotion de l'enseignement supérieur et recherche en faveur du développement	95
2. Affirmation de la dimension culturelle du développement	96
3. Développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté	96
D. POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES BILATÉRALES DANS LES PAYS DE LA ZSP ET LES PMA : 764,4 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 669,4 MILLIONS D'EUROS EN CP	97
1. Les bourses, échanges et instruments d'aide-projet	97
2. L'aide budgétaire post-conflit et aux sorties de crise	98
3. La diminution du soutien à la coopération décentralisée	98
4. Le soutien aux ONG	99
5. La débudgétisation intégrale des C2D	100
E. COOPÉRATION MULTILATÉRALE : 1,17 MILLIARD D'EUROS.....	104
1. La poursuite de l'augmentation des contributions volontaires à l'ONU et aux organisations internationales	104
2. La quasi-stabilité des crédits de la francophonie	105
3. La France, deuxième contributeur au Fonds de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.....	106
4. Une augmentation sous-estimée de la contribution de la France au FED	107
a) Une forte hausse probable de la contribution française	107
b) Le suivi financier du FED et le recours croissant à l'aide budgétaire.....	109
F. AIDE HUMANITAIRE ET ALIMENTAIRE : 41,3 MILLIONS D'EUROS	110
1. La situation toujours tendue du Fonds d'urgence humanitaire.....	110
2. L'aide alimentaire.....	112

SECTION IV. LE PROGRAMME 301 « CODÉVELOPPEMENT »	113
I. PRÉSENTATION ET STRATÉGIE	113
II. STRUCTURE ET FINANCEMENT DES ACTIONS	114
A. VENTILATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS	114
B. LES DÉPENSES FISCALES AU TITRE DE L'ÉPARGNE POUR LE CODÉVELOPPEMENT.....	115
C. LES COÛTS ANALYTIQUES	117
III. DEUX OBJECTIFS ET TROIS INDICATEURS	117
IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION	119
A. AIDES MULTILATÉRALES EN FAVEUR DU CODÉVELOPPEMENT : 3 MILLIONS D'EUROS.....	119
B. AIDES À LA RÉINSTALLATION DES MIGRANTS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE : 5 MILLIONS D'EUROS.....	119
C. AUTRES ACTIVITÉS BILATÉRALES DE CODÉVELOPPEMENT : 21 MILLIONS D'EUROS.....	120
TROISIÈME PARTIE LES MISSIONS HORS BUDGET GÉNÉRAL	121
SECTION I LA MISSION « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »	121
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	121
A. TROIS PROGRAMMES QUI ONT SUCCÉDÉ À D'ANCIENS COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR.....	121
B. UNE MISSION DANS LE PÉRIMÈTRE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	122
1. La comptabilisation des annulations en APD	122
2. L'impact très variable des prêts	123
3. Aperçu global des créances détenues par la France sur les Etats étrangers	124
II. LE PROGRAMME 851 « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS, DE LA RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS, EN VUE DE FACILITER LA RÉALISATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES »	126
A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME	126
1. Nature des prêts financés sur ce programme.....	126
2. Equilibre financier et justification des recettes	128
B. OBJECTIF ET INDICATEUR.....	129
C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO.....	129
1. Les autorisations d'engagement.....	130
2. Les crédits de paiement.....	130

III. LE PROGRAMME 852 « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE »	131
A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME	131
1. <i>Un programme dédié aux allègements de dette</i>	131
2. <i>L'initiative PPTE et l'approche d'Evian : un coût élevé mais des résultats non négligeables</i>	132
a) L'initiative PPTE et son prolongement l'IADM.....	132
b) L' « approche d'Evian » pour les pays non PPTE.....	133
c) Des résultats tangibles mais qui ne doivent pas occulter la nécessaire promotion d'un cadre d'endettement soutenable sur le long terme.....	133
3. <i>Equilibre financier et justification des recettes</i>	135
B. L'IMPACT FINANCIER DES ANNULATIONS ET CONSOLIDATIONS DE DETTE	136
1. <i>Des mécanismes variés et complexes d'imputation</i>	136
2. <i>Une meilleure information sur les annulations réalisées via la Coface</i>	139
C. OBJECTIF ET INDICATEUR.....	140
D. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO	140
1. <i>Une justification toujours aussi lapidaire</i>	140
2. <i>L'impact du traitement de la dette irakienne</i>	141
IV. LE PROGRAMME 853 « PRÊTS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN VUE DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DANS DES ETATS ÉTRANGERS »	142
A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME	142
1. <i>Objectif et nature des prêts financés sur ce programme</i>	142
2. <i>Equilibre financier et justification des recettes</i>	142
B. OBJECTIFS ET INDICATEURS	143
C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO.....	143
SECTION II. LA MISSION « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »	145
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	145
A. UNE MISSION STRUCTURÉE EN TROIS PROGRAMMES	145
B. UNE MISSION NON DOTÉE DE CRÉDITS EN 2008 COMME EN 2007	145
II. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA COOPÉRATION AVEC LA ZONE FRANC	146
III. LES FONDEMENTS ET MODALITÉS DE LA COOPÉRATION MONÉTAIRE	147
A. QUATRE PRINCIPES	147
B. TROIS UNIONS ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES.....	147
C. LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION AVEC L'UMOA	148
IV. L'AVENIR DU FRANC CFA	149

LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	151
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	153
GLOSSAIRE	159
EXAMEN EN COMMISSION	161

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

I – MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT »

1 – Stratégie et périmètre de l'aide au développement

- Avec une APD équivalente à 0,42 % du RNB en 2007 (hors UNITAID et IFFIm) et après avoir été approché en 2006 (0,47 %), l'objectif de 0,50 % en 2007 n'a pu être tenu. A plus long terme, **le respect de l'objectif de 0,7 %, reporté à 2015, devient hasardeux**. Les CP de la mission APD sont en légère diminution mais les AE augmentent de 13,5 %. Cette évolution s'inscrit dans un **contexte de baisse globale de l'APD internationale en 2006**, pour la première fois depuis 10 ans.

- Le nombre important de programmes (15, dont 3 comptes d'opérations financières) considérés dans le DPT comme contribuant à la politique française d'aide témoigne des limites de la LOLF dans l'amélioration de la lisibilité de l'action gouvernementale.

- **Les crédits multilatéraux de promotion de la culture française et de la francophonie** ne constituent pas réellement de l'APD et pourraient donc figurer dans le programme le programme 185 « *Rayonnement culturel et scientifique* » de la mission « *Action extérieure de l'Etat* » plutôt que dans le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* ».

- Ainsi que votre rapporteur spécial l'a déjà relevé, les dons privés aux ONG humanitaires devraient être comptabilisés dans la **dépense fiscale** affectée à la mission APD, qui ne comprend actuellement que les déductions fiscales afférentes au compte-épargne codéveloppement. Cette dépense fiscale devrait également être comptabilisée par le CAD.

- Les dépenses d'intervention de l'action 1 du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » relatives au Fonds « sarcophage » de Tchernobyl (6,2 millions d'euros de CP), au *Northern dimension environmental partnership* (1,8 million d'euros) et au Compte pour la sûreté nucléaire (5 millions d'euros) **ont trait à la dépollution et à la sécurité nucléaires et ne devraient donc pas figurer dans la mission**, ainsi que l'a également préconisé le CIAP.

- La subvention octroyée par le MINEFE à l'ADETEF pourrait être rattachée au programme 218 « *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* » de la mission « *Budget, comptes publics et fonction publique* », compte tenu du champ géographique de cet opérateur, principalement tourné vers les pays émergents.

2 – Présentation des documents budgétaires et outils de la performance

- Les 12 objectifs et 24 indicateurs du DPT donnent une image assez exhaustive et cohérente de la politique publique d'APD. **L'indicateur 9.1**, anecdotique et dont la méthodologie est sujette à caution, **devrait cependant être supprimé**.

- Un **réel effort de pilotage et de coordination de l'aide** a été accompli ces deux dernières années, ce qui était absolument nécessaire compte tenu de la multitude d'intervenants. Les documents-cadres de partenariat ne sont cependant pas exempts d'ambiguïtés, et les partenariats public-privé (tel que l'Alliance pour le développement) doivent être amplifiés.

- **Le contenu du DPT a été enrichi et se révèle assez précis** sur les mécanismes de coordination et sur le rôle de l'AFD. **Certaines lacunes devraient cependant être corrigées** : explications parcellaires sur certaines composantes importantes de l'aide (quote-part du prélèvement sur recettes au profit du budget européen), imprécisions dans la ventilation par instruments, contradiction apparente sur l'impact des annulations et refinancements de dette.

- Les informations du DPT sur **l'écolage et l'aide aux réfugiés**, qui représentent environ 15 % de l'aide (soit 1,3 milliard d'euros en 2008), sont toujours **inexistantes** et entretiennent un réel doute sur la légitimité de leur notification complète en APD, que l'absence de réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial ne peut lever.

- L'impact concret de la LOLF sur la gestion des SCAC progresse **trop lentement**. La mise en place d'un **logiciel unique** de programmation et de suivi des crédits, en remplacement des quatre applications actuelles, est particulièrement opportune et permettra d'améliorer la productivité.

- Dans son rapport d'audit, le CIAP a souligné « *l'absence de rattachement lisible et direct des objectifs à la finalité même du programme* » 110. La difficulté structurelle de la mesure de l'impact réel de l'APD sur le développement demeure néanmoins inévitable. La justification au premier euro a été enrichie, mais est **trop imprécise sur la rémunération de l'AFD, le financement de l'IFFIm et les bonifications des prêts de l'AFD à l'outre-mer**.

- Les estimations à moyen terme (2008-2010) de couverture des engagements sur le programme 110 laissent prévoir une **couverture insuffisante** qui ne pourrait être résorbée que par une hausse substantielle des CP et une diminution des nouvelles AE.

- La justification au premier euro du programme 209 est **complète et précise**. **La structure des actions a été largement révisée**, conformément aux recommandations du CIAP, et permet de beaucoup mieux identifier les grands axes du programme. L'ancienne action 4, véritable « fourre-tout » a ainsi été reventilée. Certaines cibles ont été relevées et un **nouvel indicateur de la performance du FED** a été très opportunément intégré ; il pourrait néanmoins être amélioré et complété par un indicateur analogue sur le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. De même, l'indicateur mesurant l'efficacité de la procédure de financement des ONG est encore perfectible.

3 – Effectifs, opérateurs et assistance technique

- Le plafond d'emplois de la mission, quasi intégralement imputé sur le programme 209, prévoit une **réduction nette de 110 ETPT**, conformément aux engagements pris dans le contrat de modernisation du MAEE. La **DGCID**, qui emploie 485 ETPT dont 333 sur le programme 209, **a vocation à se recentrer davantage sur des fonctions de stratégie, de pilotage et de coordination**, en tant qu'administration « de mission ».

- La réforme des opérateurs se poursuit et s'est traduite par de nombreuses mesures dans le cas de CulturesFrance. En revanche **l'AFD n'est pas considérée comme un « opérateur LOLF »** bien qu'elle soit dans les faits traitée comme telle. La négociation des conventions d'objectifs et de moyens avec les opérateurs du MAEE tend à s'étirer dans le temps.

- La situation financière du GIP FCI s'est améliorée et les perspectives d'autofinancement apparaissent réelles. Il ne joue cependant pas encore le rôle transversal auquel il a vocation ; **le projet de lui transférer la gestion de l'assistance technique du MAEE est à cet égard pertinent**.

- La subvention de fonctionnement à l'ADETEF se maintient à un niveau élevé (4,7 millions d'euros) alors que cet opérateur bénéficie d'une **amélioration de ses ressources propres** sur jumelages et appels d'offres. Cet opérateur ayant vocation à s'autofinancer, comme FCI dont le financement par le MAEE est en diminution, il est proposé de **réduire cette subvention**.

- Les dépenses prévisionnelles afférentes aux **contentieux** sont désormais budgétisées.

- La dotation du HCCI est reconduite (620.000 euros), mais cette **instance n'apparaît pas indispensable et fait en partie double emploi** avec l'AFD, qui a engagé un effort substantiel d'augmentation de sa production intellectuelle.

4 – Agence française de développement

- **La situation financière de l'Agence est satisfaisante** (résultat net, ratio de solvabilité, niveau d'impayés) et bénéficie des revenus de prêts en croissance ; elle permet donc à l'Etat de la « solliciter » pour faire face à la pénurie budgétaire. L'intégralité du résultat de 2007 devrait ainsi être réinvesti en 2008 : 100,7 millions d'euros au titre des bonifications de prêts du programme 110, 113,9 millions d'euros pour les C2D et 31 millions d'euros pour les dons-projets, **soit un minimum de 245,6 millions d'euros**, à comparer aux 248 millions d'euros de résultat enregistrés en 2006. **Le CIAP comme votre rapporteur spécial s'interroge sur la conformité aux principes budgétaires de cette pratique**, qui s'apparente à une contraction entre recettes et dépenses.

- La **performance du portefeuille** de projets en 2006 a légèrement régressé (35 % de projets à risques, contre 34 % fin 2005) mais demeure honorable compte tenu de la zone d'intervention de l'Agence. L'AFD s'est néanmoins fixé des **objectifs très ambitieux voire surdimensionnés pour 2007** (en particulier une part de projets à risque inférieure à 30 %). Le nouveau plan d'orientation stratégique pour 2007-2011 et le plan d'affaires de Proparco énoncent par ailleurs des priorités et objectifs cohérents.

- L'implantation de l'Agence dans **quatre pays émergents** (Brésil, Chine, Inde, Indonésie) doit faire l'objet d'une **évaluation**, remise fin 2008. Compte tenu des **réserves** déjà émises par votre rapporteur spécial sur cette stratégie, que sa mission de contrôle en Chine a contribué à confirmer, il sera particulièrement vigilant sur les résultats de cette évaluation.

5 – Aide multilatérale

- Le nouveau Fonds d'appui à l'amélioration du secteur privé en Afrique (**FIAS**), auquel la France contribue sur le programme 110, **fait en partie doublon** avec les actions menées par l'AFD, Proparco, l'ADETEF et les SCAC en matière de certification de produits et filières et de formation des administrations et douanes.

- La France est très visible au sommet des grandes institutions économiques internationales (FMI, BERD, BCE, OMC) mais demeure **insuffisamment représentée dans l'encadrement de la Banque mondiale et du FMI**.

- Avec 160 à 170 millions d'euros en année pleine, les recettes de la contribution de solidarité sur les billets d'avion se révèlent **inférieures de 30 millions d'euros aux prévisions**.

- **Les missions des institutions de la francophonie sont trop extensives** et laissent planer une ambiguïté sur leur vocation première, qui semble aujourd'hui hésiter entre développement, diversité culturelle, promotion de la langue française et diplomatie pour la paix. **La francophonie se confond trop souvent avec la francophilie**.

- L'amélioration des engagements et décaissements du FED, largement liée au recours à l'aide budgétaire et à des fonds multilatéraux, est appelée à se poursuivre dans les prochaines années et fait craindre – si aucun accord politique n'intervient – une **importante sous-budgétisation de la contribution française en 2008**. Les estimations communiquées par le MAEE portent ainsi sur un versement de 955 millions d'euros, supérieur de 230 millions d'euros à la dotation inscrite sur le programme 209 ; une estimation *a minima* fait escompter une sous-budgétisation d'environ 60 millions d'euros.

6 – Aide bilatérale

- Les modalités de rémunération de Natixis, qui assure la gestion des prêts de la Réserve pays émergents pour le compte de l'Etat, ont été **sensiblement revues à la hausse**, notamment du fait de transfert de dossiers auparavant gérés par l'AFD.

- Les crédits de rémunération de l'AFD au titre des dons-projets et des C2D pourraient être **transférés** du programme 110 au programme 209, en cohérence avec les financements de ce programme.

- Parmi les nombreux programmes de bourse que finance le programme 209 (dont certains dédiés à l'attractivité des élites des pays émergents), **le programme Quai d'Orsay-entreprises est bien conçu et mérite d'être encouragé.**

- **L'aide-projet bilatérale du programme 209 augmente substantiellement**, de 19,4 % pour les AE et de 9,4 % pour les CP, et illustre le rôle désormais prépondérant de l'AFD, qui dispose d'une expérience encore modeste dans les secteurs de la formation professionnelle et de l'éducation de base.

- Les dons du **FASEP-études** sont comptabilisés en APD bien que les dossiers concernent majoritairement des pays émergents et des pays non compris dans la liste du CAD (Bulgarie, Russie).

- Ainsi que votre rapporteur spécial le prévoyait fin 2006, la **sous-budgétisation potentielle** du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) au regard des AE ouvertes en 2007 (70 millions d'euros) est **compensée par un triplement des CP**, à 15 millions d'euros. Un **effort de sincérité budgétaire** a également été accompli pour l'aide budgétaire post-conflit et aux sorties de crise, nettement sous-budgétisée en 2007.

- Le financement des contrats de désendettement-développement – C2D (185 millions d'euros prévus en 2008) est désormais **intégralement débudgétisé**, et repose à la fois sur un prélèvement du résultat de l'AFD et de nouvelles modalités de traitement des créances. Votre rapporteur spécial rappelle également que **le canal de l'aide budgétaire globale** (tel qu'il est pratiqué à Madagascar) **n'est pas conforme à la doctrine d'emploi du C2D.**

- D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, **l'association L'Arche de Zoé n'a bénéficié d'aucun financement public français** (MAAIONG, SCAC ou AFD) au cours de la période récente.

7 – Codéveloppement

- **La création d'un programme dédié est opportune**, malgré le volume modeste de ses crédits (répartis sur 3 actions), et traduit clairement une priorité du gouvernement.

Votre rapporteur spécial préconise la **fusion des deux premiers indicateurs et la création d'un nouvel indicateur**, complémentaire de l'évaluation de la dépense fiscale et associé au second objectif, dédié aux résultats du compte et du livret d'épargne pour le codéveloppement. Les cibles pour 2010 afférentes au volume de projets individuels et collectifs de codéveloppement semblent également **peu ambitieuses** et reposent surtout sur l'élargissement des pays-cibles.

II – COMPTE « PRETS A DES ETATS ETRANGERS »

- **La justification au premier euro des prévisions de recettes sur les trois programmes demeure insuffisante. Celle des dépenses est inégale, et évasive s'agissant du programme 852 « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France »**, les prévisions d'accord en Club de Paris ayant une incidence diplomatique. Les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial apportent un complément insuffisant. De fait, les prévisions de décaissements de prêts sur le programme 852 sont largement tributaires des incertitudes entourant la situation politique de la Côte d'Ivoire ou de la République démocratique du Congo (RDC).

- Les prêts de la Réserve pays émergents (programme 851) contribuent formellement à l'APD, les 18 pays éligibles étant inscrits sur la liste du CAD, mais leurs caractéristiques (aide liée en faveur de pays à revenu intermédiaire) en font un **instrument qui ne répond pas aux priorités de l'aide** et en particulier des OMD.

- La **pertinence de l'indicateur** du programme 851 doit être relativisée, tant en raison de ses résultats erratiques et de l'aléa inhérent à ces prêts que de la base relativement restreinte de calcul. La cible de 65 % de protocoles de prêts signés et imputés, initialement fixée pour 2009, a été décalée à 2012, et les résultats ont culminé à 80 % en 2006.

En outre, l'indicateur du programme 852 ne constitue que la reprise d'un objectif international relatif à une initiative PPTE en fin de cycle, et **n'informe guère le citoyen sur la plus-value réellement apportée par la France dans ce dispositif**, pas plus que sur l'impact de celui-ci sur le développement des pays considérés.

- L'initiative PPTE, complétée par l'Initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM), a un coût élevé pour les bailleurs. Elle n'est pas une panacée et ses résultats, bien que tangibles, **peuvent être hypothéqués par un réendettement excessif** des pays bénéficiaires, en particulier auprès de pays émergents qui ne participent pas à l'initiative (Chine) et sont susceptibles d'octroyer de nouveaux prêts à des conditions onéreuses. Il importe donc de se montrer très vigilant sur le maintien de la soutenabilité de l'endettement.

- Les trois-quarts du montant prévisionnel d'annulations de créances portées par la **Coface** pour 2008 concernent **trois pays** (Egypte, Irak et RDC). Votre rapporteur spécial s'interroge néanmoins sur l'imputation en APD d'annulations de créances sur la **Pologne** (25,6 millions d'euros), et constate que les prévisions transmises par le MINEFE (951 millions d'euros en 2008) **diffèrent de celles inscrites dans le DPT** (655 millions d'euros).

- Le nouvel instrument de l'AFD qu'est le **prêt très concessionnel contracyclique** (PTCC), qui s'inscrit dans la nouvelle doctrine d'intervention de l'Agence sur la reprise des prêts aux pays ayant bénéficié de l'initiative PPTE et exerce un impact sur les crédits du programme 853, est bien conçu et répond à une approche prudente. La faculté de suspension du versement des annuités en cas de détérioration réelle de la solvabilité doit néanmoins être suffisamment encadrée.

III – COMPTE « *ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX* »

Compte tenu de l'absence d'opérations budgétaires sur cette mission, qui n'a vocation à être dotée qu'en cas de dégradation de la situation économique et financière des Etats de la zone Franc, **vostra rapporteur spécial n'a pas de remarques particulières à formuler** sur la mission « *Accords monétaires internationaux* ».

Il considère également qu'un nouvel aménagement des parités du franc CFA n'est sans doute pas envisageable à court terme, compte tenu notamment des tensions économiques et sociales qu'elle pourrait créer dans les pays de la zone.

PREMIÈRE PARTIE – GRANDES TENDANCES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE ET FRANÇAISE

SECTION I. ÉVOLUTION INTERNATIONALE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

I. L'AMORCE D'UN RETOURNEMENT DE CYCLE ?

A. UNE AIDE EN BAISSSE POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS DIX ANS

Selon les données préliminaires publiées par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en avril 2007, l'aide publique au développement (APD) des 22 pays membres de l'OCDE a affiché **une baisse de 5,1 % en 2006 avec 103,9 milliards de dollars** (dont 19,2 milliards de dollars au titre des allègements de dette), **soit 0,30 % du revenu national brut (RNB) global. En termes réels, il s'agit de la première diminution de l'APD depuis 1997.**

Cette contraction avait cependant été anticipée¹, le niveau de 2005 (106,8 milliards de dollars) ayant été considéré comme particulièrement élevé en raison de l'ampleur des annulations de dette conclues dans le cadre du Club de Paris, notamment en faveur de l'Irak (3 milliards de dollars) et du Nigeria (11 milliards de dollars). Si l'on fait abstraction de ces sommes, l'APD n'a fléchi que de 1,8 % en 2006.

Les apports nets d'APD bilatérale à l'Afrique subsaharienne ont progressé de 23 % en termes réels, mais de **2 % hors allègements de dette** au profit du Nigeria, pour s'établir aux alentours de 28 milliards de dollars. En part du RNB, **la France se maintient à son niveau de 2005 avec 0,47 %**, selon un rythme conforme à l'engagement, pris par le précédent Président de la République, d'un seuil de 0,5 % en 2007.

Les seuls pays qui ont atteint ou dépassé l'objectif de 0,7 % du RNB fixé par les Nations Unies sont la Suède, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et le Danemark, la France figurant en septième position. **En volume, la France figure au quatrième rang derrière les Etats-Unis, le Japon et le Royaume-Uni.**

Les apports cumulés d'aide des 15 membres du CAD appartenant à l'Union européenne ont représenté 57 % de l'APD totale avec 58,9 milliards de dollars (soit une hausse de 2,7 %). **L'objectif de 0,39 % du RNB fixé en 2002 a été dépassé avec 0,43 %**, essentiellement grâce aux

¹ Cf. la contribution de votre rapporteur spécial au tome II du rapport n° 418 (2005-2006) sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005.

remises de dettes. Individuellement, seuls l'Espagne (du fait de changements comptables), la Grèce, l'Italie et le Portugal ont manqué l'objectif.

Depuis 2002, **certains membres de l'Union européenne se sont fixés des objectifs encore plus ambitieux pour 2006, également atteints**. La Belgique s'est engagée à consacrer 0,5 % de son RNB à l'APD ; la Suède a dépassé son objectif d'y affecter 1 % de son RNB ; et le Danemark s'est engagé à maintenir ce ratio à 0,8 % au minimum. La Norvège n'est cependant pas parvenue à atteindre son objectif de consacrer 1 % de son RNB à l'APD en 2005, en raison de la vigoureuse croissance de son RNB.

Certains importants donateurs enregistrent une baisse substantielle de leur aide : Etats-Unis (- 20 %), Japon (- 9,6 %, en raison de l'austérité budgétaire) ou Italie (- 30 %).

APD des principaux pays de l'OCDE membres du CAD (estimations pour 2006)

(en millions de dollars courants)

	2003	2004	2005	2006	Variation réelle 2005/2006*	APD/ PNB en 2006
Allemagne	6.784	7.534	10.082	10.351	0,9 %	0,36 %
Belgique	1.853	1.463	1.963	1.968	- 2,7 %	0,50 %
Canada	2.031	2.599	3.756	3.713	- 9,2 %	0,30 %
Danemark	1.748	2.037	2.109	2.234	2,9 %	0,80 %
Espagne	1.961	2.437	3.018	3.801	20,3 %	0,32 %
Etats-Unis	16.320	19.705	27.622	22.739	- 20 %	0,17 %
France	7.253	8.473	10.026	10.448	1,4 %	0,47 %
Italie	2.433	2.462	5.091	3.672	- 30 %	0,20 %
Japon	8.880	8.922	13.147	11.608	- 9,6 %	0,25 %
Norvège	2.042	2.199	2.786	2.946	4,9 %	0,89 %
Pays-Bas	3.972	4.204	5.115	5.452	4,2 %	0,81 %
Royaume-Uni	6.282	7.883	10.767	12.607	13,1 %	0,52 %
Suède	2.400	2.722	3.362	3.967	15 %	1,03 %
Suisse	1.299	1.545	1.767	1.647	- 7 %	0,39 %
Etats de l'UE	37.130	42.910	55.745	58.902	2,7 %	0,43 %
Commission européenne	N.D.	8.704	9.390	10.204	5,7 %	N.S.
Total G7	49.983	57.578	80.492	75.138	- 8,7 %	0,26 %
Total CAD	69.085	79.553	106.777	103.940	- 5,1 %	0,30 %

* La variation en termes réels entre 2005 et 2006 tient compte de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

Source : comité d'aide au développement de l'OCDE

B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES OMD

Les **huit Objectifs du Millénaire pour le développement** (OMD, dont le contenu est précisé dans le document de politique transversale), adoptés par la communauté internationale en 2000, constituent un facteur de mobilisation internationale comme de structuration de l'aide française, mais sont également très ambitieux et contrastent avec l'évolution de la situation en Afrique subsaharienne¹. **Le bilan à mi-parcours est contrasté et il est acquis que les OMD ne seront pas atteints partout**, alors que le creusement des inégalités est un fait majeur depuis 7 ans.

Les besoins financiers sont importants pour garantir des avancées certaines dans l'atteinte des OMD. Ainsi l'initiative Education pour Tous requiert des flux annuels d'aide estimés à 3 milliards de dollars, **soit trois fois les flux constatés en 2005**. Pour réaliser les OMD relatifs à la santé, les besoins annuels sont évalués à 28 milliards de dollars par an et ne sont que très partiellement couverts pour le moment. Rien que pour le paludisme, l'OMS estime les besoins à 2,9 milliards de dollars par an, or seuls 650 millions de dollars sont pour le moment garantis.

II. L'ÉVOLUTION ATTENDUE À MOYEN TERME

A. DES ENGAGEMENTS INCERTAINS

Se fondant sur les déclarations publiques de ses membres et sur la tendance récente, le CAD avait réalisé en 2005 des **projections à l'horizon 2010**, dont il ressortait notamment que **la France, si elle poursuivait son effort, pourrait consacrer 0,61 % de son RNB à l'APD**. Les autres ratios significatifs sont de 0,51 % pour l'Allemagne, 0,80 % pour les Pays-Bas, 0,59 % pour le Royaume-Uni, 0,18 % pour les Etats-Unis et 0,22 % pour le Japon. L'inflexion constatée en 2006 contrevient cependant à ce scénario, et **l'APD devrait selon l'OCDE marquer un nouveau recul en 2007**, à mesure que s'amenuise le volume des remises de dette en faveur de l'Irak et du Nigeria.

L'Union européenne a décidé en 2005 de renforcer encore son effort d'aide et d'affecter à cette dernière 0,56 % du RNB cumulé de ses membres en 2010, avec un objectif minimum par Etat membre de 0,51 %. L'Australie et le Japon ont également pris des engagements de hausse soutenue.

Le dernier **sommet du G8**, qui s'est déroulé à Heiligendamm du 6 au 8 juin 2007, a été dominé par les enjeux liés au changement climatique, mais une déclaration sur la croissance et la responsabilité en Afrique a également été adoptée : **elle confirme les engagements pris lors du sommet de Gleneagles**

¹ Le nombre de personnes vivant en situation d'extrême pauvreté est ainsi passé de 217 millions en 1990 à 317 millions en 2005, et l'espérance de vie des adultes a reculé de 51 ans à 46 ans sur la même période.

en 2005, soit la compensation de l'initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM), et le doublement de l'aide à l'Afrique entre 2004 et 2010.

Cette déclaration consacre un chapitre à la bonne gouvernance et au renforcement des capacités institutionnelles qui réitère le soutien du G8 au **mécanisme de revue par les pairs du NEPAD**, accueille favorablement le Plan d'action pour la bonne gouvernance financière adopté par les ministres des finances du G8 et d'Afrique, et adresse un appel clair à un **comportement responsable en matière de réendettement**.

Un autre chapitre est consacré à la **paix et à la sécurité en Afrique** et un troisième aux questions de **santé**, rappelant l'objectif d'accès universel aux traitements contre le sida d'ici 2010. Ce texte annonce par ailleurs la fourniture d'au moins 60 milliards de dollars « *dans les années à venir* » pour la lutte contre les trois grandes pandémies, et annonce que le G8, avec d'autres bailleurs, contribuera à la reconstitution des ressources du Fonds mondial en mentionnant, à l'horizon 2010, un objectif de dotation de 6 à 8 milliards de dollars par an. La France a par ailleurs annoncé qu'elle se fixait l'objectif de consacrer 1 milliard de dollars par an à la santé en Afrique.

Il est cependant clair que ce sommet n'a pas donné lieu à des percées sur les questions de développement, et que le texte consacré à l'Afrique reste assez général et ne comporte pas de nouveaux engagements chiffrés, **reflétant avant tout la volonté du G8 de s'en tenir aux engagements déjà pris**.

B. L'APPORT DES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE FINANCEMENT IFFIM ET UNIT AID

Afin de mieux contribuer aux OMD, la communauté internationale a entrepris certaines réflexions et initiatives sur de nouveaux moyens de financement permettant d'allier **mutualisation** et **prévisibilité** des ressources sur le long terme.

Le projet franco-britannique de facilité internationale de financement s'est concrétisé en avril 2004 par la facilité internationale de financement pour la vaccination (*International finance facility for immunisation – IFFIm*). Six Etats européens¹ et l'Afrique du Sud (depuis mars 2007) participent à ce dispositif, qui donnera lieu à **neuf émissions obligataires successives** afin de lever plus de 4 milliards de dollars sur les marchés, la première émission ayant été lancée en novembre 2006². Les modalités de l'IFFIm sont explicitées *infra*.

La France a également mis en place, par l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005, la **contribution internationale de solidarité sur les billets d'avion** (CIS), qui est effective depuis le 1^{er} juillet 2006 et prévoit une

¹ Outre la France et le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie, la Norvège et la Suède.

² *Seuls les versements des Etats au véhicule émetteur des obligations sont comptabilisables en APD, et non le montant des émissions elles-mêmes.*

taxe de 1 à 40 euros, selon la nature du vol et la classe concernée¹, sur l'ensemble des vols commerciaux au départ du territoire français (à l'exception des territoires d'outre-mer qui ne relèvent pas du statut de DOM). **Ving-huit autres pays se sont également engagés dans une procédure d'adoption** de cette contribution, finalisée pour 8 pays.

Cette contribution a rapporté 40 millions d'euros en 2006, et le produit devrait être de **160 à 170 millions d'euros en année pleine dès 2007**, soit un montant inférieur à l'estimation initiale de 200 millions d'euros. Conformément au décret du 12 septembre 2006, ces recettes sont affectées à un fonds de solidarité pour le développement et servent à financer à hauteur d'au moins 90 % la nouvelle facilité internationale d'achat de médicaments (FIAM/Unitaid), et l'IFFIm pour le solde.

La FIAM/UNITAID a été officiellement lancée en septembre 2006 par le **Brésil, le Chili, la France, la Norvège et le Royaume-Uni**. Depuis lors, 25 pays, la fondation Gates et la Banque islamique de développement ont confirmé leur soutien financier à cette initiative. Les ressources escomptées d'UNITAID pour 2006 et 2007 s'élèvent à 353 millions d'euros. La Facilité est hébergée par l'OMS et finance des programmes durables d'accès aux traitements et aux tests diagnostic, contre le sida, le paludisme et la tuberculose. Les programmes sont mis en œuvre par des organisations partenaires (OMS, UNICEF, fondation Clinton, Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme). A l'instar de l'IFFIm, la **mutualisation** et la **prévisibilité** des ressources permettent de peser sur les prix et de garantir un accès durable aux traitements.

En juin 2007, UNITAID a déjà engagé un total de **258 millions d'euros d'actions** dans 65 pays bénéficiaires, dont 85 % au moins en faveur des pays à faible revenu. Une part importante des médicaments achetés grâce à UNITAID est d'ores et déjà arrivée dans les pays. En 2007, 100.000 enfants séropositifs bénéficieront ainsi d'anti-rétroviraux dans 34 pays d'Afrique et d'Asie, 65.000 malades du sida et 150.000 enfants touchés par la tuberculose seront soignés, et 12 millions de traitements contre le paludisme seront fournis. Enfin, une **baisse des prix** des traitements de seconde ligne contre le sida a été obtenue en mai 2007 dans ces pays par l'intermédiaire de la Fondation Clinton (de 25 % à 50 % selon le niveau de revenu des pays).

¹ Un euro en classe économique pour les vols intérieurs et les vols intra-européens, 4 euros en classe économique pour les vols internationaux, 10 euros en classes affaires et première pour les vols intérieurs et intra-européens, et 40 euros pour les vols internationaux en classe affaires ou en première classe.

SECTION II. L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT, UN PÉRIMÈTRE PLUS VASTE QUE LA MISSION BUDGÉTAIRE

I. ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'APD FRANÇAISE ET PERSPECTIVES POUR 2008

A. UN COUP D'ARRÊT À L'EFFORT DE PROGRESSION DE L'AIDE

Entre 2000 et 2006, l'APD française globale (donc en incluant l'aide apportée aux collectivités d'outre-mer à statut particulier) a progressé de près de 90 % pour s'établir à 8.446 millions d'euros, soit 0,47 % du RNB. Par rapport à 2005, l'année 2006 a en particulier été marquée par le maintien des allègements de dette à un très haut niveau (près du tiers de l'aide) et une diminution prononcée (- 29,3 %) des contributions aux fonds multilatéraux.

Pour la première fois depuis sept ans, les estimations en exécution pour 2007 prévoient une diminution de l'APD à hauteur de 605 millions d'euros, essentiellement en raison de la forte baisse des allègements de dettes et de l'aide-programme, pour une part du RNB qui passerait de 0,47 % à 0,42 %. Ces estimations se révèlent inférieures de plus de 1,3 milliard d'euros aux prévisions qui figuraient dans le document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances pour 2007.

L'objectif d'une aide se situant à 0,50 % du RNB en 2007 ne sera donc pas tenu ; en outre le second objectif de 0,7 % du RNB a été reporté à des temps plus lointains (2015 au lieu de 2012), renforçant les incertitudes sur sa réalisation.

L'évolution escomptée en 2008 (cf. tableau ci-après) table sur une progression de 931 millions d'euros, principalement au profit de l'aide bilatérale, pour atteindre un ratio de 0,45 % du RNB (0,46 % en incluant la contribution internationale sur les billets d'avion), ce qui ne permettrait toujours pas d'atteindre l'objectif annoncé en 2002. Les refinancements et allègements de dette augmenteraient de 57 % et l'aide-projet de 21 %.

La fiabilité de ces prévisions est toutefois fortement sujette à caution, compte tenu des écarts constatés dans le passé entre prévision et exécution, en particulier en 2007. Rien ne garantit donc que ce ratio de 0,45 % sera effectivement atteint en 2008, d'autant qu'il repose notamment, comme en 2007, sur des prévisions d'annulations et de refinancements massifs de dette au profit de la République démocratique du Congo et de la Côte d'Ivoire, dont le caractère reste hautement aléatoire¹.

¹ Prévues pour mi 2006, puis fin 2006, puis pour l'année 2007, ces annulations ne sont toujours pas intervenues du fait de l'absence d'accord avec le FMI.

Votre rapporteur spécial s'inquiète de cette évolution – certes liée à des contraintes budgétaires majeures – qui confirme ses inquiétudes de la fin 2006 comme la difficulté pour le budget de l'Etat de « tenir la distance » et de respecter des engagements sur le long terme. Avec la diminution progressive des allègements de dette et l'essoufflement des annonces des bailleurs internationaux, **la capacité de la France à se positionner et à demeurer l'un des leaders mondiaux de l'aide éprouve ses limites.**

Evolution de l'effort français d'aide publique au développement (au sens du CAD) depuis 2000

(en millions d'euros)

	2000	2006	PLF 2007	2007 (1)	PLF 2008	Part de l'APD 2008	Evolution 2007/2008	
1. Aide bilatérale (dont outre-mer) (2)	3.069	6.310	6.173	5.191	6.052	69 %	861	16,6 %
Coopération technique (3)	N.D.	2.235	1.949	2.254	2.244	25,6 %	- 10	- 0,4 %
Aide-projet (AFD + FSP) (4)	N.D.	345	664	583	706	8 %	123	21,1 %
<i>Dont :</i>								
- FSP (CP)	N.D.	149,5	172,7	164,1	132	1,5 %	- 32,1	- 19,6 %
- Collectivités territoriales	N.D.	54	61	60	61	0,7 %	1	1,7 %
Aide-programme	N.D.	244	612	201	200	2,3 %	- 1	N.S.
<i>Dont ajustement structurel AFD</i>	N.D.	- 80	236	-80	-60	N.S.	N.S.	N.S.
Allègements et refinancements de dettes	520	2.703	2.142	1.288	2.020	23 %	732	56,8 %
<i>Dont</i>								
- Coface	294	2.029	1.265	917	655	7,6 %	-262	- 28,6 %
- <i>Compte de consolidation</i>	N.D.	776	761	178	795	9,1 %	617	x 3,5
Divers (5)	N.D.	783	806	865	882	10,1 %	17	2 %
Dont Mayotte et Wallis-et-Futuna	168	226	229	345	351	4 %	6	1,7 %
2. Aide multilatérale	1.384	2.136	3.007	2.650	2.720	31 %	70	2,6 %
<i>Dont :</i>								
- Aide européenne	859	1.544	1.592	1.501	1.592	18,1 %	91	6,1 %
<i>dont FED</i>	N.D.	663	692	696	725	8,3 %	29	4,2 %
- Institutions et fonds multilatéraux	525	592	1.415	1.149	1.128	12,9 %	- 21	- 1,8 %
Total APD	4.453	8.446	9.181	7.841	8.772	100 %	931	11,9 %
Contribution sur billets d'avion (CIS)	0	45	200	170	170			
APD (CIS inclus) rapportée au RNB	0,32 %	0,47 %	0,50 %	0,43 %	0,46 %			

(1) : prévision d'exécution à fin septembre 2007. Chiffres également provisoires pour l'exercice 2006.

(2) : les crédits aux collectivités d'outre-mer à statut particulier sont ventilés à hauteur de 50 % sur la coopération technique, d'environ 30 % sur l'aide programme et de 20 % sur l'aide projet.

(3) : les dépenses de coopération technique relèvent essentiellement du MAEE. Elles recouvrent les dépenses d'assistance technique, les bourses d'études, les missions d'experts et les coûts des établissements culturels.

(4) : l'augmentation de l'aide-projet est principalement liée à l'accroissement des prêts de l'AFD.

(5) : la rubrique « Divers » comprend les coûts administratifs, les dépenses d'aide aux réfugiés (estimation de 439,7 millions d'euros en 2008), et certaines dépenses éligibles à l'APD afférentes aux opérations extérieures de l'armée française (environ 71 millions d'euros en 2008).

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au projet de loi de finances pour 2008 et ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

Outre le caractère contestable de l'inscription de certaines dépenses en APD (cf. *infra*), **deux conditions paraissent aujourd'hui réunies pour que la France dévie durablement de sa trajectoire d'augmentation de l'APD** à l'horizon 2012-2015, avec l'achèvement progressif des initiatives d'annulation de la dette et la probable érosion à moyen terme de l'effet de levier des prêts de l'AFD, qui génèrent aujourd'hui un flux d'aide positif pour un coût budgétaire limité, mais constitueront des flux nets négatifs au moment des remboursements.

B. UNE AIDE EN PARTIE ARTIFICIELLE ?

L'aide française non seulement diminue en 2007 et 2008, mais comporte également des **dépenses dont la notification en APD semble relever de l'artifice comptable, ou qui sont loin de se traduire intégralement par des actions de coopération sur le terrain et clairement identifiées comme françaises**. Votre rapporteur spécial relève ainsi les éléments suivants pour 2008 :

- après avoir connu une forte augmentation pendant 10 ans, **l'aide multilatérale se stabilise à un haut niveau** et représenterait plus du tiers de l'APD en 2007 et 31 % en 2008 ;

Part de l'aide multilatérale et des allègements de dette dans l'effort français d'APD

	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Part de l'aide multilatérale	23 %	31 %	38 %	34 %	28 %	34 %	28 %	25 %	34 %	31 %
Part des allègements de dette (aide bilatérale)	13 %	12 %	10 %	20 %	29 %	21 %	33 %	32 %	16 %	23 %
Part du multilatéral dans l'APD hors allègements de dette	26 %	35 %	42 %	42 %	39 %	43 %	44 %	37 %	40 %	40 %

N.B : prévisions pour 2007 et 2008.

Source : document de politique transversale

- les **refinancements et annulations de dette représenteraient encore près du quart de l'aide**, après que leur montant en 2007 se révèle nettement inférieur aux prévisions (soit une évolution inverse à celle de 2006). Ce canal d'aide relève de mesures macroéconomiques (à l'exception des contrats de désendettement-développement prenant la forme d'une aide-programme) et laisse planer le doute sur leur substitution à moyen terme par d'autres formes d'aide exerçant un impact budgétaire plus élevé ;

- l'aide aux deux collectivités d'outre-mer (**Mayotte et Wallis-et-Futuna**) comptabilisée en APD connaîtrait une forte progression (+ 55 % par rapport à 2006) mais ne correspond pas à l'acceptation commune de l'aide au développement, qui concerne les Etats étrangers. De même, les prévisions

pour 2007 telles qu'elles sont inscrites dans les DPT annexés aux projets de loi de finances pour 2007 et pour 2008 différent de plus de 50 %¹ sans que les explications soient satisfaisantes ;

- **les dépenses de recherche font l'objet d'une prise en compte extensive**, que ce soit au titre de la quote-part des subventions au CIRAD et à l'IRD – désormais comptabilisées à hauteur de **100 % au lieu de 72 %** jusqu'en 2006 – ou des dépenses d'APD du programme « *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* », qui décuplent quasiment pour passer de 21 millions d'euros en 2006 à 205 millions d'euros en 2008. **Cet élargissement très substantiel** (fonction des réponses à l'enquête conduite en vue de la notification des dépenses d'APD) **ne donne lieu à aucune explication dans le DPT** ;

- **l'écolage et l'aide aux réfugiés**, constatés *ex post*, représenteraient **1,29 milliard d'euros en 2008, soit 14,7 % de l'APD**. Elles ne se traduisent pas par une aide sur le terrain et leur comptabilisation en APD, dont les modalités ne sont d'ailleurs pas explicitées dans le document de politique transversale, sont contestables. Ces deux composantes font figure de variable d'ajustement commode pour afficher un volume « décent » d'APD. **Les critiques déjà formulées par votre rapporteur spécial sur les imprécisions méthodologiques², les graves lacunes de l'information du Parlement et l'absence de cadre stratégique demeurent valables.**

C. VENTILATION SECTORIELLE ET GÉOGRAPHIQUE

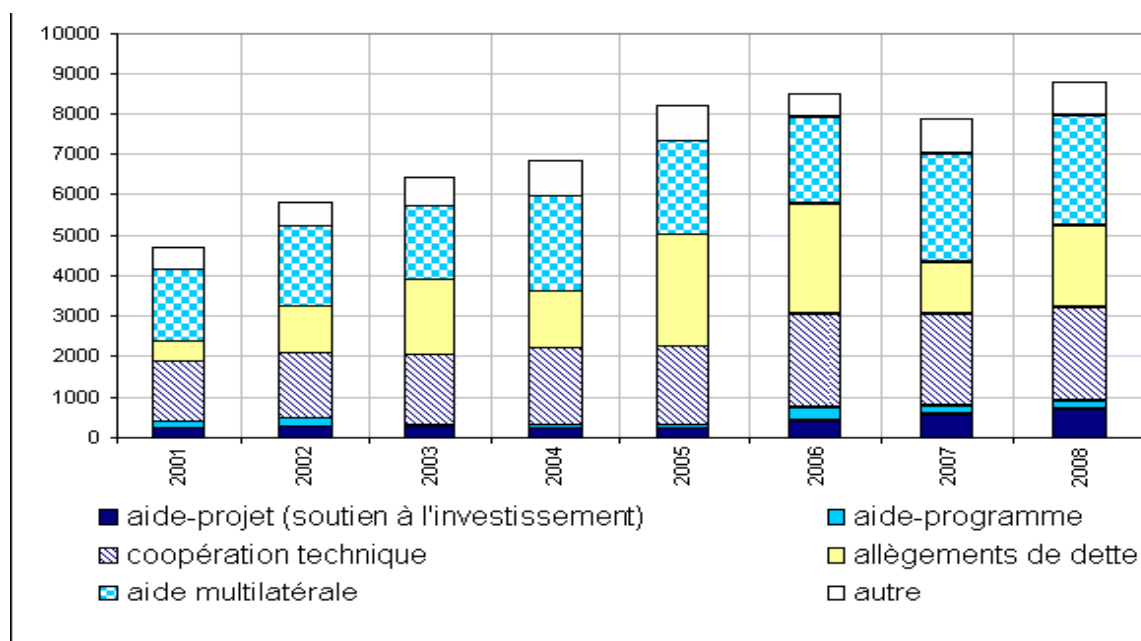
Ainsi que l'illustrent les tableaux ci-après, **la France a consacré en 2006 les deux tiers de son APD à l'Afrique dont 57 % à l'Afrique subsaharienne**, conformément aux orientations fixées par le CICID.

¹ Avec respectivement 230 millions d'euros et 345 millions d'euros.

² Ainsi six pays (l'Allemagne, l'Autriche, le Canada, l'Espagne, la France et le Portugal) notifient leurs dépenses d'écolage au CAD, mais celles de la France et de l'Allemagne représentent plus de 90 % de ces notifications. **Le CAD prévoit trois conditions cumulatives de comptabilisation** du coût imputé aux étudiants (qui doivent être issus des pays en développement, poursuivre leurs études en France dans des domaines liés au développement, puis retourner dans leur pays), mais ne donne aucune garantie quant au respect par la France des critères afférents à la sélection des étudiants et aux programmes d'étude.

APD de la France par type d'activité (prévisions pour 2007-2008)

(en millions d'euros)



Source : document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2008

Répartition de l'aide française bilatérale brute par groupe de revenu en 2005

(en millions de dollars)

Pays les moins avancés (PMA)	2.004	26,4 %
Pays à faible revenu (PFR)	2.010	26,4 %
Revenus intermédiaires tranche inférieure (PRITI)	1.910	25,1 %
Revenus intermédiaires tranche supérieure (PRITS)	584	7,7 %
Non ventilés	1.094	14,4 %
Total aide bilatérale pays APD	7.602	100 %

Source : CAD, OCDE

Ventilation géographique de l'aide française en 2006

Afrique saharienne	Afrique du nord	Moyen- Orient	Europe	Extrême Orient	Asie du sud	Amérique latine	Océanie	Non spécifié
57 %	9 %	12 %	4 %	6 %	1 %	4 %	1 %	6 %

Source : document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2008

II. LE DPT : UN OUTIL INDISPENSABLE QUI ILLUSTRE LA COMPLEXITÉ DE L'APD

A. 15 PROGRAMMES CONCOURANT À 3 AXES STRATÉGIQUES

La mission APD est rattachée à un document de politique transversale (DPT) intitulé « *Politique française en faveur du développement* »,

qui tient compte de l'ensemble des missions du budget général et des comptes spéciaux qui concourent à cette politique. Cette présentation met en évidence une politique transversale pilotée par plusieurs institutions (telles que le CICID¹) et processus communs (en particulier les stratégies sectorielles, la stratégie d'intervention dans les pays émergents et les documents cadres de partenariat).

Le DPT expose ainsi le contenu et les crédits d'APD des **12 programmes budgétaires, dont 9 n'appartenant pas à la mission APD**, et des 3 comptes d'opérations financières extra-budgétaires qui concourent à la politique française d'aide au développement. **Le nombre important de ces programmes témoigne des limites de la LOLF dans l'amélioration de la lisibilité de l'action gouvernementale.** Ce document revêt une importance majeure, compte tenu de la multiplicité des intervenants (ministère ou opérateurs) et de la traditionnelle discordance entre la nomenclature budgétaire et la comptabilisation des crédits d'APD au sens du CAD (cf. *infra*).

Les trois axes stratégiques de la politique d'APD ont évolué et font désormais explicitement référence aux biens publics mondiaux et au contexte international. Ils s'intitulent : « *Participer à l'engagement international de réaliser les huit objectifs du Millénaire pour le développement* »², « *Promouvoir notre vision du développement durable et des biens publics mondiaux* » et « *Prendre part à la mobilisation internationale en faveur du renforcement de l'efficacité de l'aide au développement* ».

Curieusement, la dimension d'influence et de promotion de l'expertise française apparaît moins présente que dans le DPT de 2007, qui retenait un axe intitulé « *Promouvoir le développement à travers les idées et le savoir-faire français* ». La France renonce-t-elle à faire valoir ses talents et ses compétences en la matière ?

B. 12 OBJECTIFS ET 24 INDICATEURS DE PERFORMANCE

Les objectifs et indicateurs (bien renseignés) du DPT n'ont quasiment pas évolué par rapport à 2007³. L'objectif intitulé « *Assurer un service culturel et de coopération de qualité* » a été supprimé et est désormais intégré – ainsi que les indicateurs correspondants – dans l'objectif transversal « *Assurer une gestion rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement* ». Un nouvel indicateur, issu du programme 209, y fait son apparition et se révèle particulièrement utile puisqu'il retrace la **performance de la gestion du Fonds européen de développement (FED)**.

¹ Comité interministériel de la coopération internationale et du développement.

² La formulation a été modifiée (il s'agissait antérieurement de « mettre en œuvre les objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies »), mais le fond reste le même.

³ Cf. le tableau des objectifs et indicateurs figurant dans le rapport budgétaire de votre rapporteur spécial relatif au projet de loi de finances pour 2007. Les axes des objectifs et indicateurs reprennent sont également les mêmes que ceux du DPT de 2007 et **ne sont donc pas totalement cohérents avec les nouveaux axes stratégiques.**

Votre rapporteur spécial estime que ces indicateurs donnent une image assez exhaustive et cohérente de la performance de la politique d'APD, sous réserve des observations formulées *infra* sur les indicateurs relevant de la mission APD du budget général.

Il renouvelle également son souhait de **suppression de l'indicateur 9.1** (pourcentage des interlocuteurs du ministère chargé de l'écologie considérant que celui-ci contribue significativement au renforcement de l'influence de la France à l'international), qu'il considère comme anecdotique, sujet à caution dans sa méthodologie, et trop éloigné de la mesure de la performance de l'APD. De même, l'indicateur 7.1 (nombre et répartition des élèves français, nationaux et étrangers tiers dans les établissements d'enseignement français à l'étranger) n'est qu'indirectement relié à l'évaluation de l'APD et révèle une **appréhension ambiguë de l'apport des établissements d'enseignement français à l'étranger**.

C. LES PROGRÈS ET LACUNES DE LA COMPTABILISATION DES DÉPENSES D'APD

1. La complexité structurelle des quatre « cercles concentriques » de l'APD

Dans ses rapports budgétaires antérieurs, votre rapporteur spécial a formulé à plusieurs reprises des critiques sur **le manque de cohérence et de lisibilité des quatre périmètres d'aide** tels qu'ils sont comptabilisés dans la mission APD, en crédits budgétaires de l'ensemble des missions, en crédits publics (incluant les dotations hors budget général) et dans les notifications au CAD. Il apparaît ainsi qu'en 2008, les crédits de la mission APD ne représenteraient **qu'un peu plus du tiers de l'effort global d'APD au sens du CAD**, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

Périmètres de comptabilisation de l'APD (en crédits de paiement) en 2007 et 2008

(en millions d'euros)

	Prévision 2007	Prévision 2008	Part des crédits de la mission APD en 2008
Mission « <i>Aide publique au développement</i> »	3.108,3	3.106,2	100 %
Crédits des 15 programmes (dont crédits hors budget général) concourant à l'APD	5.650,2	6.735,5	46,1 %
Impact en APD des dépenses du budget général	6.117,7	6.220,8	50 %
Effort global d'APD au sens du CAD	7.841	8.772	35,4 %

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au projet de loi de finances pour 2008

Bien que la « nomenclature LOLF » marque certains progrès quant à la lisibilité des multiples instruments de l'action publique en faveur du

développement (stratégie et objectifs, justification plus précise des crédits demandés, création d'une mission dédiée à l'APD, meilleure lisibilité des processus d'annulation de dettes), l'amélioration de la concordance entre la structure budgétaire et la comptabilisation selon les normes de l'OCDE, qui restent la « vitrine » internationale de l'APD, est **structurellement limitée par certaines caractéristiques** :

- le poids dans l'APD de **dépenses constatées *ex post*** telles que l'écolage et l'accueil des réfugiés ;

- **l'incidence budgétaire des annulations de dette est beaucoup plus réduite que le montant pris en compte au titre de l'APD**, compte tenu, notamment, du poids des annulations imputées sur le résultat de la Coface et sur les découverts du Trésor (cf. *infra*, commentaire du programme 852) ;

- **l'impact en APD de dépenses budgétaires peut être supérieur à 100 %** du montant inscrit dans le projet de loi de finances. Tel est le cas des déclarations de prêts (nettement supérieures aux bonifications et indemnités budgétées sur le programme 110) et de contrats de désendettement-développement de l'AFD, qui exercent un effet de levier sur les crédits budgétaires des programmes 110 et 209¹ ;

- une part importante de l'APD (9,9 % en 2008) ressortit à la quote-part du prélèvement sur recettes effectué au profit du budget de l'Union européenne.

En outre, les directions internationales de plusieurs ministères (agriculture, jeunesse et sports, santé, intérieur, écologie) **contribuent marginalement à l'effort d'APD notifié au CAD**, et de façon plus ou moins concertée avec le MAEE, par des contributions à des fonds fiduciaires multilatéraux et des mises à disposition de personnels auprès d'organismes internationaux², des subventions à des groupements d'intérêt public impliqués dans des missions d'expertise internationale, le financement de programmes spécifiques ou des partenariats avec des ONG.

Les clefs de comptabilisation en APD retenues par le CAD sont **complexes, peu explicitées par le DPT, et revêtent une dimension politique** compte tenu de leur portée diplomatique dans les annonces internationales. Certaines dépenses pourraient ainsi être mieux prises en compte dans le périmètre retenu par l'OCDE (la dépense fiscale ou la coopération militaire, seules certaines actions civilo-militaires étant comptabilisées), tandis que d'autres pourraient être exclues du périmètre ou comptabilisées de façon plus stricte, en particulier l'écolage (cf. *supra*).

¹ Dont les montants notifiés au CAD en 2008 seraient ainsi équivalents à, respectivement, 148 % et 106 % des crédits budgétaires.

² Les actions multilatérales sont en particulier menées avec la Banque mondiale, l'Organisation mondiale de la santé, le Bureau international du travail, ONUSIDA ou l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO).

2. Les éclairages et imprécisions du DPT

Le périmètre des 15 programmes concourant à la politique et à la stratégie d'APD diffère de celui des programmes pris en compte dans les dépenses budgétaires comptabilisables en APD, ce qui complique l'analyse. Votre rapporteur spécial constate néanmoins que le programme 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde* » figure désormais dans les deux listes de programmes, **conformément à la recommandation qu'il avait formulée dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2007**. En revanche, le programme 151 « *Français à l'étranger et étrangers hors de France* » n'est plus retenu dans les deux périmètres.

Le tableau des dépenses budgétaires d'APD, qui figure en annexe du DPT (cf. *supra*), exclut les trois comptes qui ne relèvent pas du budget général, mais comptabilise les dépenses budgétaires contribuant substantiellement à l'APD au sens du CAD, issues :

- des deux programmes 104 « *Intégration et accès à la nationalité* » et 303 « *Immigration et asile* » de la mission « *Immigration, asile et intégration* », pour une quote-part d'APD estimée à 439,7 millions d'euros de CP en 2008 (au prorata des crédits de paiement des deux programmes) au titre de l'accueil des réfugiés. En présentation, ces deux programmes participent manifestement davantage d'une logique comptable que de la stratégie transversale ;

- du programme 178 « *Préparation et emploi des forces armées* » (71,3 millions d'euros de CP) ;

- de la mission « *Outre-mer* » (351,3 millions d'euros de CP au titre de l'aide à Mayotte et Wallis-et-Futuna) ;

- et des programmes 172 « *Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* » et 231 « *Vie étudiante* » de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* » (248,7 millions d'euros).

En outre, certains programmes contribuant marginalement à l'APD (dont des dépenses de la mission « *Sécurité* » auparavant isolées) sont regroupés dans une rubrique « *Autres dépenses du budget général* », soit 25,7 millions d'euros en 2008.

Ainsi que le précise le DPT, quatre missions distinctes de la mission « *Aide publique au développement* » contribuent donc largement à l'effort d'APD, pour un montant global estimé à **2.422 millions d'euros en 2008**, soit plus du quart du montant global d'APD : les missions « *Recherche et enseignement supérieur* » (qui inclut l'écolage), « *Immigration, asile et intégration* », « *Action extérieure de l'Etat* » (coopération technique et fraction des contributions aux organismes internationaux et opérations de maintien de la paix), et « *Outre-mer* ».

Le contenu du DPT a été enrichi et se révèle assez précis sur les mécanismes de coordination et certains intervenants de l'aide, en particulier sur

l'AFD (contribuant ainsi à compenser en partie son absence de statut d'« opérateur LOLF ») et les ministères « techniques » (recherche, écologie, dimension internationale des filières agricoles, santé et GIP ESTHER) qui concourent pour une moindre part à l'APD. **Des imperfections et lacunes subsistent néanmoins :**

- **les prévisions d'APD ventilées par type d'activité sont moins claires que dans les « jaunes » antérieurs**, bien que des précisions aient été apportées par rapport au DPT annexé à la loi de finances initiale pour 2007. Le contenu de la ligne « Divers » est peu explicité, les concours aux fonds multilatéraux et aux institutions des Nations Unies ne sont pas distingués au sein de l'aide multilatérale, les composantes et intervenants de l'aide-projet et de l'aide-programme ne sont pas détaillés ;

- les montants d'aide reçus en 2006 par les dix principaux pays bénéficiaires de l'aide française bilatérale ne sont pas précisés ; seul figure un histogramme ;

- les explications sur la comptabilisation en APD et le contenu de la **quote-part du prélèvement sur recettes au profit du budget communautaire** sont très sommaires, alors que cette fraction contribue pour plus de 800 millions d'euros à l'APD en 2007 et 2008 ;

- outre la comptabilisation extensive des dépenses de recherche (cf. *supra*), les explications sur les modalités de déclaration en APD de **l'aide aux réfugiés** et de **l'écolage**¹ sont toujours quasiment inexistantes, contrastant avec les détails fournis sur l'impact des opérations de prêts. Bien que ces dépenses soient constatées *ex post*, **l'indigence de l'information du Parlement sur ces deux vecteurs d'aide est irritante et conforte l'impression de « boîte noire »** de ces dépenses d'APD alors que les montants en jeu sont élevés ;

- si les explications portant sur l'impact des prêts et annulations de dettes sur l'APD sont précises, **les correspondances entre les tableaux de chiffres manquent encore de clarté, voire apparaissent contradictoires**² ;

- les informations relatives aux annulations de créances **Coface** sont insuffisantes au regard des montants en cause (917 millions d'euros de comptabilisation en APD en 2007). Le questionnaire budgétaire constitue donc toujours un complément indispensable, en attendant les conclusions de la Cour des comptes, récemment saisie d'une demande d'enquête par votre commission des finances.

¹ Ces dépenses sont imputées sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », qui fait l'objet d'une présentation détaillée dans le DPT au titre des programmes concourant directement à la politique transversale. Les explications portent toutefois essentiellement sur les bourses de mobilité, formations conjointes et actions de recherche et de diffusion scientifique, certes intéressantes mais qui représentent un enjeu financier bien moindre que les frais d'écolage, qui ne font l'objet que d'une phrase sibylline.

² L'impact des annulations et refinancements de dettes sur l'APD en 2008 est ainsi évalué, d'une part, à 1.531 millions d'euros hors refinancements et 2.920 millions d'euros refinancements inclus, et à 2.020 millions d'euros dans la synthèse des prévisions d'APD.

**Ventilation des dépenses du budget général
comptabilisables en APD à périmètre constant**

(en millions d'euros)

Missions	Programmes	CP LFI 2007	Estimation APD 2007*	APD / CP 2007	CP PLF 2008	Estimation APD 2008	APD / CP PLF 2008
Aide publique au développe- ment	110 – Aide économique et financière au développement	987,8	1.361,7	137,9 %	984,8	1.455,2	147,8 %
	209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2.106	2.263,7	107,5 %	2.092,4	2.222,7	106,2 %
	301 - Codéveloppement	15,5	0	0 %	29	24	82,8 %
	Total	3.109,3	3.625,4	116,6 %	3.106,2	3.701,9	119,2 %
Action extérieure de l'Etat	105 – Action de la France en Europe et dans le monde	1.444	108,8	7,5 %	1.482,1	112,2	7,6 %
	185 – Rayonnement culturel et scientifique	479,1	91,1	19 %	490,2	92,9	19 %
	Total	1.923,1	199,9	10,4 %	1.972,3	205,1	10,4 %
Outre-mer		1.857,1	345,1	18,6 %	1.730,1	351,3	20,3 %
Immigration, asile et intégration	104 – Intégration et accès à la nationalité	198,6	141,1	71,1 %	195,3	140,9	72,1 %
	303 – Immigration et asile	411,8	292,6	71,1 %	414,3	298,8	72,1 %
	Total	610,4	433,7	71,1 %	609,6	439,7	72,1 %
Défense	187 – Préparation et emploi des forces armées	21.020,7	70	0,3 %	21.262,7	71,3	0,3 %
Recherche et enseignement supérieur	150 – Formations supérieures et recherche universitaire	10.659,3	849,7	8 %	11.279	849,7	7,5 %
	187 – Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1.163,1	321,7	27,7 %	1.220,8	327,5	26,8 %
	172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3.839,2	201,2	5,2 %	5.004,6	204,8	4,1 %
	231 – Vie étudiante	1.738	44	2,5 %	1.847	47	2,5 %
	Total	17.399,6	1.416,6	8,1 %	19.351,4	1.429	7,4 %
Autres dépenses du budget général (dont sécurité, enseignement, santé, écologie...)		N.S.	29,4	N.S.	N.S.	25,7	N.S.
Total		N.S.	6.117,7	N.S.	267.847	6.220,8	N.S.

N.B : Les estimations d'APD pour la mission budgétaire « Aide publique au développement » intègrent les ressources extrabudgétaires de l'AFD.

Le montant d'APD par programme au sein de la mission « Immigration, asile et intégration » a été calculé au prorata des crédits de paiement.

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au projet de loi de finances pour 2008

DEUXIÈME PARTIE – LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

SECTION I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. PRÉSENTATION GLOBALE DES EMPLOIS ET DES CRÉDITS

A. EMPLOIS ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES

La mission « *Aide publique au développement* » est une mission interministérielle qui traduit la double tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) et du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (MINEFE) sur cette politique publique. **Avec la création du nouveau programme 301 « Codéveloppement », elle est désormais constituée de trois programmes d'importance inégale**, gérés respectivement par le MINEFE, le MAEE et le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (MIINC). Le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » géré par le MAEE **regroupe plus des deux tiers (67,4 %) des CP de la mission**. La mission représente :

- un plafond de **2.873 emplois** équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 0,13 % du total des emplois autorisés pour l'ensemble des missions de l'Etat. Ces effectifs sont **tous financés par le programme 209** et sont **en baisse de 3,6 %** (soit 107 emplois) par rapport au plafond inscrit dans la loi de finances initiale pour 2006 ;

- **4,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 3,11 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)**, soit 1,14 % du total des CP des missions. **Les AE de la mission s'inscrivent en hausse de 13,5 % et les CP en baisse réduite de 0,06 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007**. Ces crédits seront marginalement complétés, à hauteur de 550.000 euros en AE et CP, par des **fonds de concours** affectés aux programmes 209 et 301, provenant du logement des assistants techniques et du fonctionnement des établissements à autonomie financière d'une part, de l'Union européenne d'autre part.

Une seule dépense fiscale est imputée sur cette mission, sur le nouveau programme n° 301 « *Codéveloppement* » (cf. *infra* la présentation de ce programme). Il s'agit de la déduction plafonnée, au titre de l'impôt sur le revenu, des sommes versées annuellement sur un compte épargne codéveloppement, dont le coût est estimé à 10 millions d'euros pour 2008. Votre rapporteur spécial réitère sa recommandation tendant à comptabiliser également **les dons privés aux ONG humanitaires**, qui bénéficient d'un crédit d'impôt de 66 % et plafonné.

B. COÛTS COMPLETS ET VENTILATION PAR TITRE

Les trois programmes bénéficient, en **comptabilité analytique**, de la ventilation de **91,5 millions d'euros** de crédits (contre 63 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007) imputés sur d'autres programmes et missions, selon un « ratio de déversement » limité à 2,9 % des CP après ventilation.

Le programme 110 est ainsi récipiendaire de 3,95 millions d'euros (ratio de 0,4 %) de crédits issus de deux programmes ; le programme 209 se voit quant à lui affecter 87,3 millions d'euros de crédits de soutien ou polyvalents (ratio de 4 %), issus du programme 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde* » de la mission « *Action extérieure de l'Etat* » ; et le programme 301 bénéficie de 240.761 euros issus du programme « *Immigration et asile* » de la mission « *Immigration, asile et intégration* ».

Au total, les crédits complets après ventilation de la mission APD augmentent de 0,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007.

AE et CP demandés pour 2008 (fonds de concours inclus), en comptabilité budgétaire et analytique

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2007		PLF 2008				
	AE	CP	AE	Part des AE de la mission	CP avant ventilation	Part des CP de la mission	CP après ventilation
110 – Aide économique et financière au développement	1.816,2	987,8	2.250,3	50 %	984,8	31,7 %	988,75
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2.126,25	2.105,95	2.187,4	48,6 %	2.092,7	67,4 %	2.180,1
301 – Codéveloppement	18,5	14,5	60	1,4 %	29,25	0,9 %	29,5
Total	3.960,97	3.108,25	4.497,7	100 %	3.106,75	100 %	3.198,35

Source : projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2008

Conformément à sa vocation, **cette mission est essentiellement constituée de crédits d'intervention** du titre 6 :

Présentation des CP demandés pour 2008 par programme et par titre (hors fonds de concours)

(en millions d'euros)

Titres	110 – Aide économique et financière au dvpt	209 – Solidarité à l'égard des pays en dvpt	301 – Codéveloppement	Total	Part
2 – Personnel	-	243,7	-	243,7	7,8 %
3 – Fonctionnement	46,95	43,96	-	90,9	2,9 %
6 – Intervention	937,85	1.804,79	29	2.771,64	89,2 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2008

II. LES EFFORTS D'AMÉLIORATION DE LA COORDINATION ET DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Bien que le CICID ne se soit pas réuni depuis juin 2006, la gamme des instruments de coordination entre les multiples acteurs et d'amélioration de l'efficacité de l'aide a été approfondie et étendue. Il importe à présent de respecter la doctrine de ces cadres d'intervention et **de ne pas tomber dans le syndrome d'une « technocratie de la coordination »**.

A. LE NOUVEAU PLAN D'ACTION POUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Dans la continuité de la Déclaration de Paris de mars 2005, construite autour de **5 principes** (appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle), la France a élaboré un plan d'action détaillé, validé par la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) le 14 décembre 2006, qui devrait permettre d'atteindre des objectifs fixés en cohérence avec les indicateurs de suivi retenus au sein du CAD. Il est organisé autour de 12 mesures se rapportant à trois axes principaux :

- la priorité donnée au **renforcement des capacités** (opportunité pour valoriser l'expertise française en la matière) ;

- l'approfondissement des **documents cadre de partenariat** (DCP, cf. *infra*), instruments de référence de la programmation de l'aide française à moyen terme et outils de mise en œuvre de la Déclaration de Paris. L'annexe chiffrée des DCP doit devenir un outil de pilotage de l'aide et d'amélioration de la maîtrise des flux de décaissement, et il est prévu que l'aide s'inscrive davantage dans le cadre **d'une approche par programmes** (aide budgétaire, fonds communs, aide projet coordonnée) ;

- l'amélioration des procédures et des pratiques de gestion françaises : il devrait en résulter une **déconcentration accrue de la prise de décision** pour permettre aux acteurs de terrain de participer de façon efficace au dialogue sur la concertation et l'harmonisation entre bailleurs.

B. LES DOCUMENTS-CADRE DE PARTENARIAT (DCP) ET STRATÉGIES SECTORIELLES

1. Les DCP : outils structurant ou alibi ?

Validés par la COSP, les DCP constituent, pour chaque pays, l'instrument de cadrage pluriannuel (pour une durée de 5 ans) de l'APD française, et tendent à renforcer la concentration sectorielle de l'aide et la concertation de l'ensemble des acteurs. Signé par les deux parties et rendu public, le DCP est

appelé à jouer un rôle de levier de changement et de modernisation de l'aide française, en la rendant plus lisible, prévisible, partenariale et efficace.

Localement, l'ambassadeur organise un **rendez-vous annuel de bilan et de suivi** du DCP, auquel sont associées les ONG, à l'issue duquel il adresse à la DGCID un rapport sur l'exécution du DCP, comportant notamment un diagnostic sur la situation migratoire, et organise avec le pays partenaire une réunion d'évaluation de la mise en œuvre du DCP. Une **revue à mi-parcours** doit permettre de dresser un bilan plus complet et, le cas échéant, d'actualiser le document.

Depuis septembre 2005, **30 DCP ont été signés et 16 autres¹ sont en cours d'examen**. Ces 30 pays concentrent 82 % de l'aide bilatérale programmable pour 2007 dans les pays de la ZSP. En montants agrégés, le secteur des infrastructures représente environ 37 % des actions bilatérales financées par la France dans le cadre des DCP signés, l'appui au développement du secteur productif 11,6 %, la santé et la lutte contre le sida seulement 4,1 %², et les secteurs transversaux non transférés à l'AFD³ 19,6 %.

Lors de ses contrôles effectués en Afrique australe et en Asie du sud-est⁴, votre rapporteur spécial a constaté que les DCP examinés étaient plutôt bien conçus et témoignaient d'un **effort de réflexion stratégique** comme de hiérarchisation des priorités. L'identification systématique de 2 ou 3 secteurs de concentration n'exclut toutefois pas la tentation de l'éparpillement et de la présence dans tous les domaines. **La dimension partenariale peut aussi être ambiguë ou servir d'alibi** : « *shopping list* » extensive du pays récipiendaire, objectifs de sélectivité et d'une meilleure acceptabilité d'une diminution des montants d'aide du côté français. En outre, avec 4 secteurs de concentration, **le DCP de Madagascar n'est pas conforme aux règles d'élaboration de ces documents**, et certaines fourchettes d'engagements sont apparues trop larges (DCP du Mozambique).

Le statut des DCP est hybride et sa portée juridique (en particulier s'agissant des montants d'aide) peut être perçue différemment : à caractère indicatif pour la France, ou « engageant » du point de vue du pays bénéficiaire. Il serait sans doute utile de prévoir **deux tranches de crédits, l'une ferme et l'autre conditionnelle**, pour préserver une certaine marge de négociation, et de mieux faire apparaître l'ampleur de l'aide française transitant par les canaux multilatéraux (FED, Fonds mondial de lutte contre le sida, Banque mondiale...).

¹ Afghanistan, Algérie, Guinée équatoriale, Haïti, Mauritanie, Namibie, Nigeria, République centrafricaine, République dominicaine, Rwanda, Sao Tome et Principe, Suriname, Togo.

² L'annexe de programmation du DCP ne rend cependant pas compte des financements par les canaux multilatéraux.

³ Soit la gouvernance, la diversité culturelle, la francophonie, la recherche et la coopération universitaire.

⁴ Cf. rapport d'information n° 374 (2006-2007).

2. Les stratégies sectorielles et thématiques

Afin de renforcer la lisibilité et l'efficacité de l'aide, le CICID a validé **sept stratégies** dans les secteurs suivants : éducation, eau et assainissement, santé et lutte contre le sida, agriculture et sécurité alimentaire, développement des infrastructures, protection de l'environnement et de la biodiversité, développement du secteur productif.

Une **stratégie sur la gouvernance** a également été validée par la COSP en décembre 2006 et repose sur des objectifs de modernisation de l'Etat, de renforcement de la gouvernance locale, de promotion d'une action publique transparente et de lutte contre la corruption. Enfin une **stratégie d'intervention dans les pays émergents** a été arrêtée dans la continuité de la mission confiée à M. Hervé Gaymard sur l'influence française dans ces pays, et est déclinée notamment dans les cadres d'intervention pays (CIP) de l'AFD afférents à sa nouvelle zone d'intervention (cf. *infra* le commentaire du programme 110).

C. LE RENFORCEMENT DES FONCTIONS DE PILOTAGE DE LA DGCID

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a détaillé dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2007, l'année 2006 a été marquée par des **changements importants dans l'organisation de la DGCID**, destinés à prendre en compte l'évolution du rôle du MAEE dans la coopération internationale et la montée en puissance des acteurs non gouvernementaux, et à rationaliser le réseau à l'étranger. Une direction des politiques du développement (DPDEV) et une sous-direction de la coordination géographique (par fusion des chargés de mission géographiques et des bureaux dits « stratégies-pays ») ont été constituées, et l'accompagnement de la coopération décentralisée et des ONG a été rationalisé.

La DGCID tend donc à se recentrer sur des fonctions de pilotage stratégique et de coordination d'acteurs (AFD, opérateurs, ONG, collectivités territoriales) qui jouent un rôle croissant dans la mise en œuvre des actions de coopération. **Cette coordination est indispensable pour maintenir la cohérence de l'aide française et se prémunir du risque de l'autonomie, de l'éparpillement et de l'illisibilité pour les pays récipiendaires.** La revue générale des politiques publiques pourrait conforter ce mouvement consistant à « faire faire », ce qui suppose une implication totale de la DGCID dans le suivi et le contrôle des opérateurs.

Ce cadre d'intervention conduit le ministère à étendre la conclusion de **conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens** avec les opérateurs (AFD, AFVP, FCI, CulturesFrance, CampusFrance, IRD, CIRAD... cf. *infra* le commentaire du programme 209) et à poursuivre la **restructuration du réseau culturel et de coopération** (regroupements de SCAC et établissements culturels, adaptation du réseau au contexte politique de certains pays, résorption de « doublons » entre alliances françaises et centres culturels).

A cet égard, votre rapporteur spécial considère que **les centres culturels et alliances françaises doivent autant que possible fusionner dans les capitales et grandes villes, afin notamment de dégager quelques marges de manœuvre pour ouvrir de petites alliances** dans des régions isolées où perdure une forte demande de français.

Le **réseau** dans les pays éligibles à l'APD a connu quelques adaptations au cours des derniers mois avec la fermeture de l'ambassade de Kigali (Rwanda) en novembre 2006 à la suite de la rupture des relations diplomatiques, la création d'une antenne diplomatique au Sud-Soudan (Juba) fin 2006, et **l'ouverture d'une ambassade à Monrovia** (Libéria) début 2007. **Aucune fermeture de centres culturels** n'est intervenue en 2006 et 2007 dans ces pays, hormis celle du centre de Lagos au Nigeria (après l'ouverture de celui d'Abuja en 2005).

Le ministère a également recours aux **partenariats public-privé** (PPP), permettant de mieux associer les acteurs privés à la politique française d'aide. **L'Alliance pour le développement** est ainsi un PPP entre l'Etat (MAEE et MINEFE), l'Institut Pasteur, Sanofi Aventis, Veolia Environnement et l'AFD, formalisé par un groupement d'intérêt public (GIP) créé en novembre 2006. Ce groupement mène des actions de développement dans le domaine de la santé, de l'assainissement et de l'accès à l'eau. Trois projets sont en cours au Niger, au Vietnam et à Madagascar. En comptabilisant les frais de fonctionnement du GIP (pris en charge par le MAEE), le montant total mobilisé par l'Alliance est de **2,24 millions d'euros sur 3 ans, dont 52 % à la charge des partenaires publics**.

L'AFD envisage également la création d'une **fondation AFD – Proparco**, dont l'objet serait de promouvoir la responsabilité sociétale des entreprises dans les PME des pays en développement, par la formation professionnelle et le montage de projets ciblant des objectifs sociaux et environnementaux.

Votre rapporteur spécial promeut le développement de ce type d'initiative, qui permet d'associer le secteur privé aux objectifs gouvernementaux de l'APD française et de tirer profit de l'expérience d'entreprises privées en matière de montage de projets ou sur certaines compétences spécifiques.

D. UNE AMÉLIORATION ENCORE LIMITÉE DE L'IMPACT CONCRET DE LA LOLF SUR LA GESTION DES SCAC

1. La lente diffusion des outils de contrôle de la gestion et de la performance

La mise en œuvre de la LOLF exerce quatre types de conséquences sur la gestion et l'organisation des services de coopération et d'action culturelle : prise en compte des **objectifs stratégiques** des programmes, **fongibilité** des

crédits¹, recherche de la **performance** et **contrôle de gestion**, *reporting* des postes vers l'administration centrale. Votre rapporteur spécial, ainsi que notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « *Action extérieure de l'Etat* », avaient cependant considéré en 2006 que **l'appropriation des enjeux de la LOLF était encore très insuffisante dans les postes**.

Quelques progrès ont néanmoins été accomplis. Concernant la traduction des objectifs, la construction des indicateurs de performance et le *reporting* ascendant, la cellule contrôle de gestion de la DGCID a travaillé conjointement avec les postes diplomatiques et les autres services de la DGCID. Quatre postes diplomatiques sont en expérimentation depuis le début de l'année 2006 (Dakar, Ljubljana, Madrid, Prague) et l'expérimentation sera élargie à 10 postes pour le rapport annuel de performance de 2007. **Douze indicateurs de performances² ont été définis avec ces postes** et sont présents dans le PAP du programme 185.

Des actions de sensibilisation et de **formation** à la LOLF ont été menées. L'ensemble des services de la DGCID, en liaison avec les postes en expérimentation, a défini les objectifs et sous-objectifs les concernant et a ainsi pu déterminer les indicateurs de performance y afférents. La cellule contrôle de gestion et chaque poste ont ensuite organisé la **collecte** des données relatives aux indicateurs, ainsi que le renseignement des tableaux de bord créés lors de la mise en place de la LOLF. Puis, des **comités de gestion** ont été organisés dans chaque poste, qui analysent les données du tableau de bord, expliquent les écarts et mettent en place des actions correctrices. Suite à ces comités de gestion, une remontée d'informations est effectuée auprès de l'ambassadeur et de l'administration centrale.

2. La finalisation d'un logiciel unique

L'indispensable adaptation des outils informatiques est également en cours. La DGCID utilise actuellement 4 logiciels (SCOP³, BMI, Persat et Exepro⁴) pour programmer et suivre la consommation de ses crédits, outre le logiciel comptable Corège. Ces outils, développés grâce à des technologies anciennes, **ne communiquent pas directement entre eux**, ce qui nécessite un processus lourd de double saisie de la part des SCAC puis de vérification de la cohérence de ces chiffres par la sous-direction de la programmation et des affaires financières. Il n'y a pas non plus de lien avec les applications comptables. Les montants des dépenses comptables doivent donc être saisis une seconde fois dans

¹ Les postes peuvent demander en juin des réaffectations de crédits et des redéploiements d'emplois, mais cette faculté paraît encore insuffisamment mise en œuvre.

² 7 indicateurs de performance pour les SCAC, 4 indicateurs pour les établissements à autonomie financière et un indicateur pour les instituts de recherche.

³ Programmation des crédits sous forme de projet.

⁴ Suivi de la consommation des crédits.

Corège. De plus, **ces outils ne sont pas adaptés aux nouveaux besoins introduits par la LOLF**, en particulier à la pluriannualité des crédits. Enfin, ils ne sont pas stables et demandent une maintenance régulière au cas par cas.

La DGCID a donc lancé un projet de fusion de ces 4 applications en fin d'année 2006. Le futur logiciel unique, dont la mise en place est prévue pour mars 2008, doit permettre :

- d'assurer une **continuité** et un suivi entre le projet de loi de finances, la programmation des crédits et la programmation budgétaire initiale destinée au contrôleur budgétaire ;

- d'assurer le suivi de l'exécution (rapport annuel de performances et éventuellement contrôle de gestion) pour tous les types de crédits, y compris le titre 2, ainsi que le calcul des ETP aussi bien pour la centrale que pour l'étranger ;

- de restituer les données par étapes et d'être consulté par tous les agents de la DGCID, tant en centrale qu'à l'étranger, le contrôle de gestion et la hiérarchie ;

- de réaliser des gains de temps et de **productivité** à tous les niveaux.

Votre rapporteur spécial salue ces efforts de rationalisation, qui répondent notamment aux imperfections et lourdeurs qu'il a pu constater lors de ses contrôles sur pièces et sur place. **Il constate néanmoins que les « expérimentations LOLF » s'étendent à un rythme très lent, qu'il importe donc d'accélérer.** Les postes que votre rapporteur spécial a récemment contrôlés en Afrique et en Asie semblaient en effet plutôt éprouver les désagréments que les avantages de la LOLF, ne profitaient pas de la démarche de performance pour mieux suivre et évaluer les projets du FSP, et **n'utilisaient que marginalement les marges de fongibilité**, en particulier asymétrique.

SECTION II. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT »

I. PRÉSENTATION, EFFECTIFS ET COÛTS ANALYTIQUES

A. LES INTERVENANTS DU PROGRAMME

1. Un pilotage restreint en administration centrale pour des crédits « semi-standardisés »

Le programme 110, mis en œuvre par le service des affaires financières internationales et du développement et par le service des relations bilatérales et du développement international des entreprises de la DGTPE du MINEFE, participe à la politique française d'APD, qui s'inscrit dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement. Il est doté de **2,25 milliards d'euros d'AE et de 984,8 millions d'euros de CP en 2008, respectivement en forte hausse de 23,9 %** (en particulier dans la perspective de la quinzième reconstitution de l'AID) **et en baisse de 0,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007.**

Le MINEFE assure avec le MAEE la **co-tutelle de l'Agence française de développement (AFD), qui n'est pas considérée comme un opérateur au sens de la LOLF** (cf. *infra*) mais dont certains crédits (bonifications de prêts concessionnels et indemnisation pour des annulations de dette) sont inscrits sur ce programme. Les subventions accordées à l'AFD pour le financement de dons-projets aux pays de la ZSP sont en revanche logées dans le programme 209 du MAEE.

Ainsi que le relève le rapport d'audit de mars 2007 réalisé par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) sur ce programme, **les transferts du programme 110 sont « semi-standardisés »**, y compris ceux aux organismes multilatéraux de l'action 1 (cf. *infra*). Ces contributions ne sont pas déterminées par un mode de calcul fixe (à la différence des contributions obligatoires) mais laissent quelques marges de manœuvre quant à la fixation de leur niveau final.

2. L'ADETEF, opérateur unique dont l'activité est en croissance

Ce programme s'appuie sur un **opérateur unique**, le groupement d'intérêt public Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF), agence de coopération technique du ministère rattachée à l'action 2 du programme. **Les actions de l'ADETEF ne sont toutefois pas principalement tournées vers les pays en développement,**

mais majoritairement vers les pays émergents, la Russie et les Etats candidats ou nouveaux membres de l'Union européenne.

De fait, votre rapporteur spécial tend à partager la recommandation formulée dans le rapport du CIAP, portant sur le **rattachement de l'ADETEF au programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »** de la mission « *Budget, comptes publics et fonction publique* », qui regroupe les fonctions d'expertise, de conseil et de contrôle du MINEFE. Cette solution serait analogue à celle retenue pour le GIP ESTHER du ministère de la santé, rattaché au programme 124 « *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* », qui ne participe pas moins de la politique française d'APD.

Aucun ETPT relevant du plafond d'emploi du MINEFE n'est financé sur ce programme, mais il est prévu que **75 emplois hors plafond soient rémunérés par l'ADETEF en 2008**. Comme dans le PLF 2007, **ces emplois hors plafond sont en forte hausse**, les emplois inscrits sur le budget prévisionnel de l'ADETEF en 2007 se révélant déjà nettement supérieurs aux prévisions du PAP de 2007 (respectivement 65 et 55). Le PAP justifie cette variation par l'augmentation des jumelages et des contrats financés par l'Union européenne ou d'autres bailleurs que l'ADETEF a remportés.

Votre rapporteur spécial continue toutefois de regretter le manque de fiabilité de cette prévision. Cette évolution vient néanmoins compenser une **légère diminution** (- 3 ETPT, soit une prévision de 26 emplois en 2008) **des personnels détachés à l'ADETEF rémunérés par d'autres administrations de l'Etat.**

Votre rapporteur spécial constate que le PAP se montre désormais **plus précis** sur les actions conduites par l'ADETEF dans une cinquantaine de pays, ses emplois et son budget, quoique les données financières soient encore sommaires. L'importance des ressources propres, qui avec 16 millions d'euros représentent environ les trois quarts des ressources de l'opérateur (environ 21 millions d'euros), **doit être relativisée** puisqu'elle inclut la valorisation des avantages en nature (personnel mis à disposition, locaux, informatique) pour 2,66 millions d'euros, ce qui ramène la part effective des ressources propres¹ à 63,5 %.

En outre, il subsiste une **incohérence** (vraisemblablement due à des arrondis) sur le montant de la subvention de l'Etat, tel qu'il est mentionné dans la justification au premier euro de l'action 5 (4,71 millions d'euros) et dans la partie relative à l'opérateur (5 millions d'euros).

Les dépenses de l'ADETEF sont estimées à 17,98 millions d'euros, dont 29 % de dépenses de personnel, et se révèlent donc nettement inférieures aux ressources. Le fonds de roulement de l'opérateur n'est toutefois pas précisé. **Votre rapporteur spécial estime que cette situation financière favorable**

¹ Qui en 2007 proviennent de recettes de jumelages sur financements de l'Union européenne à hauteur de 40 %, et pour 55 % de recettes sur contrats.

justifierait une diminution de la subvention octroyée par le ministère, à l'instar du traitement appliqué par le MAEE pour son opérateur France coopération internationale (FCI).

B. UNE IMPUTATION RÉDUITE DES COÛTS ANALYTIQUES

La ventilation des coûts analytiques de soutien ou de polyvalence du programme – qui ne représentent guère que 0,4 % du montant total des crédits du programme après ventilation – **fait apparaître les contributions, à hauteur de 3,94 millions d'euros** (en baisse de 26,8 % par rapport au projet de loi de finances pour 2007), **de deux programmes** – contre trois en 2007 compte tenu des reconfigurations de périmètre intervenues dans le PLF 2008 – **émanant de deux missions distinctes gérées par le MINEFE** :

- trois actions du programme 218 « *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* » de la mission « *Budget, comptes publics et fonction publique* », sur lequel sont imputées certaines fonctions support autres que les crédits de rémunération de titre 2 ;

- et le programme « *Politique économique et de l'emploi* » de la mission « *Pilotage de l'économie française* », qui est le plus contributeur avec 2,45 millions d'euros, soit **4,23 % des crédits de titre 2 de ce programme**.

Ces coûts correspondent notamment aux ressources humaines de la DGTPE concourant à la mise en œuvre du programme 110, pour un nombre d'ETPT non précisé dans le PAP (41 dans le PAP 2007). Les coûts salariaux des deux programmes précités sont répartis en comptabilité analytique entre les actions du programme 110 au *prorata* des ETPT **prévisionnels** (et non pas constatés), soit 0,77 % pour l'action « *Aide économique et financière multilatérale* », 2,18 % pour l'action « *Aide économique et financière bilatérale* » et 1,28 % pour l'action « *Traitement de la dette des pays pauvres* ».

Conformément aux recommandations du CIAP, les crédits du programme « *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* » afférents à un certain nombre de fonctions support (état-major, pilotage, mises à disposition, expertise et évaluation, contribution au respect du droit et à la sécurité juridique) **ne sont pas ventilés sur le programme 110** car leurs activités correspondent à des montants peu significatifs.

II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS

A. STRUCTURE ET FINANCEMENT DES ACTIONS ET SOUS-ACTIONS

La structure du programme 110 n'a pas évolué par rapport au PAP de 2007. Elle comprend **trois actions**, dont celle relative à l'aide économique et financière multilatérale représente les **deux tiers des CP et plus des trois quarts des AE**.

Crédits demandés et évolution en 2008 pour les actions et sous-actions du programme 110
« Aide économique et financière au développement »

(en millions d'euros)

Actions et sous-actions	CP LFI 2007	AE PLF 2008	CP PLF 2008	Evolution des CP 2007/2008	En % des CP du programme
01 – Aide économique et financière multilatérale	640,7	1.711,7	654,8	2,2 %	66,5 %
1.1 – Participation au groupe de la Banque mondiale et au FMI	410,7	1.304,7	386,8	- 5,8 %	39,3 %
1.2 – Participation aux groupes des banques régionales	158,6	402	175,1	10,4 %	17,8 %
1.3 – Contributions aux fonds sectoriels	71,4	3	92,9	30,1 %	9,4 %
02 – Aide économique et financière bilatérale	182,6	385,95	177,3	- 2,9 %	18 %
2.1 – Interventions d'aide bilatérale relevant de l'AFD		332,84	103,2		10,5 %
2.2 – Aide budgétaire à destination des Etats étrangers	N.D.	25	41	N.D.	4,2 %
2.3 – Gestion des opérations de prêts de la RPE		9,11	9,1		0,9 %
2.4 – Coopération technique et ingénierie		19	24		2,4 %
03 – Traitement de la dette des pays pauvres	164,5	152,65	152,6	- 7,2 %	15,5 %
3.1 – Indemnisation de l'AFD au titre du traitement de la dette	133,5	152,65	152,6	14,3 %	15,5 %
3.2 – Fonds multilatéraux de soutien aux pays très endettés	31	0	0	N.S.	0 %
Total	987,8	2.250,3	984,8	-0,3 %	100 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2008 ; ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

Les CP ouverts en 2007 ont bénéficié de **reports** de l'exercice 2006 à hauteur de 8,2 millions d'euros, **ce qui porte l'évolution réelle des crédits en 2008 à - 1,1 %**. 60 % des CP demandés pour 2008 (soit 590 millions d'euros) sont destinés à couvrir des AE engagées avant 2008.

Les estimations à moyen terme (sur la période 2008-2010) **conduisent votre rapporteur spécial à prévoir une couverture insuffisante des engagements qui ne pourrait être résorbée que par une augmentation substantielle des CP et une diminution des nouvelles AE sur ce programme.**

Ainsi, compte tenu de la forte hausse des AE demandées pour 2008, la prévision de solde d'engagements non couverts par des CP fin 2008 atteint un montant élevé, avec **3,4 milliards d'euros**. En 2009 et 2010, malgré une hausse des CP correspondant à des engagements non couverts fin 2008 (respectivement 745,1 millions d'euros et 792,4 millions d'euros, soit des montants nettement supérieurs aux 590 millions d'euros demandés pour 2008), **il subsisterait après 2010 un montant maximal de 1,86 milliard d'euros de CP destinés à couvrir des engagements non couverts fin 2008.**

Il importe toutefois de rappeler qu'une fraction substantielle d'AE ouvertes en 2007 (soit 920 millions d'euros) constitue un engagement sur 20 ans couvrant le financement de la contribution française au remboursement du premier emprunt obligataire de la Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm, cf. *infra*).

B. LE CONTENU DES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME

L'action 1 regroupe les participations (actionnariat et contributions) **de la France dans les banques et fonds sectoriels multilatéraux**, tels que les entités du groupe de la Banque mondiale, le FMI, la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque africaine de développement (BAD), le Fonds international de développement agricole (FIDA) ou le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Bien qu'ils en soient proches, **ces financements ne sont pas réellement assimilables à des contributions obligatoires**.

L'action 2 contribue au maintien de la stabilité macro-économique et à la création des conditions de croissance des pays en développement, à travers **plusieurs canaux bilatéraux d'intervention** : l'aide budgétaire sectorielle ou globale dans le cadre de programmes multi-bailleurs, les bonifications de prêts (afin d'abaisser le taux d'intérêt de la ressource financière proposée par l'AFD) et les rémunérations accordées à l'AFD, les dons du FASEP-études, le Programme français de renforcement des capacités commerciales (PRCC, cogéré par l'AFD), le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), les projets de l'ADETEF et la mise à disposition de l'expertise du ministère.

L'action 3 met en œuvre les traitements (annulations et restructurations) **de la dette des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire décidés dans le cadre du Club de Paris**, en particulier dans le cadre de l'initiative PPTE, par les institutions multilatérales de développement (Banque mondiale, BAD et FMI), **ou de manière bilatérale** (tels que les dispositifs « Dakar I » et « Dakar II »). Les crédits de cette action sont destinés à indemniser l'AFD et à compenser le coût supporté par les institutions multilatérales de développement pour les annulations décidées.

III. OBJECTIFS ET INDICATEURS

A. QUATRE OBJECTIFS INCHANGÉS ET CRITIQUÉS PAR LE CIAP

Le programme 110 comporte **quatre objectifs**, identiques à ceux exposés dans le PAP de 2007.

Le premier objectif (« *Faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux* ») rappelle les **priorités géographiques affirmées par le CICID**, qui incluent les pays les moins avancés, l'Afrique et les 56 Etats de la ZSP (y compris l'Afghanistan). La France s'est engagée à consacrer les deux tiers de son aide bilatérale à l'Afrique et à porter son aide dédiée aux PMA à 0,15 % de son RNB d'ici 2012.

Le deuxième objectif, intitulé « *Participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement* », s'inscrit dans la tendance, constatée depuis quelques

années chez les principaux bailleurs et réaffirmée dans la Déclaration de Paris de mars 2005, à **l'accroissement de l'harmonisation de l'aide**, facteur d'efficacité et de réduction des coûts de transaction, en particulier dans le cadre de l'aide budgétaire.

Votre rapporteur spécial partage la volonté ainsi affichée d'accroître l'efficacité de l'aide et de réduire les coûts de transaction liés à la coexistence (voire à la concurrence) de plusieurs procédures et cahiers des charges émanant de multiples bailleurs. Il rappelle néanmoins que l'aide budgétaire **doit être transparente, cohérente avec les capacités administratives des pays récipiendaires, et ne pas compromettre la capacité de la France à mettre en évidence ses apports.**

Le troisième objectif (« *Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement* ») est dédié à l'efficacité et à l'effet de levier de l'AFD. Enfin le quatrième objectif (« *Promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière* ») illustre plus particulièrement l'apport du FASEP et de l'ADETEF pour la promotion du savoir-faire des entreprises françaises. **L'opérateur et les instruments spécifiques du MINEFE dédiés à l'aide extérieure sont ainsi couverts par les objectifs et indicateurs.**

Le rapport d'audit du CIAP, précité, a souligné « ***l'absence de rattachement lisible et direct des objectifs à la finalité même du programme*** » : les objectifs 1 et 3 tendent à sécuriser au mieux le potentiel de l'aide plutôt qu'à évaluer son impact chez les bénéficiaires, et la préoccupation de « retour » profitable à l'expertise française, exprimée par le quatrième objectif, paraît éloignée de la finalité du programme. Il constate également une **coordination insuffisante avec les objectifs et indicateurs du programme 209.**

Votre rapporteur spécial souligne que les objectifs et indicateurs d'une politique d'aide au développement n'échappent à une double difficulté structurelle : la mesure de l'impact réel de l'APD sur la réduction de la pauvreté, qui demeure sujet à controverses, et la dilution de l'effort national dans une aide mobilisant une multitude de bailleurs, rendant plus ténu le lien entre les instruments spécifiquement français et le développement des pays bénéficiaires.

B. UN NOMBRE D'INDICATEURS DIVISÉ PAR DEUX EN DEUX ANS

Conformément aux recommandations du CIAP, **le nombre d'indicateurs du programme 110 est passé de 10 dans le PAP de 2006 à 5 dans le présent PAP.** L'indicateur mesurant le nombre de jours consacrés à l'assistance technique internationale par million d'euros de crédits budgétaires, qui figurait dans le PAP de 2007, a été supprimé. Les indicateurs sont intégralement renseignés et les cibles fixées pour 2009 seraient pour l'essentiel atteintes dès 2008. Cette gamme d'indicateurs est cohérente mais n'échappe pas

aux limites ci-dessus évoquées pour les objectifs. LE CIAP a également formulé certains constats et recommandations que votre rapporteur spécial tend à partager :

- l'indicateur 1.1 (part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires), dont la qualité a été améliorée, comporte des cibles relativement modestes qui illustrent sa vocation plutôt « défensive » et les limites de l'influence de la France sur l'allocation géographique des concours de ces bailleurs multilatéraux ;

- l'indicateur 2.1 (part de l'aide française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds et/ou dans un cadre régional) répond à une approche instrumentale et de « protection » du donateur (diminution des coûts de transaction), mais « *se double d'un pari non démontré sur une meilleure efficacité¹ des aides ainsi harmonisées* ». Il est toutefois cohérent avec l'objectif affiché, indépendamment du jugement sur la pertinence de ce dernier ;

- l'indicateur 3.1 (montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention à l'Etat) retrace l'effet de levier des concours de l'AFD, dont la cible de 3 en 2011 est atteinte dès 2005 puis se stabilise à un niveau légèrement inférieur ou supérieur. Ce ratio est fonction du niveau de concessionnalité des prêts octroyés par l'AFD.

La justification de cette cible est désormais mieux précisée² et tient compte des observations du CIAP, qui relevait une ambiguïté, selon que l'évolution constatée était plutôt liée à la réduction du coût de la concessionnalité (du fait du niveau des taux d'intérêt à long terme) ou à un arbitrage favorable aux pays émergents, lesquels se voient octroyer les prêts les moins concessionnels. Il serait néanmoins utile de disposer d'une comparaison avec l'effet de levier pratiqué par les banques de développement des principaux bailleurs ;

- l'indicateur 3.2 (capacité de l'AFD et de la Banque mondiale à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement) **porte davantage sur l'efficience des procédures des bailleurs que sur l'efficacité socio-économique**, et comporte deux sous-indicateurs mesurant la qualité des projets et la réactivité des deux bailleurs. Le fait que les cibles de la Banque mondiale soient supérieures de 5 points à celles de l'AFD (respectivement 80 % et 75 %) s'explique par la nature du portefeuille de projets de l'AFD, qui est plus exposée que la Banque mondiale en Afrique. La cible de l'AFD a toutefois été dépassée dès 2006 (80 %) avant de revenir à un niveau inférieur (73 %).

¹ Le CIAP souligne cependant avec raison qu'« une approche plus directe de l'efficacité paraît impraticable, tant l'évolution de la situation macroéconomique d'un pays dépend de facteurs externes ou autres qui peuvent contrarier ou au contraire favoriser le rétablissement pour lequel l'aide a été accordée ».

² Elle correspond à « un équilibre jugé satisfaisant entre prêts aux PMA et prêts aux pays émergents ».

Votre rapporteur spécial partage le souhait du CIAP que l'indicateur restitue également la qualité des projets du **Fonds africain de développement**, dont les instruments d'évaluation ne sont toutefois pas encore jugés suffisamment fiables ;

- le CIAP déplore le « *peu d'impact* » de l'indicateur 4.1 (part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation de projet), **sans toutefois le remettre en cause**. La mesure du taux de retour pour les entreprises françaises de la composante d'aide française liée demeure néanmoins nécessaire, bien qu'elle concerne essentiellement les pays émergents. L'évaluation de la performance des entreprises françaises dans les appels d'offres de la Banque mondiale serait également utile. Enfin la cible du sous-indicateur relatif à la part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation du projet d'investissement (22 %) apparaît **modeste**.

IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO (JPE) PAR ACTION

Votre rapporteur spécial relève que **la JPE a été enrichie par rapport au PAP de 2007**, et comporte davantage d'explications sur le fonctionnement (structure, gouvernance, objectifs et missions) et les priorités géographiques des nombreux fonds multilatéraux auxquels la France participe (en particulier sur l'Association internationale de développement – AID – et le Fonds africain de développement), comme sur la doctrine d'emploi de l'aide budgétaire globale et les dispositifs bilatéraux d'annulation de dettes.

A. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE MULTILATÉRALE : 654,8 MILLIONS D'EUROS

1. De multiples contributions obligatoires aux banques et fonds multilatéraux

Les **654,8 millions d'euros de CP** au titre de l'aide économique et financière multilatérale recouvrent exclusivement des **dépenses d'intervention** du titre 6, correspondant aux engagements de participation à divers fonds sectoriels, au FMI (bonifications de la Facilité pour la réduction de la pauvreté – FRPC – et de la Facilité pour les chocs exogènes – FCE) et aux entités du groupe de la Banque mondiale et de ses banques régionales, dont le capital est reconstitué à échéances régulières. Les contributions les plus importantes concernent :

- la poursuite de la **quatorzième reconstitution du capital de l'AID**, fonds multilatéral de la Banque mondiale, dont la France est le cinquième contributeur avec une quote-part de 7,2 %. Notre pays s'est engagé le 12 janvier 2006 à verser 1.073 millions d'euros sur la période 2006-2008, les **352 millions d'euros de CP programmés en 2008** constituant la dernière annuité. La France a obtenu qu'au moins la moitié des ressources de l'AID-14

soient consacrées à l'Afrique, ce qui est déterminant pour le respect de l'objectif 1, dans la mesure où le financement de l'AID mobilise plus du tiers des crédits du programme 110.

Un montant de **1,29 milliard d'AE est également demandé au titre de la quinzième reconstitution de l'AID sur la période 2009-2011**, dont les négociations devraient être achevées à la fin de l'année 2007. Le PAP livre des explications détaillées sur les déterminants de cette ouverture d'AE. Il est en particulier précisé que le maintien de la valeur réelle des contributions des bailleurs résulte de l'engagement pris lors du sommet du G8 de Gleneagles en juin 2005 parallèlement au lancement de l'IADM. Le coût élevé de l'IADM aurait en effet pu inciter les bailleurs à réduire leurs contributions ordinaires à l'AID, et *in fine* conduire à ce que les pays pauvres eux-mêmes financent une partie de leurs annulations de dettes ;

- le premier des trois versements (**134 millions d'euros**) de la onzième reconstitution du **Fonds africain de développement (FAD)**, guichet concessionnel de la Banque africaine de développement (BAD). **La France est actuellement le premier contributeur** du X^e FAD avec une quote-part de 9,2 %, mais seulement 4,96 % des droits de vote, dont la moitié est statutairement réservée à la BAD. A l'instar de la contribution à l'AID, **402 millions d'euros d'AE** sont demandés pour couvrir la totalité de l'engagement triennal sur cette reconstitution ;

- la compensation du coût de l'annulation de la dette PPTE à l'égard du FAD dans le cadre de l'IADM. Le coût pour la France est de 145 millions d'euros sur dix ans, soit **8,7 millions d'euros de CP** en 2008 ;

- le quatrième et dernier versement (**30,45 millions d'euros**) de la huitième reconstitution du **Fonds asiatique de développement**, pour laquelle la France s'est engagée le 12 mai 2004 à hauteur de 121,8 millions d'euros ;

- la deuxième annuité (**35,1 millions d'euros**, dont 2,5 millions d'euros au titre de la contribution au Fonds pour les PMA) de la quatrième reconstitution du **Fonds pour l'environnement mondial**, conclue en juin 2006. La France, sixième contributeur à ce fonds, s'est engagée à apporter 139,4 millions d'euros sur quatre ans, en tenant compte de l'optimisation du taux de change.

Des montants plus réduits de CP sont demandés pour divers fonds multilatéraux, dont : la deuxième tranche au profit du Fonds multilatéral d'investissement¹ de la Banque interaméricaine de développement (2 millions d'euros) ; la deuxième tranche de la septième reconstitution triennale du Fonds international pour le développement agricole – FIDA (8 millions d'euros) ; les tranches du financement triennal des trois centres d'assistance technique du FMI au Moyen-Orient et en Afrique (660.000 euros pour METAC et AFRITAC) ; la troisième annuité du Fonds multilatéral pour le Protocole de Montréal (8,1 millions d'euros) ; ou l'Initiative pour l'alimentation

¹ Dédié au développement du secteur privé et à la promotion de la micro-finance.

en eau et l'assainissement en milieu rural de la Banque africaine de développement (5 millions d'euros).

La France contribue également à un **nouveau fonds**, le Fonds d'appui à l'amélioration du secteur privé en Afrique (**FIAS**), dans le cadre de l'initiative pour le secteur privé en Afrique, approuvée par le CICID de juin 2006. Une ouverture de 2 millions d'euros d'AE est demandée, ainsi que d'un million d'euros de CP pour une première tranche.

Votre rapporteur spécial déplore cependant que les actions menées par ce fonds, aussi utiles soient-elles, doublonnent en partie des projets déjà menés par l'AFD, Proparco, l'ADETEF et les SCAC en matière de certification de produits et filières et de formation des douanes et administrations fiscales. **Il est donc nécessaire que ce fonds n'exerce pas un effet d'éviction à l'encontre de nos opérateurs**, dont les compétences constituent un des avantages comparatifs de la coopération française.

Votre rapporteur spécial réitère également ses réserves sur la contribution à l'APD et l'inscription sur ce programme des financements au profit des trois fonds de sécurité nucléaire¹, pour un montant de 13 millions d'euros en CP. Ces fonds n'ont **aucun lien avec la finalité réelle du programme 110**, tant géographique que sectorielle, et leur inscription, contestée par le CIAP, répond à une logique d'instrument (gestion par la Banque européenne de reconstruction et de développement) qui n'est pas celle de la LOLF.

2. Les débuts encourageants de l'IFFIm

La **Facilité financière pour la vaccination (IFFIm)**, initiative lancée conjointement par la France et le Royaume-Uni pour une durée de 20 ans et qui s'apparente à un mécanisme de titrisation, a fait l'objet d'une ouverture d'AE en 2007 pour un montant de **920 millions d'euros**, correspondant à la participation française au montant nominal cumulé des neuf émissions obligataires. La France s'est politiquement engagée à verser 1,3 milliard d'euros sur 20 ans à l'IFFIm, mais cet engagement n'a été juridiquement confirmé que pour la première tranche du programme d'émissions obligataires, soit un montant de **373 millions d'euros** échelonné entre 2007 et 2021.

Il est prévu de lever au total 4 milliards de dollars pour financer des programmes de vaccination et de renforcement des systèmes sanitaires, conduits par la fondation *Global alliance for vaccination and immunisation (GAVI)* dans 72 pays. **La France est le second pays contributeur** à l'IFFIm, à laquelle participent également l'Afrique du Sud (depuis mars 2007), l'Espagne, l'Italie, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède.

¹ *Le Northern Dimension Environmental Partnership, le Fonds du sarcophage de Tchernobyl et le Compte pour la sûreté nucléaire.*

Les annuités de remboursement par la France de l'emprunt IFFIm (couvrant le principal et les intérêts) sont financées par une **fraction de 10 % des recettes de la contribution de solidarité sur les billets d'avion (CIS)**, en application de l'article premier du décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006. Elles sont versées par l'AFD¹, qui est le gestionnaire du Fonds de solidarité pour le développement (FSD), lequel recueille les recettes de cette contribution.

L'inscription de 20 millions d'euros de CP en 2008 n'est pas suffisamment explicitée. L'engagement juridique de la France en 2008 porte en effet sur un remboursement à hauteur de 20,6 millions d'euros, montant qui ne devrait pas être intégralement couvert par la fraction de 10 % de la CIS. Le produit de cette contribution est en effet estimé à 160 ou 170 millions d'euros en année pleine, soit un **montant inférieur aux prévisions initiales portant sur 200 millions d'euros, ainsi que votre rapporteur spécial l'avait anticipé l'année dernière.**

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **l'AFD devrait prendre en charge le différentiel.** Indépendamment de cette première tranche, **les 20 millions d'euros demandés seront affectés au financement de la prochaine émission obligataire**, prévue pour le premier trimestre 2008 et dont le montant devrait être inférieur à la première émission.

Caractéristiques financières et premiers résultats de l'IFFIm

L'IFFIm a été formellement lancée à l'automne 2006. Après un certain « flottement » sur la date retenue pour procéder à l'émission inaugurale de l'IFFIm, dû essentiellement à l'attente de l'avis favorable du Comité de Bâle sur la qualification de l'IFFIm comme banque multilatérale de développement, la première tranche du programme d'émissions obligataires a été mise sur le marché le 7 novembre 2006. **Cette opération a permis de lever 1 milliard de dollars**, soit environ le quart du programme global d'émission de l'IFFIm.

Les banques « *lead managers* » de cette opération, Goldman Sachs et Deutsche Bank, ont souhaité aligner les caractéristiques du produit sur les standards des émetteurs supranationaux : émission en dollars, maturité à 5 ans, et coupon annuel à 5 %. De fait, bénéficiant d'une notation AAA par les trois principales agences de notation, **l'opération a été bien reçue par les investisseurs** puisque des ordres de souscription ont été passés pour 1,8 milliard de dollars. En termes de prix, l'IFFIm est sortie à 31 points de base au dessus du taux d'intérêt des obligations du Trésor américain à 5 ans, ce qui est une performance comparable à celle de la Banque européenne d'investissement.

Les 54 investisseurs d'une quinzaine de pays sont majoritairement situés en Europe (41 %) et en Amérique du Nord (36 %), le reste au Moyen Orient et en Asie. Il s'agit essentiellement de fonds privés (48 %) et de banques centrales et institutions publiques (35 %). Le volume moyen des ordres de souscription est de 32 millions de dollars.

¹ En application de l'article 97 de la loi de finances pour 2007, l'AFD bénéficie de la **garantie de l'Etat, plafonnée à 372,8 millions d'euros**, sur les versements que l'Agence effectue auprès de l'IFFIm – via le fonds de solidarité pour le développement dont elle a la charge – au titre de la contribution française au remboursement de la première émission obligataire. Cette garantie publique justifie la notation élevée du véhicule d'émission et contribue donc à faciliter la mobilisation de fonds privés.

Sur le plan sanitaire, en dégageant 4 milliards de dollars pour financer les campagnes de vaccination et de renforcement des systèmes de santé des pays bénéficiaires que mènera le GAVI, **l'IFFIm devrait, selon l'OMS, sauver les vies de 6,5 millions d'enfants d'ici 2015**. Ce seul programme assurerait à lui seul la réalisation de plus de la moitié du 4^e objectif du millénaire (réduction de deux tiers du taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans d'ici à 2015).

Depuis l'émission inaugurale de novembre 2006, les premiers résultats de l'IFFIm sont encourageants : **les engagements approuvés atteignent 927 millions de dollars et les décaissements 674 millions de dollars dans 30 pays**, principalement dirigés vers la constitution d'un stock de vaccins.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

3. Une représentation française encore insuffisante dans les institutions financières internationales

Votre rapporteur spécial se montre traditionnellement vigilant sur la présence et l'influence françaises dans les institutions financières internationales (IFIs). Pour 14.751 cadres recensés fin 2006 dans les IFIs (hors BCE), 813 sont de nationalité française, soit un taux *a priori* relativement satisfaisant de **5,5 %**. **Le bilan par institution est néanmoins plus contrasté**. En outre, une présidence française n'est pas une garantie de meilleure représentation au sein de l'institution, voire peut servir à justifier une faible représentation.

Plus que jamais, la France est très visible au sommet des grandes institutions puisqu'elle « détient » la direction générale de la BCE, de la BERD, du FMI et de l'OMC, ce qui constitue un indéniable vecteur d'influence sur leur stratégie. Mais cette influence passe aussi par une présence affirmée au sein de l'encadrement, qui relaie et traduit concrètement sur le terrain les orientations fixées par les organes de direction. Les nominations de MM. Pascal Lamy et Dominique Strauss-Kahn, dont on ne peut que se féliciter, **ne doivent cependant pas constituer « l'arbre qui cache la forêt »**, d'autant que la présence des ressortissants occidentaux est appelée à décroître à moyen terme, avec la meilleure prise en compte des pays émergents, en particulier au FMI.

La présence de nos ressortissants au sein de la Banque mondiale régresse légèrement et demeure nettement inférieure à la quote-part française dans le capital du groupe, avec respectivement 2,9 % (3,02 % fin 2003) et 4,41 % fin 2006, et géographiquement concentrée en Afrique (ce qui reste cohérent avec les priorités françaises), alors que la Banque consacre des financements importants à l'Asie. Le départ des deux vice-présidents français (dont l'économiste en chef, M. François Bourguignon) a été partiellement compensé par deux promotions à des postes de vice-président¹ et de directeur².

¹ En charge des financements concessionnels et des partenariats, notamment de l'AID.

² Dans une fonction considérée comme sensible, celle liée aux politiques de passation des marchés.

La situation est plus satisfaisante mais tend à se dégrader au FMI, avec une présence française mieux assurée (3,9 % des effectifs – mais 4,02 % en 2001 – pour une quote-part de 4,9 %) et qui se diversifie géographiquement (diminution au sein du département Afrique, hausse dans les départements financiers et au département Amériques). Notre absence au plus haut niveau (grade B¹), quelques départs à venir, **le rythme trop lent et l'insuffisance des promotions** pour compenser ce vide continuent cependant à caractériser la situation actuelle. **La France est au cinquième rang en valeur absolue** avec 105 ressortissants en 2006, derrière les Etats-Unis (656), le Royaume-Uni (155), l'Inde (120) et l'Allemagne² (110). L'Inde est le pays sans doute le plus sur-représenté dans les niveaux élevés de la hiérarchie du FMI comme de la Banque mondiale.

Le constat de sous-représentation française demeure à la Banque interaméricaine de développement (malgré une amélioration depuis 2005), à la Banque asiatique de développement et à la Banque européenne de reconstruction et de développement (mais les Français restent bien présents aux postes de direction). La France est, en revanche, sur-représentée dans les IFIs « francophones », tels que la BAD, le FIDA, la BEI et la Banque de développement du Conseil de l'Europe. **Les problèmes identifiés n'ont pas changé** : déficit de reconnaissance de la valeur des diplômes et cursus français (en particulier face aux PhD américains), maîtrise linguistique, localisation et modes de recrutement inspirés des critères anglo-saxons.

Présence française et détention du capital dans les institutions financières internationales fin 2006

Institutions financières	Nombre total d'agents	Nombre de cadres français	Part des cadres français	Part des agents français	Part du capital détenue par la France	Nationalité du président
Groupe de la Banque mondiale (BIRD)	10.910	272	3,6 %	2,9 %	4,41 %	Américain
FMI	2.690	90	4,4 %	3,9 %	4,9 %	Français
Banque africaine de développement	987	44	6,7 %	5,3 %	3,75 %	Rwandais
Banque interaméricaine de dvpt	1.966	23	1,5 %	1,2 %	1,9 %	Colombien
Banque asiatique de dvpt	2.400	23	2,6 %	0,9 %	2,37 %	Japonais
Banque euro. de reconstruction et de dvpt	1.018	43	6,2 %	5,5 %	8,52 %	Français
Fonds international de dvpt agricole	469	14	6,1 %	6,2 %	4,81 %	Suédois
Banque européenne d'investissement	1.324	129	14,6 %	17,6 %	16,8 %	Belge
Banque de dvpt du Conseil de l'Europe	139	17	22,6 %	45,3 %	16,92 %	Français
Banque centrale européenne	1.314	107	N.D.	9,3 %	14,9 %	Français
Banque des règlements Internationaux	556	51	14 %	12,8 %	N.D.	Canadien

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

¹ La France compte 15 administrateurs de grade B, soit sensiblement autant que l'Italie (14) mais moins que l'Allemagne (20) et surtout que l'Angleterre (43) et les Etats-Unis (90).

² Les Allemands, dont la quote-part et les droits de vote sont respectivement de 6,09 % et 5,99 %, sont très bien représentés et parviennent à poursuivre leur progression. Cela est le résultat d'une politique systématique menée par le directeur général Horst Köhler de 2000 à 2004. A l'opposé, l'Italie doit se contenter de 61 nationaux.

Il importe donc de soutenir la candidature de cadres issus du secteur privé (et non pas des seuls hauts fonctionnaires...) et de renforcer les instruments déjà mis en place : programmes de mise à disposition (« *secondment* ») de fonctionnaires français à la Banque mondiale et à la Banque interaméricaine de développement, alerte précoce sur les postes vacants, journées « portes ouvertes », veille active sur les demandes formulées par les institutions, constitution d'associations d'agents français dans les institutions multilatérales, politique de stages (*via* les grandes écoles en particulier), accords d'échange avec l'AFD depuis 2004... Ces outils existent depuis longtemps mais ne sont peut-être pas suffisamment connus ni promus.

Etat des lieux sur la recherche de nouvelles ressources pour le FMI

Le FMI est soumis à des difficultés financières qui résultent pour l'essentiel de la **forte diminution de son activité de prêts**. L'encours de crédit à la fin juin 2007 s'élevait ainsi à 11 milliards de DTS, soit son niveau le plus bas depuis 30 ans. Compte tenu des modalités de financement du Fonds, qui couvre ses charges de fonctionnement par la marge d'intermédiation qu'il réalise sur les prêts qu'il octroie, cette évolution s'est traduite par l'apparition d'un besoin de financement élevé, de 70 millions de DTS en 2007 et estimé à environ 265 millions de DTS à l'horizon 2010. Le montant actuel des réserves du FMI atteint 5,9 milliards de DTS.

Ce besoin de financement ne place pas le Fonds dans une situation de risque à brève échéance, compte tenu de l'ampleur de ses réserves. Il exige toutefois la mise en place de mesures correctrices importantes, face à la difficulté d'escompter une reprise suffisante des activités de prêts. Des mesures correctrices provisoires ont été mises en œuvre en avril 2006 (création d'un compte d'investissement pour placer les réserves) et en avril 2007 (adoption d'un budget triennal prévoyant une diminution de 2 % par an en termes réels des dépenses administratives), mais celles-ci ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Dans ce contexte, la directeur général du FMI a demandé à un **comité externe présidé par Sir Andrew Crockett**, ancien directeur général de la Banque des règlements internationaux, de formuler des propositions pour rénover le modèle de financement du Fonds et dégager une « *source de revenu de long terme plus stable* », susceptible de couvrir les besoins opérationnels du Fonds, y compris dans des périodes durables de faible activité de crédit. Il s'agissait donc de savoir si le modèle de financement du Fond ne devait pas être remplacé par un modèle dans lequel les activités récurrentes se rapportant à la production de biens publics (principalement la surveillance) recevraient un financement déconnecté de l'activité de prêt et fondé sur des ressources nouvelles plus stables.

Le rapport, remis fin janvier 2007, propose plusieurs solutions novatrices mais **le débat a peu progressé depuis le début de l'année**. Il identifie deux sources principales de financement additionnelles :

- un revenu stable tiré des bénéfices de la vente d'une fraction du stock d'or du FMI (qui rapporterait 130 millions de DTS par an),
- le placement au compte d'investissement d'une partie des quotes-parts (qui rapporterait 100 à 200 millions de DTS par an, en fonction de la politique de placement).

D'autres solutions sont également examinées :

- la dynamisation de la politique de placement des réserves, avec les risques financiers que cela comporte ;

- la facturation de l'assistance technique (avec des exceptions pour les pays pauvres) tout en reconnaissant que cette ressource ne peut être que marginale ;

- enfin le remboursement au compte de ressources générales (CRG) des frais de fonctionnement de la FRPC (instrument de prêt concessionnel du FMI) actuellement supportés par le compte.

Le rapport propose également que le Fonds verse un dividende à ses actionnaires quand il dégage un profit sur son activité de prêt. En revanche, il **écarter l'introduction d'une contribution annuelle provenant du budget des Etats membres**, ainsi que la baisse du taux de rémunération ou l'augmentation du taux de charge.

Bien que les propositions constituent un « paquet » destiné à être appréhendé dans son ensemble, certaines d'entre elles (activation de la politique de placement, mobilisation et investissement d'une partie des quotes-parts) soulèvent des questions juridiques délicates et **nécessiteraient une révision préalable des statuts**, et par voie de conséquence un vote du Parlement dans plusieurs pays membres. D'autres, comme le remboursement des frais de fonctionnement de la FRPC au CRG, sont plus simples à mettre en œuvre mais risqueraient de remettre en cause l'action du Fonds dans les pays pauvres. Enfin, concernant la vente d'une partie du stock d'or, un vote du Congrès américain serait nécessaire.

Le rapport Crockett a été accueilli dans l'ensemble favorablement. Cette appréciation ne doit toutefois pas masquer les **divergences d'approche** entre pays membres, qui se cristallisent sur les ventes d'or et le remboursement des frais administratifs de la FRPC. Par ailleurs, plusieurs pays souhaitent que la question des dépenses soit simultanément abordée avec des **efforts conséquents pour en réduire le montant** et garantir que les nouvelles ressources n'exonèrent pas le FMI des efforts appropriés pour maîtriser ses coûts.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

B. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE BILATÉRALE : 177,3 MILLIONS D'EUROS

1. Les dépenses de fonctionnement

Les crédits demandés en dépenses de fonctionnement de titre 3 s'élèvent à **42,9 millions d'euros** et concernent :

1) L'évaluation rétrospective du suivi de la Déclaration de Paris (lancée fin 2006 avec de nombreux partenaires de l'OCDE et qui s'achèvera fin 2008) et d'opérations financées par la Réserve pays émergents (RPE) et le FASEP-Etudes (reconduction de la dotation de 500.000 euros).

2) La gestion des opérations de prêts aux Etats étrangers dans le cadre de la RPE, qui comprend la **rémunération versée à Natixis** pour la gestion d'opérations qu'elle assure pour le compte de l'Etat (4,1 millions d'euros) et 300.000 euros consacrés à l'évaluation et à l'appui pour le montage de projets RPE d'infrastructures et de reconstruction en Asie du sud-est, au Pakistan et au Maghreb. **L'augmentation de 5,1 % de la rémunération par rapport à**

2007 s'explique par le transfert à Natixis, dans un souci de cohérence, de dossiers de la RPE et du FASEP-Etudes¹ auparavant gérés par l'AFD.

Votre rapporteur spécial relève que les modalités de cette rémunération ont été sensiblement révisées à la hausse dans la convention liant l'Etat à Natixis, avec un relèvement du montant fixe (qui passe de 2,1 millions d'euros à 2,6 millions d'euros) et de la part proportionnelle au montant des tirages des prêts et dons de l'année considérée (1,05 % au lieu de 0,8 % antérieurement).

3) La subvention pour charges de service public accordée à l'ADETEF (4,7 millions d'euros comme en 2007). **Votre rapporteur spécial relève que cette subvention est plus de 15 fois plus élevée que celle que le MAEE accorde à son opérateur France coopération internationale**, et que les ressources globales de l'opérateur sont supérieures à ses dépenses. Ce dernier constat conduit votre rapporteur spécial à proposer un **amendement de réduction de cette subvention** ;

4) La **rémunération de l'AFD au titre de quatre instruments** : les dons-projets (10 % de l'assiette) financés par le programme 209, les contrats de désendettement-développement – C2D (2 % des décaissements), les aides budgétaires (1 % des décaissements), et les opérations au profit d'Etats étrangers faisant l'objet d'une convention spécifique (1,5 % de l'aide budgétaire à l'UEMOA par exemple). Le montant global de CP demandé s'élève à **37,3 millions d'euros, soit une hausse de 11 %** par rapport au montant inscrit dans la loi de finances initiale pour 2007.

Il est très regrettable que la JPE ne précise pas, contrairement aux années précédentes, les hypothèses de décaissements sur ces quatre composantes de l'assiette de la rémunération. Cette lacune est peut-être liée aux incohérences qui avaient été relevées dans les PAP de 2006 et 2007 sur les montants d'AE et/ou de CP mentionnés dans les programmes 110 et 209...

Dans son audit du programme 110, le CIAP a préconisé, dans un strict respect de la logique de la LOLF, de **transférer à tout le moins sur le programme 209 la dépense correspondant à la rémunération de la mise en œuvre de crédits de ce programme** (dons-projets et C2D), qui constituent la

¹ *Les paiements des dons FASEP par Natixis sont effectués selon les termes de la convention de financement signée entre Natixis et le prestataire. Cette convention stipule notamment le montant maximum du concours financier décidé suite à l'avis du comité, et les modalités et conditions de versement des fonds (notamment la fourniture de rapports, l'avis de la mission économique ou l'accord de la DGTPE) au fur et à mesure de la prestation. Dans la plupart des cas les paiements sont effectués en trois fois : un acompte de 20 %, un paiement intermédiaire de 40 % et un terme final de 40 % maximum, à la fin de la prestation, après analyse des justificatifs de dépenses. Lorsque les conditions sont remplies, au fur et à mesure des besoins effectifs de paiements, Natixis sollicite auprès de l'administration la mise à disposition des fonds dans la limite de ce qui lui est nécessaire pour effectuer les versements aux prestataires. **Il n'existe pas de reliquat auprès de Natixis, les montants versés venant s'imputer sur la dotation de CP prévue pour le FASEP.***

majeure partie (les deux tiers) de l'assiette de ces frais de gestion¹. Le comité explique cette imputation sur le programme 110 « *par la volonté de la DGTPE, qui assure la tutelle financière de l'AFD, et de la Direction du budget, de garder le contrôle de la rémunération de l'Agence et ainsi d'en maîtriser les coûts* ».

Le CIAP explique également que le MAEE souhaiterait faire évoluer les modalités de cette dépense **vers un mode de rémunération moins forfaitaire** et plus propice à la prise en compte de petits projets, par définition plus lourds en frais de gestion. Votre rapporteur spécial considère que ce souci de meilleure prise en compte des projets de faible montant est louable, **mais craint qu'une individualisation trop poussée de la rémunération conduise à des procédures complexes** et elles-mêmes sources de frais de gestion. Il doit être possible de fixer un taux global à un niveau tel qu'il « mutualise » l'écart-type des coûts fixes selon le montant du projet.

2. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention sont fixées à 339 millions d'euros en AE et 129,6 millions d'euros en CP, et comprennent des transferts aux collectivités territoriales et à d'autres entités.

a) Les bonifications des prêts de l'AFD à l'outre-mer

Les transferts aux collectivités locales consistent en des bonifications pour des projets financés par l'AFD au profit de collectivités publiques et PME outre-mer (dans le respect des règles communautaires), à hauteur de **45 millions d'euros en AE et 22,5 millions d'euros en CP** (dont 600.000 euros seulement pour de nouveaux projets, comme en 2007). Ces prêts financent notamment des infrastructures, des projets environnementaux, des équipements scolaires, et dans les collectivités du Pacifique, des investissements dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

La JPE a progressé mais demeure perfectible (le CIAP l'a même qualifiée de « *totalelement insuffisante* » dans le PAP de 2007), notamment en ce qu'elle **ne permet pas de distinguer ce qui relève de l'APD**. Cette part est vraisemblablement minoritaire, dans la mesure où seules les collectivités de Mayotte et Wallis-et-Futuna sont considérées comme éligibles à l'APD par le CAD.

¹ En se fondant sur les hypothèses du programme 209 (113,9 millions d'euros de décaissements de l'AFD pour les C2D et 226 millions d'euros de dons-projets), la fraction de la rémunération assise sur des actions figurant au programme 209 ressort à **24,9 millions d'euros**, soit 66,8 % de la rémunération globale de l'AFD inscrite sur le programme 110.

b) Les bonifications des prêts de l'AFD aux Etats étrangers

Des montants de **250 millions d'euros en AE¹ et de 27,7 millions d'euros en CP** (comme en 2007), sont demandés au titre des bonifications d'intérêts versées à l'AFD dans le cadre de ses prêts concessionnels aux Etats étrangers. Les AE tiennent compte de la comptabilisation des risques pays et de contrepartie, induites par le passage aux nouvelles normes comptables IFRS, mais **la JPE se révèle encore quelque peu lacunaire.**

Les CP demandés correspondent à un besoin de financement de 128,4 millions d'euros, **après déduction de 100,7 millions d'euros autofinancés par l'AFD par prélèvement sur son résultat courant avant impôt** (soit 22,7 millions d'euros de plus que dans le PAP de 2007).

Rappelons que le principe d'un réinvestissement de la moitié du résultat a été introduit en 2003 et prend désormais un caractère permanent, et a été « exceptionnellement » porté à 100 % en 2007. La bonne santé financière de l'Agence, notamment permise par le développement de son activité de prêts peu concessionnels, **facilite ces opérations de débudgétisation et constitue un « ballon d'oxygène » pour un budget d'APD de plus en plus contraint**, mais le CIAP a considéré dans son rapport d'audit que cette couverture par l'AFD de dépenses de l'Etat « *paraissait contraire aux principes budgétaires* ». Votre rapporteur spécial souligne que cette procédure s'apparente en effet à une contraction de recettes et de dépenses.

La JPE expose les grandes lignes de l'élargissement du champ d'intervention de l'AFD et de son nouveau **Plan d'orientation stratégique** (POS) approuvé par le conseil de surveillance le 18 janvier 2007, mais votre rapporteur spécial juge que **ces explications sont encore trop générales.**

c) Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)

Le FFEM, créé en 1994 pour promouvoir la coopération bilatérale en matière d'environnement, permet à la France de mieux affirmer sa priorité géographique de concentration sur la ZSP, en cohérence avec les objectifs du FEM. Il est géré par l'AFD et n'a bénéficié d'aucun CP de 2003 à 2006, compte tenu du niveau de sa trésorerie. Une **nouvelle reconstitution quadriennale pour 2007-2010** a été décidée en 2006 et s'est traduite par l'ouverture de 70 millions d'euros d'AE et 5,2 millions d'euros de CP en 2007.

Votre rapporteur spécial s'était interrogé sur les risques de sous-budgétisation potentielle de cette dotation en CP, qui se voit *a posteriori* confirmée puisque le montant de CP demandé en 2008 triple pour atteindre **15 millions d'euros.**

¹ Ces engagements sont également financés à hauteur de 269 millions d'euros par le programme 853 « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans les Etats étrangers », soit un coût actuariel global de **519 millions d'euros pour l'Etat.**

Le cadre de programmation stratégique pour 2007-2008 n'innove pas fondamentalement et entend approfondir les orientations des conventions internationales dans **six secteurs d'intervention** : biodiversité (forêts en particulier), climat, eaux internationales, dégradation des terres, polluants chimiques et couche d'ozone. La priorité de l'Afrique et de la Méditerranée est confirmée (65 % des engagements en 2006).

d) L'aide budgétaire aux Etats d'Afrique et de l'Océan Indien

Les besoins afférents à l'aide budgétaire sectorielle à destination des Etats d'Afrique et de l'Océan indien sont estimés pour 2007 à **25 millions d'euros en AE et à 41 millions d'euros en CP**, ces derniers s'inscrivant en baisse de 37 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007. Les prévisions pour 2007 portent sur un montant de **59 millions d'euros¹** d'aides budgétaires, affecté en particulier à l'Union économique et monétaire ouest-africaine – UEMOA (première tranche de 20 millions d'euros au titre d'un engagement triennal), au Mali (10 millions d'euros), au Niger (8,5 millions d'euros) et au Burkina-Faso (6,5 millions d'euros).

En **2008**, les aides à l'UEMOA, au Burkina-Faso et au Mali seront poursuivies, et une nouvelle aide sera octroyée au Bénin. Des opérations pourraient également être reportées de 2007 à 2008 (Togo, Guinée-Bissau, Haïti, CEMAC).

Lors de la conférence de Paris du 25 janvier 2007, la France a également annoncé une **aide au Liban** pour la mise en œuvre de son programme de réformes économiques, à hauteur de **500 millions d'euros**, dans le cadre du programme post-conflit mis en place par le FMI. Ce soutien financier devrait en particulier inclure un **prêt d'ajustement structurel de l'AFD** (donc ne nécessitant pas de dépense budgétaire) **d'un montant de 375 millions d'euros**, décaissé en trois tranches.

La JPE précise opportunément la **doctrine d'emploi** des aides budgétaires globales (ABG), telle qu'elle a été présentée aux membres du conseil de surveillance de l'AFD. Cette doctrine est fondée sur des principes de prévisibilité, de gestion axée sur les résultats et d'alignement, et distingue deux types d'ABG :

- les **aides de stabilisation macroéconomique** à court terme, qui conformément à la doctrine d'Abidjan, sont conditionnées par l'obtention d'un programme et d'un financement approuvés par le FMI ;

¹ Compte tenu du prélèvement d'une réserve de précaution de 5,5 millions d'euros sur les 65 millions d'euros de CP ouverts en loi de finances initiale pour 2007.

- les **aides de réduction de la pauvreté** à moyen terme. Les pays demandeurs doivent répondre à trois critères : mettre en œuvre une politique macroéconomique saine et soutenable, présenter une stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté assortie d'un dispositif de suivi et d'évaluation, bénéficier d'une évaluation positive du système de gestion des finances publiques. **Votre rapporteur spécial attache une importance particulière à ce dernier critère**, qui permet d'apporter des garanties quant à une utilisation des fonds conforme aux objectifs.

e) La coopération technique et l'ingénierie (FASEP et PRCC)

Trois types d'instruments sont financés sur cette action. Les études de faisabilité et prestations d'assistance ou de coopération institutionnelle du **FASEP-Etudes** requièrent l'ouverture de 19 millions d'euros d'AE et de CP, soit un montant stable depuis plusieurs années.

Comme les années précédentes, les dossiers du FASEP-Etudes n'avaient que peu trait aux pays les moins avancés en 2006 et durant le premier semestre 2007, **ce qui en fait un instrument à la marge de l'APD**. Sur 50 décisions de financement dans 24 pays, deux concernaient ainsi l'Afghanistan (élaboration d'un système d'adressage dans un district de Kaboul) et le Cambodge (schéma directeur du plan lumière de Phnom Penh), et 11 concernaient d'autres pays de la ZSP (Algérie, Liban, Maroc, Tunisie). L'essentiel était affecté à des pays émergents tels que le Brésil (4 études), la Chine (6 études), la Colombie (3 études), l'Indonésie (5 études) et des pays d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Russie, Ukraine).

Les secteurs privilégiés sur la même période sont **l'environnement** (26 % des financements), **l'eau** (25 % des financements) et les **transports** (24 %), avec une montée en puissance des dossiers en appui des bailleurs multilatéraux et des projets de lutte contre l'effet de serre, ainsi que votre rapporteur spécial a pu le constater en Chine lors de sa mission de contrôle conduite en Asie du sud-est en mars 2007.

Le Programme bilatéral de renforcement des capacités commerciales (**PRCC**) a été mis en place par la France en 2002 et est cogéré par l'AFD et la DGTPE. Il constitue un élément de la participation française à l'effort global des Etats membres de l'OMC pour porter leur aide au commerce bilatérale à hauteur de 1 milliard d'euros par an à partir de 2010.

Votre rapporteur spécial a eu l'occasion, lors de ses missions de contrôle budgétaire (en particulier en Asie du sud-est), **d'en constater l'utilité et l'efficacité**. Le premier PRCC triennal (2002-2005), doté de 25 millions d'euros d'AE (dont 10 financés par l'AFD), a permis de conduire des actions couvrant l'amélioration des capacités d'exportation et l'assistance technique institutionnelle. Ses objectifs sont considérés comme atteints.

Un second PRCC a été décidé pour la période 2006-2008, selon les mêmes modalités financières, et a fait l'objet d'une convention entre le MINEFE et l'AFD en avril 2006. La troisième tranche requiert en 2008 des **CP à hauteur de 5 millions d'euros**. Ce nouveau PRCC vise une **efficacité accrue** avec une simplification des procédures et du déroulement des projets¹.

3. L'évolution quantitative et qualitative des ressources et concours de l'AFD

a) La poursuite du développement de l'activité

Les activités pour compte propre de l'AFD sont financées à partir de trois sources : des **emprunts** réalisés sur les marchés financiers sans la garantie explicite de l'Etat (émissions obligataires et placements privés), des **ressources propres** (reprises sur provisions et, depuis 2004, réinvestissement d'une partie du résultat de l'exercice précédent), et des **ressources budgétaires** issues du programme 110 (bonifications d'intérêts, rémunérations et subventions destinées à financer les aides budgétaires, le PRCC et la gestion des concours hors prêts), du programme 853 de la mission « *Prêts à des Etats étrangers* » (emprunts auprès du Trésor d'une durée de 30 ans au taux de 0,25 %), et du programme 209 (subventions pour les dons-projets et les C2D).

¹ Notamment : extension de la couverture géographique à la ZSP, possibilité de procéder à une approche régionale, appréciation élargie du concept d'appui à l'exportation, délégation accrue aux agences de l'AFD, en liaison avec les missions économiques, possibilité de conclure des partenariats avec des collectivités locales et des entités privées, évaluation de chaque projet exécuté selon les procédures de l'AFD et évaluation a posteriori de l'ensemble du programme en lien avec la DGTPE.

L'évolution de ces ressources depuis 2005 est la suivante :

Origine et évolution des ressources de l'AFD depuis 2005

(en millions d'euros)

Catégories de ressources		2005	2006	2007	2008 (prévision)
Emprunts nets sur les marchés		47	- 171,8	- 83,6	- 18
Besoins propres	Emission simple	0	0	305,3	0
	Emission subordonnée	0	500	0	500
	Placement privé	76	0	82,1	N. D.
	Remboursements	- 735	- 671,8	- 471	- 518
Financement de la FRPC du FMI	Emissions	706	0	0	0
	Remboursements	- 546	- 370	- 229	- 244
Ressources propres		83,5	179,4	278	245,3
Dividende réinvesti dans l'activité		83,5	94,5	247,8	160
Reprise de provisions et divers		0	84,9	30,2	85,3
Ressources en provenance de l'Etat		509,2	511,9	463,1	563,4
MINEFE	Bonifications	217,2	120,9	129,4	150,9
	Tirages nets sur emprunts	45,9	49,5	62,8	56
	Aides budgétaires globales	75,5	65	65	65
	Rémunérations	25,1	21,5	33,6	37
	PRCC	4,5	4,5	3,2	4,5
MAEE	Subventions projet	141	186,6	154,9	250
	<i>Dont transferts CP FSP</i>	<i>17</i>	<i>2,6</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
	Refinancements par dons	0	63,9	14,3	0
Total		639,7	519,5	657,5	790,75
Total hors remboursements d'émissions		1.374,7	1.191,3	1.128,5	1.308,7

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

L'encours brut global des prêts était stable à 10,4 milliards d'euros fin 2006, dont 7 milliards d'euros aux risques de l'Agence (encours couvert à hauteur de 16 %). Il se répartit géographiquement entre 7,5 milliards d'euros dans les Etats étrangers (7,4 milliards d'euros fin 2005) et 2,9 milliards d'euros dans les DOM et collectivités d'outre-mer à statut particulier. **Les engagements de l'Agence dans les Etats étrangers ont franchi le seuil de 2 milliards d'euros en 2006** (soit une croissance de plus de 30 % par rapport à 2005), dont 330 millions d'euros au titre de l'aide-projet.

**Engagements du groupe AFD (y compris prêts Proparco) dans les Etats étrangers
au titre de l'aide -projet et des concours d'ajustement structurel**

(en millions d'euros)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aide-projet	Dons-projets	174	166	160	176	174	249	330
	Prêts-projets concessionnels	345	335	373	435	612	986	1.024
	<i>dont prêts souverains</i>	312	293	296	339	478	700	555
	<i>dont prêts non souverains</i>	33	42	77	96	134	297	426
	Prêts-projets non concessionnels	185	158	152	195	167	280	163
	Sous-total	704	659	685	806	953	1.515	1.517
Ajustement Structurel	Dons d'ajustement structurel (avant 2005) puis aide budgétaire globale	20	29	11	46	41	56	62
	Prêts d'ajustement structurel	-	-	183	500	-	-	49
	Sous-total	20	29	194	546	41	56	111
Contrats de désendettement-développement		-	3	28	30	49	21	388
Garanties		-	-	37	9	15	25	83
Total		724	691	944	1.391	1.058	1.617	2.099

Source : ministères des affaires étrangères et européennes

La répartition géographique et sectorielle des engagements de 2004 à 2006 est la suivante :

**Evolution de la répartition géographique des engagements de l'AFD hors TOM
(dons, prêts hors garantie, C2D)**

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	Evolution 2005/2006	Part en 2006
Afrique subsaharienne	409,4	604,4	1.060,5	75,4 %	50,4 %
Méditerranée	341,5	297,3	519,3	75,7 %	24,7 %
Asie	119	459	321,2	-30 %	15,3 %
Amériques, Pacifique, Caraïbes	18,9	6,5	15,8	143,1 %	0,8 %
Non ventilé (dont Proparco)	153,4	241,5	181,4	- 24,9 %	8,6 %
Total	1.042,2	1.608,8	2.098,2	30,4 %	100 %

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

**Evolution de la répartition sectorielle des engagements de l'AFD
(dons et prêts hors garantie)**

	2004	2005	2006
Agriculture et sécurité alimentaire	7,6 %	8,3 %	12,3 %
Education	2,3 %	3,7 %	19,4 %
Santé et lutte contre le sida	1 %	3,3 %	
Eau et assainissement	13,6 %	11,5 %	15,2 %
Infrastructures	55 %	44,1 %	23,2 %
Secteur productif	16,6 %	23,3 %	12,7 %
Environnement et ressources naturelles	0,8 %	3,7 %	17,3 %
Hors secteurs définis par le CICID	3,1 %	2,1 %	3,6 %

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Votre rapporteur spécial constate qu'après une montée en puissance des concours en Asie, **l'activité de l'AFD en Afrique subsaharienne et en Méditerranée a fortement augmenté en 2006** pour représenter les trois quarts des engagements, ce qui se révèle donc supérieur à l'objectif de l'AFD de consacrer les trois quarts de son activité à l'Afrique subsaharienne, qui ne concerne que les dons, largement minoritaires dans les concours (15,7 % en 2006).

b) Une situation financière qui demeure satisfaisante mais une qualité des projets en légère dégradation

La situation financière de l'Agence demeure satisfaisante. Compte tenu de son périmètre d'intervention, l'AFD présente de **bons résultats en matière de recouvrement de créances** puisque le montant des impayés représentait **13 %** de l'encours fin 2006, en légère hausse par rapport à 2005 (12 %), dont 784 millions d'euros garantis par l'Etat français¹, 382 millions d'euros d'impayés souverains éligibles à des traitements en Club de Paris² et 168 millions d'euros d'impayés non souverains. **Le ratio de solvabilité de l'AFD est élevé avec 50,9 % fin 2006** contre 49,1 % fin 2005.

Le portefeuille de projets est désormais intégralement noté et fait apparaître les tendances suivantes fin 2006³ : **35 % de projets « à risque »** (34 % fin 2005) dont 22,8 % de projets « à problèmes », et un taux de proactivité⁴ de 72 %. Cette performance, proche de celle des autres bailleurs de fonds, est pour l'essentiel due à l'Afrique, où les capacités institutionnelles sont plus faibles qu'ailleurs et nécessitent un travail de renforcement de longue haleine.

¹ Dont 780 millions d'euros au titre de la Côte d'Ivoire, risque pays en augmentation puisque l'exposition était de 618 millions d'euros fin 2005 et de 457 millions d'euros fin 2004.

² Dont 167 millions d'euros sur la Côte d'Ivoire, 54 millions d'euros sur la Somalie et 53 millions d'euros sur l'Angola.

³ Les réponses fournies par le MINEFE se révèlent toutefois moins précises qu'en 2006.

⁴ Soit les projets à risque pour lesquels une action correctrice a été entreprise.

Bien que la qualité des projets n'ait pas progressé, l'AFD s'est fixée des objectifs ambitieux pour 2007 : une proportion supérieure à 90 % de projets dont la notation date de moins de 6 mois, une part de projets à risque inférieure à 30 %, un taux d'amélioration des projets à problèmes supérieur à 33 %, une part de projets restés à problèmes en fin d'année inférieure à 50 %, et un taux de proactivité voisin de 90 %.

Le sinistre de la banque Baninter en République dominicaine

Lors de son contrôle dans trois Etats des Caraïbes (Haïti, Cuba et République dominicaine) conduit en février 2006, votre rapporteur spécial avait constaté que Proparco avait dû faire face début 2003 à la **faillite frauduleuse** (et ce faisant difficile à prévoir) **de la banque dominicaine Baninter**, à laquelle avaient été consentis deux lignes de crédit pour un montant global de 15 millions de dollars. Cette fraude de grande envergure sur une banque de première importance était organisée depuis de nombreuses années par son président, avec des prises d'intérêt tant au niveau des milieux politiques que du superviseur bancaire. Une fraude de cette ampleur n'a pu avoir lieu qu'avec l'aide de multiples complicités, notamment pour maintenir sur une longue période une double comptabilité.

Dès 1999, certains signaux avaient attiré l'attention de Proparco : sur-rémunération des dépôts par rapport à la concurrence, train de vie du président, rumeurs dans la communauté bancaire, etc. La mission de Proparco d'avril 1999 avait alors décidé de mettre en place un système de nantissement des créances refinancées avec Baninter (« *custody agreement* ») et de réduire de 10 à 5 millions de dollars la deuxième ligne déjà largement engagée.

Pour apurer sa créance sur Baninter, Proparco a ainsi utilisé différents mécanismes, selon une démarche analogue à celle des autres dossiers à problème. La banque centrale dominicaine a signé une lettre de confort le 16 avril 2003, par laquelle elle s'engageait à rembourser les créances de Proparco. Proparco a acquis le 6 avril 2004, par compensation de créances, un crédit détenu par Baninter sur la filiale dominicaine du groupe Bernard Hayot, puis l'a cédé sans décote à la maison-mère en Martinique. Enfin un accord a été signé le 30 juillet 2005 entre les banques de développement créancières et la banque centrale, dans lequel elle s'est engagée à payer aux banques de développement leurs créances moyennant une décote de 20 % sur le principal et un abandon des intérêts.

Le sinistre s'est finalement révélé réduit pour Proparco puisque le seul abandon de créances s'est élevé à 1,7 million d'euros sur une exposition de 11,4 millions d'euros. La situation des intérêts de Proparco en République dominicaine a fait l'objet de quatre présentations au conseil de surveillance en 2003 et 2004. Enfin **le système de contrôle et de suivi des risques a été renforcé** avec la création de la direction des engagements. Cette nouvelle direction émet une opinion indépendante sur les demandes d'octrois, elle gère le portefeuille à partir du premier décaissement et elle assure le suivi et la cotation des risques. Elle propose également les réaménagements nécessaires concernant les dossiers en difficulté.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

Lors des contrôles budgétaires qu'il a effectués en Afrique australe et en Asie du sud-est¹, votre rapporteur spécial a constaté – malgré le bien-fondé et l'amélioration de la démarche de notation – **que la qualité et la précision**

¹ *Rapport d'information n° 374 (2006-2007).*

de la notation des projets étaient inégales (meilleures au Mozambique qu'en Afrique du Sud par exemple), et qu'il subsistait dans certains cas une **impression d'incohérence** entre une notation favorable (A ou B) et un rythme d'exécution médiocre.

c) L'extension du périmètre d'intervention de l'AFD dans les pays émergents

Le 12 décembre 2003, le champ d'intervention de l'Agence a été **étendu hors de la ZSP à six nouveaux pays** : Egypte, Jordanie, Syrie, Turquie, Chine et Thaïlande. Le CICID du 19 juin 2006 a également autorisé l'AFD à intervenir à titre expérimental sur trois ans en **Inde** et au **Brésil** et à poursuivre ses interventions en **Indonésie** et au **Pakistan**, « *par des crédits non concessionnels ou très faiblement concessionnels, sur des projets contribuant à une meilleure gestion des biens publics mondiaux et offrant un haut niveau de visibilité et d'influence à notre pays* ». Ce même CICID a également autorisé l'AFD à intervenir à Maurice ainsi qu'à octroyer des prêts dans les autres pays d'Afrique sub-saharienne encore absents de la zone d'intervention de l'AFD (Zambie, Malawi, Lesotho, Swaziland, Botswana).

Un **document d'orientation** a été adopté par le conseil de surveillance du 18 janvier 2007, qui a également autorisé l'ouverture d'agences dans les quatre nouveaux pays émergents. Les négociations avec les autorités locales sont en cours et les premiers projets devraient pouvoir être engagés fin 2007 ou début 2008, notamment en partenariat avec la Banque asiatique de développement. Le cadre d'intervention de l'AFD dans ces pays a été présenté au conseil d'administration de l'AFD fin 2007 et les activités mis en œuvre feront l'objet d'une **évaluation**, prévue au printemps 2008.

Dans son rapport d'information précité, votre rapporteur spécial a exposé les **ambiguïtés du positionnement de l'AFD en Chine**, trop proche de celui de la mission économique et hésitant en 2003-2004. Votre rapporteur spécial a en effet constaté les points suivants :

- une arrivée trop tardive et une montée en puissance progressive alors que la plupart des autres bailleurs bilatéraux commençaient à diminuer leurs engagements ;

- une stratégie de promotion de l'efficacité énergétique moins « différenciante » qu'escomptée, alors que des zones de pauvreté subsistent dans le centre du pays ;

- un soutien indirect aux entreprises françaises pour ne pas contrevenir ouvertement au principe de l'aide déliée ;

- et des prêts concessionnels moins compétitifs que ceux proposés par l'Allemagne ou le Japon (outre les dons octroyés par l'Australie, les Etats-Unis ou le Royaume-Uni).

Compte tenu des réserves déjà exprimées par votre rapporteur spécial sur les nombreuses implantations dans les pays émergents, qui tendent à distraire l'AFD de sa vocation de financement du développement des pays pauvres, une vigilance particulière s'imposera sur les résultats de l'évaluation qui sera conduite en 2008.

d) Les suites des contrôles exercés par la Cour des comptes et le nouveau Plan d'orientation stratégique

La quatrième chambre de la Cour des comptes a réalisé en 2005 et 2006 un contrôle approfondi des comptes et de la gestion de l'AFD pour les exercices 2000 à 2004, qui a mis en avant **cinq principaux thèmes de réflexion** : le métier futur de l'Agence et son orientation stratégique (en particulier la diversification géographique et sectorielle), l'avenir de Proparco, l'adaptation de l'AFD à la concurrence croissante du privé et des autres bailleurs de fonds, la relation avec l'Etat (partage de compétences, degré d'autonomie...), et l'avenir de la politique d'aide au développement tant en volume qu'en nature.

Le projet d'orientation stratégique 2007-2011 de l'AFD (POS II), élaboré en concertation avec les tutelles, a permis de revoir les relations entre l'AFD et l'Etat (convention cadre et contrats d'objectifs) et de moderniser les procédures de l'Agence. Plusieurs objectifs y sont affirmés :

- **le partage des activités de l'Agence en trois tiers** (un projet pouvant cumuler plusieurs objectifs) : 40 % à la lutte contre la pauvreté, 40 % pour les biens publics mondiaux (y compris la responsabilité sociale et environnementale des entreprises) et 40 % pour la promotion de la croissance ;

- la **priorité à l'Afrique subsaharienne**, à laquelle sont consacrées 60 % des ressources budgétaires de l'AFD. Plus largement, le document identifie trois sous-ensembles d'intervention aux logiques différentes : Afrique-Méditerranée, pays émergents et outre-mer ;

- l'harmonisation concrète de l'aide et les partenariats, notamment avec le FMI et la Banque africaine de développement ;

- la **recherche d'innovations financières** (IFFIm, financements en monnaie locale, prêts contracycliques, etc) et de nouveaux partenaires non souverains ;

- un **fort accent sur la production intellectuelle** : 42 millions d'euros en 2011, soit un doublement par rapport aux 21 millions d'euros de 2005, l'AFD prenant pour modèle la Banque mondiale dans ce domaine ;

Cette réflexion prend en compte les principales observations formulées par la Cour des comptes. **17 plans d'action** viennent également décliner les objectifs du POS II. Les principaux points concernent :

- les **ressources humaines** : recrutement de 50 personnes par an pour remplacer les départs en retraite ; renforcement des compétences des agences par du personnel local ;

- **l'architecture financière** : optimisation de la tarification des frais généraux, des produits non souverains (passage aux normes IFRS et révision du provisionnement) et des produits souverains (développement des émissions en monnaie locale et couverture du risque). **Le montant des fonds propres est identifié comme une contrainte limitative pour l'activité souveraine**, d'où l'évocation d'une nouvelle émission subordonnée (dette assimilable à des fonds propres) de 600 millions d'euros ;

- la stratégie non-souveraine : développement des synergies entre l'AFD et Proparco, nouveaux outils de couverture des risques ;

- **l'assistance technique au renforcement des capacités** : pour faire suite à l'ambition affichée de la Banque mondiale d'augmenter le recours aux assistants techniques (AT), l'AFD entend établir un diagnostic des finalités et missions d'AT pour se doter d'outils de suivi et d'indicateurs d'atteinte des objectifs de renforcement des capacités en coordination avec les autres bailleurs de fonds ;

- le plan d'action pour l'animation sectorielle et l'appui à la définition des politiques publiques en coordination avec les SCAC, notamment le conseil aux autres acteurs français de développement (ONG en particulier) dans les 7 secteurs identifiés par le CICID.

Conformément aux recommandations formulées par la Cour des comptes à l'issue de son contrôle de Proparco, cette filiale devrait prochainement faire l'objet d'une **augmentation de capital de 300 millions d'euros**, qui serait notamment souscrite par l'AFD.

Le plan d'affaires de Proparco est aujourd'hui fondé sur **6 priorités stratégiques que votre rapporteur spécial juge pertinentes** : confirmer la primauté du continent africain, promouvoir les biens publics mondiaux dans les grands pays émergents, inscrire le développement durable dans chaque secteur d'intervention, être plus subsidiaire et élargir la palette des instruments financiers en fonds propres, accroître l'effet de levier des interventions, et inscrire la mesure des impacts au cœur de l'action de Proparco.

e) Considérer l'AFD comme un opérateur au sens de la LOLF ?

Dans ses audits des programmes 110 et 209, le CIAP pose clairement la question du statut de l'AFD au regard de la LOLF et rappelle que **ni le Parlement, ni la Cour des comptes, ni le MAEE ne partagent la position du MINEFE consistant à ne pas considérer l'AFD comme un « opérateur LOLF »**, au motif que son activité marchande ne lui permettrait pas de remplir

les quatre critères de qualification d'un tel opérateur, bien qu'elle satisfasse aux trois autres¹.

Il apparaît logique, dans une certaine mesure, d'exciper le caractère marchand de l'activité de l'AFD de son double statut d'EPIC et d'établissement de crédit. **La Cour des comptes a néanmoins considéré² que son activité commerciale était nettement minoritaire** et que sa mission première, l'APD, était bien de nature non marchande. En outre, le critère du financement³ retenu par le règlement communautaire CE n° 2223/96 du 25 juin 1996 peut conduire à considérer l'Agence comme un établissement du secteur non marchand, le produit de ses ventes issu des engagements actuels couvrant 23 % ou 34 % des frais de production, selon que l'on prend ou non en compte les dons. **Les arguments existent donc pour inclure l'AFD dans le secteur non marchand.**

Au surplus, **l'AFD satisfait les 3 critères cumulatifs⁴ emportant présomption d'appartenance au périmètre des opérateurs de l'Etat**, tels qu'ils sont présentés dans le fascicule relatif aux opérateurs de l'Etat annexé au projet de loi de finances.

Indépendamment de ces critères, **votre rapporteur spécial estime qu'il serait pertinent d'inclure l'AFD dans le champ des opérateurs**, solution que tend également à privilégier le CIAP, afin d'assurer une information plus complète sur les missions, les emplois et l'utilisation des crédits publics de l'Agence, comme une meilleure cohérence entre ses objectifs et ceux de la mission APD. **Il y'a en effet quelque paradoxe à ce que l'opérateur qualifié de « pivot » de l'APD ne soit pas un opérateur LOLF.** L'AFD devrait à tout le moins faire l'objet d'une présentation similaire à celle des autres opérateurs.

Le DPT de 2008 innove d'ailleurs en consacrant, dans ses annexes, des développements substantiels à l'activité et aux ressources de l'Agence. **Dans les faits, l'AFD est donc traitée comme un quasi-opérateur LOLF** (triple tutelle, participation de l'Etat au conseil d'administration, indicateur spécifique dans le programme 110, JPE sur les ressources budgétaires, objet du programme 853...), sans pour autant en revêtir la qualité juridique.

¹ En application d'un arrêté du 21 mai 2004, ces critères sont : être doté de la personnalité morale, mener une activité non marchande, être placé sous le contrôle direct de l'Etat et contribuer à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat dont la traduction se trouve dans la loi de finances.

² Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004.

³ Une unité institutionnelle de la sphère publique est considérée comme producteur marchand dès lors que « le produit de ses ventes couvre au moins 50 % de ses frais de production ». Le CIAP rappelle qu'en ce qui concerne l'AFD, le produit des ventes recouvre l'ensemble des produits de l'Agence, à l'exception des montants versés par l'Etat et du montant des produits financiers correspondant à la rémunération des fonds propres dont l'Etat a doté l'Agence, qui ne font l'objet de rémunération et ne relèvent pas d'une activité commerciale.

⁴ Ces critères sont : une activité de service public, un financement assuré majoritairement par l'Etat, et un contrôle direct par l'Etat relevant de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques.

En outre, à l'instar des autres opérateurs, ses relations avec ses trois ministères de tutelle sont désormais définies par une **convention-cadre** signée le 4 janvier 2007 et par des **contrats d'objectifs**. La convention-cadre prévoit notamment :

- la formalisation de l'information des ambassadeurs sur les activités et projets des agences locales¹ ;
- un objectif de porter le montant moyen des dons à 6 millions d'euros, et celui des prêts à au moins 10 millions d'euros ;
- un objectif de renforcement de la présence de l'AFD en matière de recherche et de production intellectuelle, en concertation avec le MAEE et le MINEFE (un programme conjoint a été établi) ;
- des précisions sur le taux forfaitaire de rémunération de l'AFD (versée en 2 tranches) visant à couvrir les coûts réels engagés. Les produits nets de placement de la trésorerie issus du placement des crédits budgétaires viennent naturellement en déduction de la rémunération ;
- la confirmation de l'intervention de l'Agence, à titre expérimental, en Inde, au Brésil, en Indonésie et au Pakistan ;
- l'affirmation d'une plus grande association des ONG aux opérations de l'Agence.

C. TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES : 152,6 MILLIONS D'EUROS

Cette action ne comporte que des crédits d'intervention, pour 152,65 millions d'euros en AE et CP. Ils sont consacrés à **l'indemnisation de l'AFD** au titre des échéances d'annulations de dettes consenties dans le cadre de la Conférence de Paris (600.000 euros au profit d'Haïti) et des dispositifs « Dakar I » (34,15 millions d'euros au profit de 20 pays) et « Dakar II » (83,16 millions d'euros au profit de 13 pays), et intervenues en Club de Paris (34,71 millions d'euros). Ces dernières annulations concernent plus particulièrement le Burundi (19,8 millions d'euros), la République démocratique du Congo (6,8 millions d'euros) et les Seychelles (2,85 millions d'euros).

A la différence de 2007, il n'est pas prévu en 2008 de reconstitution du « **fonds fiduciaire PPTE** », fonds multilatéral destiné à couvrir auprès des institutions financières régionales participant à l'initiative PPTE « renforcée » le coût des allègements et annulations de dettes des pays éligibles.

¹ Le cadre d'intervention et la lettre de mission du directeur d'agence lui sont soumis pour avis conforme, et l'ambassadeur cosigne chaque convention de don.

SECTION III. LE PROGRAMME 209 **« SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT »**

I. PRÉSENTATION ET EFFECTIFS

A. ARCHITECTURE, STRATÉGIE ET OPÉRATEURS

1. Un découpage géographique simple mais facteur d'ambiguïtés

Le programme 209 regroupe l'essentiel, mais pas la totalité, des moyens du MAEE consacrés à l'APD et aux interventions dans les pays en situation de crise. Un certain nombre d'actions partagées avec la mission « *Action extérieure de l'Etat* » (réseau culturel en particulier) sont réparties selon une **clef géographique**, le programme 209 ayant vocation à recevoir les crédits afférents aux 152 pays figurant dans la liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD, qui n'a pas évolué en 2007 par rapport à 2006.

Cette clef de répartition a le mérite de la simplicité mais conduit à des **incongruités**, relevées par le rapport d'audit du CIAP de juin 2007 sur le programme 209, avec l'inclusion de pays tels que l'Arabie saoudite, la Croatie et la Turquie dans le champ du programme, et de pays émergents à l'égard desquels la politique d'influence et la promotion des intérêts économiques français sont prépondérantes **et n'entretiennent qu'un rapport lointain avec la réduction de la pauvreté.**

L'architecture des budgets opérationnels de programme (BOP) des 5 programmes du MAEE a été opportunément simplifiée selon les principes suivants :

- il n'y a que des BOP centraux, donc aucun BOP déconcentré ;
- la fonction du BOP consiste à mettre à disposition les crédits vers les unités opérationnelles (UO) centrales ou locales ;
- un seul BOP par programme peut déléguer des crédits aux UO locales ;
- les UO locales répondent à une logique pays ;
- le rôle des UO réside dans l'utilisation des crédits, elles engagent et liquident la dépense.

Le programme 209 s'appuie donc sur **2 BOP** (dispositifs multilatéraux et pilotage central) et **10 UO centrales**. Le BOP « pilotage central » est notamment chargé de la répartition des crédits en direction de 113 UO locales à l'étranger.

2. La question du rattachement de l'action culturelle et de la francophonie

Le rattachement au programme 209 des crédits de la francophonie multilatérale et de l'action culturelle menée dans les pays éligibles à l'APD suscite des interrogations, relevées par le CIAP dans son rapport précité. **Le positionnement de la francophonie paraît polyvalent et ambigu** puisqu'il recouvre à la fois la défense du français, la promotion de la diversité culturelle et linguistique et le soutien aux institutions de la francophonie, qui sont susceptibles de jouer un rôle diplomatique.

De même, l'action culturelle se situe à mi-chemin entre la **solidarité** (la culture comme composante du développement) et **l'influence** (diffusion de la culture française), qui pourrait éventuellement justifier son intégration dans le programme 185 « *Rayonnement culturel et scientifique* » de la mission « *Action extérieure de l'Etat* », indépendamment du partage géographique.

Votre rapporteur spécial tend sur ce point à partager les recommandations du CIAP, soit le **maintien de l'action culturelle dans le programme 209 et l'inscription des crédits de la francophonie multilatérale** (Fonds multilatéral unique) **sur le programme 185**. Il apparaît en effet difficile de distinguer, au sein des actions culturelles conduites dans les pays de la liste du CAD, ce qui relève du don et du développement des cultures locales de ce qui relève d'une logique de marché et de promotion de l'offre culturelle française.

3. Un programme qui ne regroupe pas tous les crédits d'APD du ministère des affaires étrangères et européennes

Ainsi que le précise le DPT, un volume non négligeable de crédits comptabilisables en APD demeure également logé dans les **programmes 105** (pour 108,8 millions d'euros, soit 7,5 % de la dotation du programme) et **185** (à hauteur de 91,1 millions d'euros, soit 19 % de la dotation du programme) **de la mission « Action extérieure de l'Etat » :**

- la quote-part des crédits de l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger) correspondant aux **élèves étrangers** scolarisés dans les établissements des pays de la ZSP (soit 37.401 élèves sur un total de 88.532), et figurant dans l'action 5 « *Service public d'enseignement à l'étranger* » du programme 185 « *Rayonnement culturel et scientifique* » ;

- les **coefficients d'APD¹** pour les contributions aux organismes des Nations Unies, figurant dans l'action 4 « *Contributions internationales* » du

¹ Parmi les organisations du système des Nations Unies bénéficiant de contributions obligatoires, une seule, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), est intégralement prise en compte par le CAD au titre de l'APD. Cinq autres font l'objet d'une comptabilisation partielle : l'OMS, l'OMM, l'OAA, l'OIT et l'UNESCO. La quote-part d'APD attribuée à l'ONU elle-même est de 12 %.

programme 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde* », dont une partie des activités relève du domaine du développement en application des directives du CAD. Le CAD permet également de déclarer en APD 7 % (soit 27,6 millions d'euros pour 2008) des contributions aux Nations Unies pour ces opérations, au titre des actions civilo-militaires.

A contrario, la **coopération militaire et de défense** (98 millions d'euros de CP demandés en 2008), qui constitue l'action 5 du programme 105, **n'est comptabilisée par le CAD comme de l'APD que pour une fraction très faible¹**, et n'est d'ailleurs pas reprise dans les DCP des ambassades. Dans son rapport d'audit du programme 209, le CIAP a écarté l'idée d'un rattachement à ce programme des crédits de la coopération militaire et de défense.

Le programme 209 est mis en œuvre par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Il s'appuie également sur un **réseau diplomatique étendu**, au sein duquel les 112 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) collaborent avec 87 établissements culturels, 142 Alliances françaises et 19 centres de recherche.

4. Une stratégie en quatre axes

La stratégie du programme 209, dont la présentation dans le PAP est claire et précise, fait référence à la lettre de mission adressée le 27 août 2007 par le Président de la République au ministre des affaires étrangères et européennes, selon laquelle « *il est fondamental de donner une nouvelle impulsion à notre politique d'aide au développement. Celle-ci doit être plus efficace, plus lisible, plus stratégique. Elle doit rechercher et atteindre des résultats concrets et visibles* ». Votre rapporteur spécial ne peut que partager ces orientations, **mais ne voit guère pour l'instant de « nouvelle impulsion » dans le volume prévisionnel d'APD pour 2007 et 2008.**

La stratégie s'articule autour de 4 axes, au sein desquels apparaît clairement la promotion des intérêts français dans les pays émergents :

- mise en œuvre de l'aide bilatérale aux 77 pays les plus pauvres, dont les 55 pays de la ZSP ;
- coopération avec les « géants économiques de demain », dont le Brésil et la Chine, en particulier au travers de la préservation des biens publics mondiaux ;
- participation au renforcement du caractère européen et multilatéral de l'aide ;
- aide aux pays touchés par les crises (catastrophes ou conflits).

¹ 0,5 % en 2006, correspondant à une opération de formation de policiers en République démocratique du Congo.

5. La poursuite de la rationalisation des opérateurs

a) Cinq opérateurs dont deux dédiés à l'APD

Ce programme s'appuie sur cinq opérateurs (contre huit en 2006), dont trois ne ressortissent pas exclusivement à l'APD : CulturesFrance, l'Association française des volontaires du progrès (AFVP), le groupement d'intérêt public France coopération internationale (FCI), l'agence CampusFrance (groupement d'intérêt public assurant la promotion dans le monde de l'offre française de formation supérieure) et l'association Egide (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux), dans l'attente de son intégration dans CampusFrance.

Seul Egide fait toutefois l'objet d'une présentation détaillée dans le PAP¹. Cette association est mandatée par le MAEE et ses prestations donnent lieu à une mise à disposition de trésorerie, la rémunération à l'acte d'Egide étant déterminée par un barème révisable annuellement par avenant à la convention de mandat. Le MAEE ne lui verse aucune subvention pour charges de service public, les frais de gestion acquittés par le ministère étant évalués à 9,34 millions d'euros en 2007 sur un budget global de 18,97 millions d'euros.

b) Des réformes organisationnelles et financières indispensables

Plusieurs réformes ont été ou sont en cours de mise en œuvre afin d'accroître l'efficacité de ces opérateurs, de maîtriser leurs coûts de gestion et d'améliorer la cohérence de leurs actions avec la stratégie d'APD :

- la réorganisation de la DGCID liée à l'entrée en vigueur de la LOLF a notamment abouti à la création d'un **bureau dédié au suivi et à la tutelle des opérateurs** ;

- la signature de **conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens**, selon un calendrier qui tend à s'étirer : le 18 décembre 2006 avec l'AFVP², mai 2007 pour CulturesFrance, d'ici fin 2007 pour FCI et Egide ;

- en application de la convention d'objectifs et de moyens, **le MAEE ne verse plus de subvention de restructuration à l'AFVP à compter de 2008** ;

- la **fusion** en septembre 2006 de l'Association française d'action artistique (AFAA) et de l'Association pour le développement de la pensée française (ADPF) au sein de l'association CulturesFrance, opérateur unique de coopération culturelle à l'étranger. Dans la continuité du rapport fondé sur

¹ CulturesFrance et CampusFrance sont présentés dans le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

² Cette convention reprend en particulier les 4 objectifs suivants : réduction des coûts de structure de 1,7 million d'euros entre 2005 et 2009 ; obtention par l'AFVP, hors commande du MAEE, de ressources d'un montant estimé à 4,7 millions d'euros ; objectif de 6.000 mois-volontaires en 2009 ; passage à un coût paramétrique de 1.073 euros par mois-volontaire en 2009 (1.990 euros en 2007).

l'enquête demandée à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, **la direction de CulturesFrance a entrepris de nombreuses actions de modernisation**, dont elle a rendu compte lors de l'audition de suivi du 25 septembre 2007.

On peut ainsi mentionner l'amélioration de la tenue des assemblées générales, l'établissement d'un règlement administratif et financier, la définition des pouvoirs respectifs du conseil d'administration, du bureau et du président, la (difficile) mise en place d'une comptabilité analytique au premier semestre 2007, la mise en conformité des documents budgétaires, la double signature du président et du directeur pour les engagements à portée pluriannuelle, ou la suppression de 10 ETPT.

Le statut de CulturesFrance n'est toutefois pas encore pleinement clarifié, puisque la proposition de loi de notre collègue Louis Duvernois, tendant à faire de CulturesFrance un établissement public, a été adoptée par le Sénat à l'unanimité le 13 février 2007, mais n'a pas encore, à ce jour, été examinée par l'Assemblée nationale.

Il convient enfin de relever les **perspectives de rapprochement entre l'INRA, le CEMAGREF et le CIRAD**, en application des décisions du CICID de mai 2005. Au cours du premier semestre 2006, les ministres de tutelles du CIRAD et de l'INRA ont demandé aux dirigeants des deux organismes d'élaborer dans les six mois une stratégie commune et *« de proposer des évolutions de structures et d'organisation permettant de renforcer l'ensemble du potentiel de recherche français dans ces domaines »*. Les organismes et le ministère partagent en effet le constat d'une **globalisation des questions sur la recherche agronomique**, adossée à la production de biens publics mondiaux.

Le scénario de rapprochement adopté en décembre 2006 comprenait la mise en commun de la programmation de la recherche dans toutes ses composantes, et le développement de synergies dans les domaines de la recherche horticole, forestière et de la santé animale ainsi que dans les fonctions d'appui à la recherche. **Le processus de rapprochement s'est concrétisé par la constitution du GIP « Initiative Française pour la Recherche Agronomique Internationale » (IFRAI)**, créé le 25 avril 2007 pour une période de 5 ans renouvelable. Le GIP représentera notamment l'INRA et le CIRAD au comité mis en place par l'IRD pour organiser une fonction **d'agence de coopération scientifique de la recherche académique française avec les pays du Sud**.

Il ne s'agit donc pas d'une fusion entre les deux établissements, dont les statuts diffèrent (EPIC pour le CIRAD, EPST pour l'INRA), et votre rapporteur spécial considère la constitution de ce GIP comme une **première étape**.

c) Les vertus et risques de l'unification au sein de CampusFrance

Le GIP **CampusFrance** est né en mars 2007 du regroupement de trois opérateurs : Edufrance, Egide et le Cnous. Si chacun d'eux garde son autonomie de fonctionnement durant une période transitoire de 3 ans, le GIP a pour mission de servir de cadre à une stratégie globale et de préfigurer un opérateur intégré, qui pourrait voir le jour au terme de cette période. Votre rapporteur spécial estime que cette intégration doit intervenir **au plus tard** d'ici 3 ans.

CampusFrance dispose d'un effectif de 38 personnes et d'un budget de **8,52 millions d'euros**, subventionné à hauteur de 39 % par le MAEE, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et le ministère de la culture. Sa mission s'exerce en liaison avec les établissements d'enseignement supérieur (188 établissements adhérents en février 2007) et par un réseau de **82 espaces répartis sur 50 pays** et installés au sein du réseau des établissements culturels sous l'autorité des ambassadeurs. Parmi ces espaces, **20 sont aujourd'hui dotés de la procédure dite « CEF »** (Centre pour les études en France) qui facilite les démarches d'inscription (inscription en ligne) et d'obtention du visa.

S'agissant des **espaces CampusFrance**, votre rapporteur spécial partage les appréciations de notre collègue Adrien Gouteyron et insiste sur les aspects suivants :

- l'outil informatique doit achever sa modernisation ;
- bien que les prestations de ces espaces soient au moins en partie facturées auprès des étudiants étrangers, le MAEE octroie une subvention d'un montant non négligeable, dont 763.000 euros imputés sur l'action 2 du programme 209. **Ces espaces ont bien vocation à s'autofinancer à moyen terme ;**
- le louable souci de simplification et de facilitation par la création d'un guichet unique dans chaque pays peut aussi être perçu comme une bureaucratie centralisatrice, en particulier dans les pays de vastes dimensions (Russie par exemple) ;
- le succès de ces espaces est largement tributaire d'une **bonne coordination et communication avec les universités françaises**, qui n'ont pas toujours fait preuve d'un état d'esprit coopératif. La dématérialisation des dossiers est un moyen d'améliorer cette coordination.

d) La question de la création d'un programme dédié à la recherche

Le MAEE exerce également, avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, **la co-tutelle de l'IRD et du CIRAD, dont les subventions pour charges de service public ne relèvent pas de la mission « Aide publique au développement »** mais du programme 187 « *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources* » de la mission

« Recherche et enseignement supérieur », pour un montant total de 325 millions d'euros en AE comme en CP¹.

La question de la création d'un nouveau programme dédié à la recherche pour le développement, défendue par votre rapporteur spécial, a été abordée par le CIAP, qui a proposé d'évaluer cette proposition avec le CIRAD, l'IRD et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, malgré la dimension relativement modeste de cet éventuel programme supplémentaire.

B. 2.873 EMPLOIS À TEMPS PLEIN

1. Des statuts multiples et un effort de réduction des effectifs

a) Une diminution du plafond d'emplois de 110 ETPT en 2008

La quasi-totalité des **2.873 ETPT de la mission pour 2008** – compte tenu de la création du programme « Codéveloppement » (transfert de 3 ETPT) – **relève de ce programme** et du plafond d'emplois du MAEE. Ils s'inscrivent en diminution de 3,6 % par rapport à 2007, soit une **réduction nette de 110 postes**.

Cette évolution correspond en particulier aux engagements pris dans le cadre du **contrat triennal de modernisation** du ministère, qui se traduit par une diminution du plafond d'emplois du MAEE de 234 ETPT, dont 116 ETPT pour le programme 209. L'application de la loi du 26 juillet 2005 (dite « loi Dutreil ») conduit à la transformation de 66 emplois à durée déterminée en contrats à durée indéterminée. Un **solde de 9 assistants techniques**, sur les 320 ETPT prévus sur la période 2006-2008, sera également transféré à l'AFD dans le cadre du processus initié en 2005 (cf. *infra* sur le FSP).

Evolution du plafond d'emplois entre les PLF 2007 et 2008

	Titulaires et CDI en adm. centrale	Titulaires et CDI dans le réseau	CDD et volontaires internationaux	Militaires	Agents de droit local	Total
PLF 2007	204	96	2.125	0	558	2.983
Contrat de modernisation 2008			- 116			- 116
Requalifications loi Dutreil	18	48	- 66			0
Transferts 2008	-3					-3
Ajustements internes	42	11	91		- 135	9
PLF 2008	261	155	2.034	0	423	2.873

Source : projet annuel de performances du programme 209 annexé au projet de loi de finances pour 2008

¹ Soit 196,5 millions d'euros pour l'IRD et 128,5 millions d'euros pour le CIRAD.

Les départs en retraite ne font pas l'objet d'un suivi par programme mais uniquement au niveau ministériel, en raison des imperfections des systèmes actuels de gestion des ressources humaines. Le projet de loi de finances pour 2007 prévoyait 250 départs à la retraite pour les quatre programmes du MAEE. La prévision ministérielle pour 2008 est de **275 départs**, dont 225 titulaires et contrats à durée indéterminée. Le remplacement de tous les partants est envisagé, à l'exception des suppressions d'effectifs au titre du contrat de modernisation.

Un volume hors plafond de **255 ETPT** (243 en 2007) est également rémunéré par les **deux opérateurs subventionnés FCI et EGIDE**, soit la grande majorité des emplois en fonction dans le groupement FCI (22 ETPT sur 26 en 2007, le solde consistant en des détachements inclus dans le plafond d'emplois du MAEE) et la totalité (221 ETPT en 2007) des emplois d'EGIDE.

b) Des personnels très majoritairement contractuels et déconcentrés

Plus de 70 % des emplois sous le plafond sont **des contrats à durée déterminée et des volontaires internationaux** (CDD et VI). Les effectifs sont répartis sur 4 des 6 actions du programme, parmi lesquelles l'action 1 « *Animation et coordination de l'aide au développement* » accueille le tiers des 2.983 ETPT autorisés, et l'action 3 « *Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays « ZSP PMA »* » un peu plus de la moitié de ces emplois (exclusivement des CDD et VI).

Les effectifs (hors personnel de droit local¹) financés par le programme 209 en 2007 et les effectifs globaux des services correspondants se répartissent de la façon suivante :

¹ 2.936 emplois imputés sur le programme 209, dont 2.513 ETPT hors plafond dans les établissements à autonomie financière.

Répartition par structure des ETPT du programme 209 en 2007

	Effectifs imputés sur le programme 209	Effectifs totaux	Part du programme 209
Personnel en administration centrale DGCID	333	485	68,7 %
Délégation de la coopération culturelle et du français	39	74	52,7 %
Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales	10	10	100 %
DG et contrôle de gestion	14	26	53,8 %
Direction de la coopération scientifique et universitaire	45	72	62,5 %
Direction de l'audiovisuel extérieur	17	47	36,2 %
Direction des politiques du développement	123	130	94,6 %
MAAIONG	20	22	90,9 %
Service des moyens et du réseau	65	104	62,5 %
Autres personnels en administration centrale	25	25	100 %
Service des affaires francophones	10	10	
Délégation à l'action humanitaire	15	15	
Personnel expatrié et VI à l'étranger	2.090	2.979	70,2 %
SCAC	580	988	58,7 %
Alliances françaises	239	314	76,1 %
Etablissements à autonomie financière	294	517	56,9 %
Assistance technique	977	1.160	84,2 %
Total	2.448	3.489	70,2 %

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Votre rapporteur spécial, qui s'est souvent montré critique sur la gestion et le périmètre de la DGCID, considère que l'évolution de l'APD française, désormais confiée de manière croissante aux SCAC et à des opérateurs extérieurs au MAEE, au premier rang desquels l'AFD, Egide et CulturesFrance, **plaide clairement en faveur d'un recentrage de cette direction générale sur des fonctions d'état-major, de pilotage et de coordination des nombreux intervenants.**

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **moins de 25 % des actions financées sur le programme 209 en 2008 seraient ainsi directement conduites par la DGCID**, le solde étant « délégué » aux organismes multilatéraux (64,4 %), aux « opérateurs LOLF » et à l'AFD (11,1 %).

Si la création opportune en 2006 d'un bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle (au sein du service des moyens et du réseau) répondait à une réelle nécessité, la DGCID ne dispose pas encore d'effectifs cohérents avec sa vocation. En outre, les bureaux géographiques de la direction des politiques du développement tendent à doubler les directions et sous-directions régionales du Quai d'Orsay.

Votre rapporteur spécial vous propose donc un **amendement portant sur une réduction de 20 ETPT au sein de la DGCID, afin d'initier le mouvement de mutation de la DGCID en une administration « de mission »** et de « donner un signal » dans la perspective des conclusions de la

Revue générale des politiques publiques. Cet amendement est le pendant de celui présenté par notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « *Action extérieure de l'Etat* ».

En termes budgétaires, les AE et CP de titre 2 du programme 209 demandés pour 2007 s'élèvent à **243,69 millions d'euros** (dont 22,92 millions d'euros au titre de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale des pensions et 3,66 millions d'euros de prestations sociales et allocations diverses¹) soit une **hausse limitée à 0,5 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2007, qui s'inscrivaient en **augmentation de près de 20 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2006 en raison de la sous-estimation en 2006 des coûts paramétriques de l'assistance technique.

Coûts moyens annuels par catégorie d'emploi en 2007 et 2008

(en euros)

	PLF 2007	PLF 2008	Ecart
Titulaires et CDI administration centrale	37.200	72.033	93,6 %
Titulaires et CDI à l'étranger	99.034	113.997	15,1 %
CDD et volontaires internationaux	89.257	84.035	- 5,8 %
Agents de droit local	16.065	14.714	- 8,4 %

Source : projet annuel de performances du programme 209 annexé aux projets de loi de finances pour 2007 et 2008

2. La baisse continue du personnel d'assistance technique

Le personnel d'assistance technique géré directement par le MAEE a poursuivi sa diminution en 2006 puisqu'il représentait **1.454 personnes** au 1^{er} janvier 2007, **soit une baisse de 10,4 % par rapport à début 2006 et de moitié par rapport à 1999**, essentiellement au détriment de l'Afrique subsaharienne. Les trois quarts des effectifs sont constitués de chargés de mission recrutés en France ou sur place. Ils sont essentiellement impliqués dans la coopération technique et la culture.

¹ Congés de longue durée et de fin d'activité, trajets domicile-travail, accidents du travail, allocations pour perte d'emploi (87 % de l'enveloppe), action sociale ministérielle et interministérielle.

Ventilation sectorielle du personnel d'assistance technique en 2006 et 2007

	01/2006	01/2007	Evolution	Part 2007
Audiovisuel et communication	33	32	- 3 %	2,2 %
Coopération culturelle et français	457	437	- 4,4 %	30 %
Coopération non gouvernementale et décentralisée	20	27	+ 35 %	1,9 %
Enseignement supérieur et recherche	344	367	+ 6,7 %	25,2 %
Gouvernance	254	258	+ 1,6 %	17,7 %
Multilatéral	15	8	- 46,7 %	0,5 %
OMD et coopération technique	499	325	- 34,9 %	2,2 %
Total	1.622	1.454	- 10,4 %	100 %

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Ventilation géographique du personnel d'assistance technique en 2006 et 2007

	01/2006	01/2007	Evolution	Part 2007
Afrique subsaharienne	953	802	- 151	55,2 %
Amérique du nord	50	49	- 1	3,4 %
Amérique du sud et centrale	57	49	- 8	3,4 %
Asie	113	106	- 7	7,3 %
Europe centrale et de l'est	159	150	- 9	10,3 %
Europe du nord et de l'ouest	67	79	+ 12	5,4 %
Extrême-Orient et Pacifique	38	34	- 4	2,3 %
Maghreb	73	72	- 1	5 %
Proche et Moyen-Orient	112	113	+ 1	7,8 %
Total	1.622	1.454	- 168	100 %

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

L'assistance technique a connu au cours des dernières années un certain nombre d'évolutions structurantes qui ont trait au **positionnement géographique** (élargissement aux pays émergents et en transition), aux **compétences** (professionnalisation accentuée et renforcement de l'appui institutionnel), à la **durée** des missions (diminution des besoins en assistance résidentielle), à la diversification des partenaires et des recrutements et à la nécessaire présence dans les programmes **multilatéraux**, en particulier *via* FCI.

Votre rapporteur spécial constate que la baisse de l'assistance technique dans les pays de la ZSP¹ tend à s'accroître et fait donc courir le risque de voir s'effriter un de nos avantages comparatifs. En outre, les recrutements et renouvellements sur les ex-projets FSP transférés à l'AFD ne se font pas à un rythme aussi rapide que le transfert des 320 postes correspondants. Il est également nécessaire de poursuivre l'effort de positionnement sur **les appels d'offres européens et multilatéraux**, afin de

¹ En particulier dans les pays suivants : Djibouti, Gabon, Guinée, Cameroun, Madagascar et Tchad.

faire valoir nos priorités dans ces canaux trop souvent assimilés par les pays récipiendaires à une assistance apatride ou anglo-saxonne.

Le renforcement des compétences et moyens du GIP FCI, que votre rapporteur spécial avait contrôlé en mars 2006¹ s'inscrit dans ce contexte de meilleure visibilité à l'international. **La situation financière du groupement s'est sensiblement améliorée** : son budget a ainsi plus que doublé en 2007 pour atteindre 19,8 millions d'euros, la comptabilité analytique a été mise en place et l'exercice 2006 s'est soldé par un excédent de 591.000 euros, du fait de la nouvelle compétence qui lui a été attribuée. **Les perspectives d'autonomie financière à moyen terme apparaissent donc réelles.**

Dans le cadre des orientations fixées par le CICID de mars 2005, FCI est en effet en charge du recrutement des experts techniques internationaux (ETI), fonctionnaires français en position de détachement et financés par l'AFD sur crédits délégués par le MAEE. Il devrait ainsi recruter une centaine d'ETI en 2007, essentiellement dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'agriculture. **FCI ne joue cependant pas le rôle transversal qui devrait être sa vocation. A cet égard, votre rapporteur spécial soutient pleinement le projet de transférer à ce GIP l'assistance technique aujourd'hui gérée par le MAEE**, et souhaite que ses modalités juridiques et pratiques soient rapidement fixées.

Votre rapporteur spécial souligne également que chaque ministère exerçant une action internationale soutient un opérateur d'assistance technique, **ce qui accroît les risques d'illisibilité pour les donateurs d'ordre étrangers et de renforcement de la stratification administrative.** Votre rapporteur spécial estime qu'il serait pertinent, à terme, de prévoir la **fusion de certains opérateurs**, en particulier des trois opérateurs Santé, ESTHER et FVI ressortissant au pôle « santé-protection sociale ».

II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS

A. VENTILATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS

1. Une dotation en léger retrait par rapport à 2007

Le programme 209 comprend désormais **cinq actions** d'importance très variable, les actions 3 « *Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA* » et 5 « *Coopération multilatérale* » constituant près de 88 % des CP du programme, compte tenu en particulier des importantes contributions au Fonds européen de développement (FED) et au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, qui

¹ *Rapport d'information n° 346 (2005-2006) « Opérations de contrôle budgétaire effectuées dans le Pacifique, les Grandes Antilles et auprès du GIP France coopération internationale ».*

représentent près de la moitié des CP du programme et le tiers de ceux de la mission APD.

A périmètre constant, le montant global des CP s'inscrit en **baisse de 0,6 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2007. Cette évolution tient compte d'importantes **modifications de périmètre entre actions** (cf. *infra*) et, plus modestes, entre programmes de la mission, avec la **création du programme 301 « Codéveloppement »** qui induit le **transfert** à son profit de 23,24 millions d'euros d'AE et 13,24 millions d'euros de CP du programme 209, dont 240.761 euros de crédits de titre 2 pour le transfert de 3 ETPT.

Un montant de 300.000 euros, identique à celui de 2007, en provenance de **fonds de concours** est également escompté.

**Crédits demandés et évolution en 2008 à périmètre constant pour les actions du programme 209
« Solidarité à l'égard des pays en développement »**

(en euros)

Actions	CP LFI 2007	AE PLF 2008	CP PLF 2008	Evolution CP 2007/2008	En % des CP du programme
01 – Animation du réseau et coordination de l'aide au développement	87.948.863	104.467.890	104.467.890	18,8 %	5 %
02 – Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire	116.240.051	105.611.227	105.611.227	- 9,1 %	5,05 %
03 – Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA	699.060.792	764.409.586	669.409.586	- 4,2 %	32 %
05 – Coopération multilatérale	1.160.225.891	1.171.676.125	1.171.676.125	1 %	56 %
06 – Aide humanitaire et alimentaire	42.475.134	41.267.000	41.267.000	- 2,8 %	2 %
Total	2.105.950.731	2.187.431.828	2.092.431.828	- 0,6 %	100 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2008

Les estimations à moyen terme de couverture des AE par les CP ne laissent pas craindre de décalage flagrant sur les prochains exercices. Les AE demandées pour 2008 s'inscrivent en progression modérée de 2,5 %, et la prévision de solde d'engagements non couverts par des CP fin 2008 atteint un montant inférieur de près de moitié, avec **1,26 milliard d'euros**. En 2009 et 2010, les montants de CP couvrant des engagements non couverts fin 2008 se situent à un niveau proche de celui des CP demandés en 2008 sur des AE antérieures (soit entre 310 et 360 millions d'euros), et il subsisterait après 2010 un montant maximal de 595 millions d'euros de CP nécessaires pour couvrir des engagements non couverts fin 2008.

2. Imputation des coûts analytiques

La ventilation des coûts analytiques au sein du programme 209, essentiellement au profit des actions 2 et 3, inclut deux composantes :

- 103,5 millions d'euros de CP d'**affectation interne** au programme, issus de l'action « *Animation du réseau et coordination de l'aide au développement* » ;

- la contribution, à hauteur de **87,3 millions d'euros**, du **programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »** de la mission ministérielle « *Action extérieure de l'Etat* », qui comprend deux actions – intitulées « *Réseau diplomatique* » et « *Soutien* » – de support à l'ensemble des actions des quatre programmes du MAEE. Ces deux actions du programme 105 contribuent ainsi à hauteur de 13 % de leur dotation.

Ces « déversements » sont appelés à être affinés à moyen terme, avec l'entrée en service fin 2007 des outils de contrôle de gestion du réseau.

Les **trois critères de ventilation** sur les actions du programme 209 ont été améliorés et sont les suivants : la nature des crédits de rémunération et de fonctionnement (personnels de soutien¹, réseau de communication, chiffre et informatique, gestion des ressources humaines et formation, équipement immobilier et sécurité...), la répartition au prorata des ETP analytiques, et la sélection de l'action de destination.

B. UNE RÉORGANISATION PERTINENTE DES ACTIONS

Le programme 209, et la politique d'APD de manière générale, est dédié aux pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique, dont ceux de la ZSP, et aux **pays émergents**, qui font effectivement partie de la liste du CAD mais dont votre rapporteur spécial rappelle qu'ils constituent davantage une priorité pour l'expansion des entreprises françaises qu'en termes de réduction des inégalités Nord/Sud.

Conformément aux recommandations du CIAP, les actions du programme ont fait l'objet d'une **importante refonte** afin de mieux identifier les grands axes du programme, le précédent découpage ayant été considéré comme « *un peu confus et foisonnant* » par le comité d'audit et source de complications pour les arbitrages budgétaires comme d'une nomenclature comptable très lourde pour les SAFU. Ce constat était plus particulièrement valable pour l'ancienne action 4 « *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* », dotée de 11 sous-actions et que votre rapporteur spécial avait qualifiée de « fourre-tout ».

¹ Services administratifs et financiers et centres d'archives et de documentation des ambassades, conducteurs, personnels de sécurité et de service, standardistes...

La nouvelle architecture en 5 actions, **selon une logique plus géographique et instrumentale et moins thématique**, permet désormais d'améliorer la lisibilité du programme en distinguant clairement les actions bilatérales et multilatérales comme les crédits destinés aux pays émergents, et en renforçant l'appropriation de la LOLF par une simplification de la nomenclature.

L'action 1 est une « **action support** », majoritairement composée de crédits de titre 2, regroupant désormais l'ensemble des dépenses de fonctionnement transversales du ministère participant à la mise en œuvre de l'APD, destinées à assurer la coordination et la cohérence des actions mises en œuvre par l'administration centrale, le réseau des SCAC, les établissements à autonomie financière (EAF) et les opérateurs. Elle regroupe notamment les subventions versées aux établissements culturels et de recherche comme aux opérateurs LOLF.

Elle comprend **trois sous-actions** intitulées « *Fonctionnement des SCAC et des services centraux* », « *Fonctionnement des EAF et des espaces CampusFrance* » et « *Soutien aux actions de coopération* ».

L'action 2, désormais intitulée « *Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire* », regroupe les crédits consacrés à la coopération avec ces **70 pays** dans toutes ses composantes (culturelle, scientifique, universitaire et de gouvernance). Cette action promeut un dynamisme accru de la France dans les pays émergents, notamment une politique de soutien à l'installation de formations « à la française », conformément aux conclusions de la mission d'examen de la stratégie française d'influence dans les pays émergents, conduite par M. Hervé Gaymard et dont le rapport a été remis au Premier ministre en novembre 2006.

Elle comprend **trois sous-actions** intitulées « *Promotion de l'enseignement supérieur et recherche en faveur du développement* », « *Affirmation de la dimension culturelle du développement* » et « *Développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté* ».

L'action 3 recouvre les « *politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA* », en cohérence avec les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) élaborés par les pays concernés en concertation avec les bailleurs et la Banque mondiale. Cette coopération s'exerce par divers canaux et instruments tels que l'aide-projet du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), les dons-projets et contrats de désendettement-développement (C2D) de l'AFD, le soutien à la création culturelle des pays en développement, l'appui aux établissements d'enseignement supérieur et à l'intégration dans la communauté scientifique internationale, la coopération décentralisée et le partenariat avec les ONG et organisations de solidarité internationale (OSI).

Ses trois sous-actions sont identiques à celles de l'action 2. **L'action 4 a été supprimée mais la numérotation des actions est maintenue.**

L'action 5 concerne la **coopération multilatérale** et la promotion des positions françaises dans les enceintes multilatérales. Elle regroupe dans **trois sous-actions** les contributions volontaires aux organismes des Nations Unies (dont 75 % sont concentrées sur quatre organismes¹), au Fonds européen de développement (FED) – dont la France est le premier contributeur avec une quote-part de 24,3 % au titre du IX^e FED – au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et au Fonds multilatéral unique (FMU) de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF, qui rassemble 53 Etats membres et 10 associés). La description de cette action dans le PAP tend à mieux mettre en évidence les actions de suivi de ces contributions et de renforcement de l'influence française.

Enfin **l'action 6**, désormais intitulée « *Aide humanitaire et alimentaire* », comporte **deux sous-actions**, relatives à l'aide humanitaire d'urgence (crédits du Fonds d'urgence humanitaire – FUH) et à l'aide alimentaire (y compris celle d'urgence).

III. OBJECTIFS ET INDICATEURS

A. CINQ OBJECTIFS INCHANGÉS

Les cinq objectifs du programme 209 n'évoluent pas par rapport au PAP de 2007. Le CIAP a souligné une **coordination très insuffisante** entre les objectifs et indicateurs des programmes 110 et 209, témoignant notamment d'une différence de culture entre le MAEE et le MINEFE, et suggéré un reclassement en quatre types d'objectifs : géostratégique (dont la référence aux OMD), de gouvernance, de rayonnement et de bonne gestion.

Le CIAP a également relevé que le premier objectif, intitulé « *Contribuer à la réalisation des OMD adoptés par les Nations Unies concernant la lutte contre la pauvreté et le développement durable* » constitue en apparence une référence claire, mais le caractère très extensif des OMD « *donne finalement à cet objectif une **imprécision telle que sa place serait plus appropriée parmi les objectifs stratégiques** retenus dans la présentation stratégique du programme* ». Votre rapporteur spécial tend à partager cette appréciation, mais constate que les OMD occupent désormais une place suffisamment explicite, tant dans le DPT que dans la présentation stratégique du programme 209, en tant qu'objectif principal de la coopération bilatérale avec les 77 pays les plus pauvres.

¹ Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Haut Commissariat aux Réfugiés, l'UNICEF et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

B. TREIZE INDICATEURS AU LIEU DE DOUZE EN 2007

Les indicateurs du programme sont dans l'ensemble correctement renseignés, **hormis les réalisations en 2006**, et ont été **peu remaniés**, le PAP de 2008 faisant apparaître les évolutions suivantes :

- l'indicateur 5.4 relatif à l'efficacité de la procédure de financement des projets de coopération des ONG soutenues par le MAE¹ est désormais **placé sous l'objectif 5** (Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement) au lieu de l'objectif 2, ce qui est effectivement plus logique. Votre rapporteur spécial rappelle que cet indicateur s'inscrit dans la continuité des conclusions de l'enquête réalisée en 2005 par la Cour des comptes à la demande de votre commission des finances, et du rapport d'information correspondant de votre rapporteur spécial².

Cet indicateur demeure **perfectible**. Le sous-indicateur relatif à l'instruction des projets par la DGCID repose désormais sur un **délai ramené de 12 à 10 semaines**, ce qui témoigne d'un effort de réactivité, mais la cible afférente au taux de sélection, de 45 %, **ne traduit pas une sélectivité suffisante des projets** et devrait être abaissée aux alentours du tiers pour ne pas donner l'impression d'une logique de guichet que la réforme en cours tend justement à éviter. Inversement, **la cible du taux d'évaluation est trop modeste** (6,5 %) pour permettre d'apprécier réellement l'efficacité des projets cofinancés ;

- un nouvel indicateur 5.3 mesure la **performance de la gestion du Fonds européen de développement (FED)** par trois sous-indicateurs relatifs aux montants annuels des engagements et des décaissements, et au taux d'engagement. **Votre rapporteur spécial approuve pleinement cette initiative**, qui permet de mieux rendre compte de la contribution de ce programme à l'aide multilatérale, et estime que le volume important de cette aide **plaide en faveur de la création d'un indicateur analogue relatif à la performance du Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose**, dont la France est le deuxième contributeur (cf. *infra*).

Ce nouvel indicateur 5.3 est bien renseigné, illustre la progression des décaissements du FED et la stagnation de ses engagements, de telle sorte que **la cible du taux d'engagement, fixée à 100 % en 2010, est atteinte dès 2007**. Votre rapporteur spécial relève également qu'il est opportunément prévu d'intégrer dans le PAP de 2009 un **sous-indicateur relatif à la qualité des projets du FED**, ce qui est nécessaire dans la mesure où l'efficacité de l'aide ne se mesure pas à l'aune de la seule rapidité de décaissement.

En outre, certaines remarques formulées fin 2006 par votre rapporteur spécial demeurent valables :

¹ Cet indicateur rend compte du délai d'instruction par la DGCID des projets déposés par les ONG, du taux de sélection des projets de ces associations, et de la part des projets qui sont évalués a posteriori.

² Rapport d'information n° 46 (2005-2006).

- la **signification ambiguë des indicateurs de l'objectif 3**, à mi-chemin de l'APD et de l'attractivité de la langue et de l'enseignement français ;

- la **portée limitée de l'indicateur 5.2** (ratio d'efficacité du réseau de coopération et d'action culturelle, avec ou sans les cofinancements) dès lors qu'il ne porte que sur un poste pilote pour le programme 209. La méthodologie relativement complexe du ratio d'efficacité conduit le ministère à entourer de précautions l'interprétation des résultats, qui seront revus une fois les données pour 2006 connues ;

En revanche, **votre rapporteur spécial approuve le relèvement de certaines cibles** dont il avait souligné le manque d'ambition, en particulier celles des indicateurs 3.4 (qualité des projets éligibles aux programmes scientifiques bilatéraux), relevée à 21 % dans le PAP de 2007 puis à 30 % dans le PAP de 2008, et 4.1 (part de l'APD européenne et multilatérale allouée à l'Afrique subsaharienne, à la ZSP et aux PMA), dont les résultats pour 2006 dépassaient déjà les cibles antérieures de 2010. En revanche, les cibles de 3 des 5 sous-indicateurs de l'indicateur 3.1 (nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les sections scolaires bilingues, les filières universitaires francophones et dans les établissements culturels) seraient atteintes dès 2007.

IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION

Votre rapporteur spécial se félicite des nouveaux progrès de la JPE par rapport au PAP de 2007, dans l'explication plus exhaustive du contenu précis des actions financées. En revanche la mention des prévisions de consommation en 2007 est en recul.

A. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX

Certains instruments transversaux très représentatifs de l'action du ministère en matière d'APD et relevant ou non de l'aide-projet sont ventilés sur plusieurs actions, et doivent donc faire l'objet d'une analyse consolidée.

1. Bourses, missions d'experts et invitations

Les **bourses** de stage et d'études, mises en œuvre par l'administration centrale (pour les programmes « d'excellence » et d'appel que sont les bourses Eiffel et Major) ou les postes, devraient représenter un montant de 84 millions d'euros en 2008, analogue à celui de 2007 et incluant la subvention pour les bourses de l'Agence universitaire de la francophonie. **Comme en 2007, la priorité est donnée à l'attractivité des élites des grands pays émergents.**

18.629 bourses ont été octroyées en 2006 (dont 11.910 bourses de stage), soit une diminution de 7,6 % par rapport à 2005 et de 17 % par rapport à 2002. 42,8 % des boursiers étaient originaires des Etats d'Afrique subsaharienne et du Maghreb. L'agence **CampusFrance** a pour principaux objectifs de promouvoir l'enseignement supérieur français à l'étranger et d'offrir aux étudiants étrangers des prestations d'information, d'orientation et d'inscription pour suivre des études supérieures en France, par l'instauration progressive d'un guichet unique d'accueil (cf. *supra* sur les espaces CEF). Pour les années 2007 et 2008 un accent particulier sera mis sur l'Europe.

Les **missions d'expertise** de courte ou moyenne durée, mis en œuvre par Egide, sont évaluées à 11.219 en 2008 et devraient représenter un coût d'environ 16,8 millions d'euros, majoritairement imputé sur l'action 3 d'aide bilatérale aux pays de la ZSP et autres PMA.

Enfin 5.329 **invitations** de professionnels, pour un montant global de 12,1 millions d'euros (en baisse de 9 % par rapport à 2007), devraient être accordées en 2008.

2. Opérations de transfert hors FSP

Ces opérations recouvrent la majeure partie des interventions du MAEE dans les domaines linguistique, culturel et scientifique : diffusion, soutien au français, appui aux opérateurs audiovisuels hors LOLF, soutien aux formations supérieures délocalisées, projets dans le domaine de la gouvernance... **Le PAP mentionne deux exemples que votre rapporteur spécial juge relativement éloignés du « cœur de cible » de l'APD française** : le Fonds d'Alembert (promotion de la production intellectuelle française sur les enjeux majeurs de la mondialisation et du développement technique) et le projet quadriennal de coopération technique européenne Eurosocial en Amérique du sud.

3. Une aide-projet croissante et davantage confiée à l'AFD

a) La finalisation des transferts sectoriels à l'AFD

L'aide-projet bilatérale dans les pays de la ZSP est financée par le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et l'AFD, selon la **nouvelle répartition sectorielle** initiée en 2005 au profit de l'Agence. Le FSP reste néanmoins conçu comme un instrument privilégié de partenariat avec les collectivités publiques des Etats, de concertation et de cofinancement avec les autres bailleurs de fonds, de lutte contre la pauvreté et d'implication de la société civile, notamment *via* le Fonds social de développement (FSD).

Sur plus de 480 projets FSP actifs, **55 ont été transférés à l'AFD en 2005 et 2006**, en deux vagues : 26 concernent les secteurs sociaux, 18 le développement rural et l'environnement, 6 les infrastructures et le développement urbain et 5 d'autres secteurs. L'AFD a pris les décisions

d'octroi correspondantes pour 90,8 millions d'euros, soit 99,7 % des engagements transférés. A fin juillet 2007, **l'AFD avait décaissé 39,55 millions d'euros** sur ces projets transférés, soit un taux de décaissement moyen de 43,5 % moins de deux ans après leur octroi en moyenne, ce qui apparaît satisfaisant.

De manière générale, et après une période d'apprentissage des nouvelles procédures, la mise en œuvre des projets sous maîtrise d'ouvrage des bénéficiaires, et non plus des services de coopération, se déroule correctement : 3 projets sont d'ores et déjà achevés et 42 projets sur 55 notés sont classés A ou B dans l'échelle de notation de l'AFD.

L'AFD, qui s'est engagée à maintenir le potentiel de l'assistance technique résidentielle, a également procédé au recrutement, avec l'aide de FCI, de la majorité des 320 assistants techniques affectés aux projets. Le coût moyen élevé des experts techniques¹ n'a apparemment pas constitué un obstacle majeur et les pays partenaires ont fait prévaloir la continuité de l'expertise française.

Ce constat positif ne dispense pas de veiller à ce que l'offre française soit financièrement compétitive. Or **aucune étude comparative n'a été conduite** sur le coût et le régime juridique de l'expertise publique française par rapport à celle des principaux bailleurs.

b) Des montants en hausse soutenue

L'évolution des AE et CP de l'aide-projet en 2007 et 2008 est la suivante :

Dotations du MAEE au titre de l'aide-projet du FSP et de l'AFD en 2007 et 2008

(en millions d'euros)

	AE				CP			
	Exécution 2006	LFI 2007	PLF 2008	Evolution 2007/2008	Exécution 2006	LFI 2007	PLF 2008	Evolution 2007/2008
FSP	143,4	123,5	102	-17,4 %	149,5	164,1	132	-19,6 %
AFD	332	230	320	39,1 %	200	163	226	38,7 %
Total	475,4	353,5	422	19,4 %	349,5	327,1	358	9,4 %

N.B : les AE et CP du FSP en 2007 intègrent la déduction pour réserve légale. Les CP de l'AFD en 2006 et 2007 incluent les crédits destinés au transfert de l'assistance technique ; ceux de 2008 incluent 31 millions d'euros de ressources non budgétaires prélevées sur le résultat de l'Agence.

Source : projet annuel de performances du programme 209 annexé au projet de loi de finances pour 2008

Votre rapporteur spécial constate que l'aide-projet n'est pas « sacrifiée » et s'inscrit même en forte augmentation pour l'AFD, qui détient désormais une compétence sectorielle extensive, le FSP étant essentiellement positionné sur les secteurs de la gouvernance, de la société

¹ Estimé fin 2006 à 162.000 euros en moyenne pondérée, dont 148.000 euros pour les experts recrutés par FCI.

civile, de la culture et de l'enseignement supérieur. La hausse de près de 20 % des AE en 2008 répond à cette « montée en puissance ». Le plan d'orientation stratégique de l'AFD traduit également cette évolution puisque **les montants prévisionnels d'engagement et de versements sont en forte hausse sur 2008-2012**. Cette projection impliquera que les dotations budgétaires « suivent » sur la période, dans un contexte global de fortes incertitudes sur le niveau de l'APD française (cf. *supra*) et de prélèvement croissant sur le résultat de l'AFD.

Projection de l'aide-projet de l'AFD en 2008-2012 (hors PRCC)

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2008/2012
Engagements	400	450	500	550	550	37,5 %
Versements	252	275	306	341	382	51,2 %

Source : projet annuel de performances du programme 209 annexé au projet de loi de finances pour 2008

Votre rapporteur spécial estime que l'AFD a prouvé sa capacité à piloter efficacement des projets dans des domaines variés, sans toutefois être en mesure de toujours tenir les délais. La gestion des projets est également confortée par un système de notation et de suivi qui, s'il n'est pas exempt de faiblesses et d'incohérences (cf. *supra*), **n'en est pas moins devenu systématique et harmonisé, à la différence des pratiques hétérogènes des SCAC**. L'attribution à l'AFD des secteurs de la santé, de la formation professionnelle et de l'éducation de base constitue cependant un **réel défi**, parfois considéré comme quasiment insurmontable par les SCAC compte tenu du peu d'expérience de l'Agence dans ces domaines, mais dont votre rapporteur spécial pense qu'elle parviendra à l'assumer, comme le prouve d'ailleurs la bonne qualité d'ensemble des projets FSP transférés (cf. *supra*).

c) Un portefeuille de projets FSP qui pourrait être davantage rationalisé

Les crédits attribués au FSP sont désormais inscrits sur la seule action 3 (aide bilatérale) et financent un portefeuille de 295 projets en cours d'exécution¹ (contre 320 fin 2006) représentant un montant cumulé d'un peu plus de **600 millions d'euros**.

Comme en 2006, le PAP précise que le portefeuille de projets du FSP « a été passé en revue afin de clôturer les projets les plus anciens », sans davantage de précisions. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, l'essentiel de la revue a été réalisé en 2004 et **55 projets sur 536 projets opérationnels ont été fermés fin 2004**. Dans le même esprit, le contrôle stratégique sur la programmation et les modalités de suivi des

¹ Dont 205 projets pays, 9 projets inter-Etats et 81 projets mobilisateurs.

projets FSP ont été renforcés avec les postes. Enfin il ne subsiste plus fin 2007 aucun projet en gestion « hors réforme », c'est-à-dire de projets de l'ex-FAC dont le comptable assignataire était l'AFD.

Votre rapporteur spécial n'en a pas moins constaté, lors de ses dernières missions de contrôle, que les SCAC hésitaient encore trop à interrompre les projets anciens, « en panne » ou dont l'appropriation par le pays partenaire était insuffisante.

Au premier semestre 2007, plus de la moitié (53 %) des projets FSP concernaient l'Afrique sub-saharienne, et près de 40 % étaient des projets « tous pays ». La reprise des projets FSP devrait être effective en 2008 en Côte d'Ivoire, au Libéria et au Rwanda. Les **15 projets dans les pays hors ZSP** (Afghanistan, Irak, Territoires palestiniens, projets mobilisateurs) représentaient un montant cumulé, au premier semestre de 2007, de **52,5 millions d'euros**, un montant élevé ayant été approuvé en 2006 (plus de 30 millions d'euros).

B. ANIMATION DU RÉSEAU ET COORDINATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : 104,5 MILLIONS D'EUROS

Cette action comprend majoritairement des dépenses de rémunération de titre 2 (60,5 millions d'euros). Ainsi qu'il a été précisé *supra*, **son périmètre a été élargi pour en faire une réelle « action support »**, ce qui se traduit par l'augmentation des effectifs affectés¹, le transfert des subventions aux opérateurs LOLF, et l'imputation dans une sous-action spécifique des dotations de fonctionnement aux EAF et aux espaces CampusFrance.

En outre, **les frais de justice** afférents à des contentieux initiés par d'anciens assistants techniques **sont désormais budgétisés** à hauteur de 401.759 euros – **répondant en cela à une observation formulée par votre rapporteur spécial** dans son rapport budgétaire sur le PAP de 2007 – et diverses indemnités pour les personnels expatriés et assistants techniques (dont l'indemnité de changement de résidence – ICR) ont été transférées sur le programme 105, soit 11 millions d'euros.

Les 43,96 millions d'euros de crédits de fonctionnement demandés (AE = CP) concernent :

- les dépenses d'informatique (830.000 euros) et les actions de communication (624.706 euros), d'évaluation (972.824 euros) et de formation. Il est notamment prévu de lancer en 2008 des évaluations portant sur la coopération avec le Mozambique, l'assistance technique au Cambodge et les structures de concertation inter-ONG ;

¹ En particulier des titulaires et CDI en administration centrale (261 ETPT contre 138 ETPT dans le plafond d'emplois de 2007) et des CDD et volontaires internationaux (104 ETPT contre 14 ETPT dans le plafond d'emplois de 2007).

- les frais de missions, représentation et tournées, qui devraient diminuer légèrement en 2008 (2,9 millions d'euros) ;

- la reconduction de la subvention de fonctionnement de 620.000 euros accordée au **Haut conseil de la coopération internationale** – HCCI. Votre rapporteur spécial considère que cette instance, qui compte 45 membres et bénéficie de la mise à disposition de 12 emplois, n'a pas fait la preuve de son utilité et vous propose donc un **amendement tendant à supprimer cette subvention**. Votre rapporteur spécial regrette également que les moyens humains et matériels mis à disposition du HCCI ne soient pas valorisés dans le PAP ;

- les dotations de fonctionnement aux EAF culturels (23,9 millions d'euros), de recherche (5,7 millions d'euros) et aux espaces CampusFrance (763.000 euros) ;

- les subventions pour charges de service public accordées aux trois opérateurs **FCI** (300.000 euros, soit une diminution de 40 % par rapport à 2007), **CulturesFrance** (5,8 millions d'euros, stable par rapport à la dotation de 2007 telle qu'amendée par le Sénat) et **CampusFrance** (1,01 million d'euros).

C. POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES BILATÉRALES DANS LES PAYS ÉMERGENTS ET À REVENU INTERMÉDIAIRE : 105,6 MILLIONS D'EUROS

1. Promotion de l'enseignement supérieur et recherche en faveur du développement

Les 20,6 millions d'euros demandés pour cette sous-action sont majoritairement dédiés aux **bourses** (14,86 millions d'euros) en application des recommandations du rapport précité de M. Hervé Gaymard. Les principales actions mises en œuvre sont le programme de mobilité « Eiffel »¹, le programme post-doctoral « Hermès » (orienté prioritairement vers l'Argentine, le Brésil, le Chili et l'Indonésie) et le programme « **Quai d'Orsay-entreprises** », nouveau programme décidé en mai 2006 et qui repose sur des partenariats avec des acteurs privés.

Votre rapporteur spécial soutient fortement cette initiative qui paraît bien conçue², répond à un besoin et renforce les nécessaires liens avec les acteurs économiques privés. Il constate cependant que les entreprises aujourd'hui partenaires (Alstom, RATP, SNCF et Thalès) **ressortissent**

¹ Le nombre de bourses octroyées est passé de 430 en 2005 à 370 en 2007 ; la DGCID prévoit cependant d'octroyer 100 nouvelles bourses en 2008.

² Le MAEE offre une formation linguistique avant le départ et une bourse de couverture sociale qui confère à l'étudiant le statut de boursier du gouvernement français ; l'entreprise partenaire offre l'allocation de vie, un tutorat personnalisé et des stages d'application rémunérés ; les écoles et universités partenaires offrent des frais de scolarité réduits.

encore largement à la sphère publique, et souhaite que la DGCID accentue ses efforts de prospection en direction des grandes entreprises privées.

Les échanges d'expertises et les programmes conjoints de recherche mobilisent 1,95 million d'euros, notamment pour des programmes mis en œuvre par la DGCID tels que le programme ARCUS (Action en région de coopération universitaire et scientifique), les partenariats Hubert Curien pour la mobilité des chercheurs, ou le programme STIC AmSud. La JPE de la sous-action fournit des informations exhaustives sur le fonctionnement de ces instruments. **Votre rapporteur spécial souligne la nécessité de renforcer l'effet de levier**, et approuve à cet égard le principe du cofinancement du programme ARCUS par les régions françaises et les pays partenaires, compte tenu de leur niveau de développement.

Enfin les **opérations de transfert hors FSP** (3,8 millions d'euros) ont trait à des actions très variées telles que l'appui à la formation au patrimoine en Inde ou la mise en place d'un programme transversal de recherche sur l'Asie du Sud-Est.

2. Affirmation de la dimension culturelle du développement

Cette sous-action est dotée de **12,88 millions d'euros**, dont 6,6 millions d'euros pour les transferts hors FSP, 2,9 millions d'euros pour les bourses et 2,26 millions d'euros pour les échanges d'expertise. La **Chine** est présentée comme une priorité pour la promotion de la diversité culturelle et l'apprentissage du français.

3. Développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté

Les **26,7 millions d'euros** de crédits demandés sont consacrés aux bourses (5 millions d'euros), aux échanges d'expertises (5,94 millions d'euros), aux transferts à l'AFD pour le soutien à la gouvernance démocratique (14,8 millions d'euros), aux fonds de soutien paritaires (entre la France et le pays partenaire), à la coopération décentralisée (1,5 million d'euros) et aux cofinancements de projets d'ONG françaises, notamment dans les domaines de la protection de l'enfance et des droits de l'homme (410.000 euros).

D. POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES BILATÉRALES DANS LES PAYS DE LA ZSP ET LES PMA : 764,4 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 669,4 MILLIONS D'EUROS EN CP

1. Les bourses, échanges et instruments d'aide-projet

Cette action est structurée en trois sous-actions identiques à celles de l'action 2 relative à la coopération bilatérale dans les pays émergents, et met également en œuvre des bourses¹ (52,4 millions d'euros), des échanges d'expertise (19,8 millions d'euros) et des programmes d'échanges scientifiques (3,5 millions d'euros). Sur cette action sont logiquement imputées les **subventions à l'AFD** (320 millions d'euros en AE et 195 millions d'euros en CP) et la **majeure partie des crédits du FSP** (62,8 millions d'euros en AE et 88,6 millions d'euros en CP).

Le **Fonds de coopération pour le Pacifique** (créé en 1986) est doté de 2,9 millions d'euros. Le PAP précise les critères d'éligibilité des projets, parmi lesquels figurent le renforcement des échanges avec les collectivités françaises du Pacifique et le soutien à la francophonie dans une région très dominée par la langue anglaise.

Les **opérations de transfert hors FSP** (54,31 millions d'euros), toujours très diversifiées dans la continuité de la logique de l'ex-titre IV, sont par exemple consacrées à des programmes transversaux de recherche (problématiques Maghreb-Sahel, sécurité en Afrique), à l'appui à 7 plateformes de l'Agence nationale de recherche sur le sida, au renforcement des capacités institutionnelles des agences de bassin transfrontalières (Niger, Volta, Mékong), au soutien aux institutions régionales pour la préservation des biens publics mondiaux et de la biodiversité, ou au renforcement des systèmes de santé en association avec l'OMS.

Le **soutien à l'éducation de base**, élément déterminant du développement endogène par constitution du capital humain, constitue un axe majeur de l'aide française et est identifié comme secteur de concentration dans 17 des 30 DCP signés, pour une enveloppe indicative de **450 millions d'euros pour les 5 ans à venir**. Cet appui passe par différents canaux : contrats de désendettement-développement² ; aide-programme (aide budgétaire globale ou sectorielle) et prêts³ de l'AFD ; soutien technique du pôle français d'expertise régional⁴ basé à Dakar auprès de l'Unesco depuis 2002 ; participation à l'initiative *Fast Track* – Education pour tous⁵ ; projets locaux

¹ Dont un nouveau programme pour les mobilités africaines sud-sud, dans un souci de décloisonnement de l'Afrique francophone et anglophone.

² Au Cameroun 90 millions d'euros sur cinq ans seront ainsi affectés au secteur de l'éducation.

³ En particulier en Afrique du Sud, Namibie et au Maroc.

⁴ La consolidation de ce pôle d'expertise, qui fait aujourd'hui référence au plan international, s'inscrit dorénavant dans une logique de multilatéralisation, pour valoriser l'expertise française dans la mobilisation multilatérale en faveur des objectifs d'Education pour tous.

⁵ Sous forme d'appui technique au secrétariat (2 assistants techniques prévus en 2007) et de contribution aux fonds fiduciaires de l'initiative (20 millions d'euros sur 3 ans à partir de 2007).

dans le cadre de la opération décentralisée et de l'appui aux ONG ; contributions aux fonds multilatéraux.

L'appui de la France en faveur des systèmes éducatifs reste toutefois modeste en comparaison des sommes mobilisées par d'autres partenaires de l'OCDE, ce qui est mal restitué par les statistiques du CAD qui incluent les coûts d'écolage et la subvention à l'AEFE. Ainsi, le Royaume Uni a annoncé, en avril 2006, 12 milliards d'euros sur 10 ans en référence explicite aux objectifs d'Education pour tous. Pour mieux traduire ses priorités, la France a annoncé en avril 2007, lors des réunions de printemps de la Banque Mondiale et du FMI, un **engagement de 300 millions d'euros supplémentaires sur 5 ans** en financement bilatéral dans le secteur de l'éducation de base des pays africains.

2. L'aide budgétaire post-conflit et aux sorties de crise

Les crises des Balkans, notamment au Kosovo et en Macédoine, ont illustré la nécessité d'instruments adaptés au financement d'opérations de reconstruction dans des délais rapides, au-delà de l'aide d'urgence proprement dite dont est responsable la Délégation à l'action humanitaire (DAH).

Ce type d'intervention de sortie de crise s'est poursuivie, en 2005 et en 2006, en Afghanistan, en Palestine, au Liban, en RDC (processus électoral), en Sierra Leone (tribunal spécial) et au Darfour, pour lequel des moyens importants ont été mis en place *via* l'Union africaine. De janvier à août 2007, 18,9 millions d'euros d'aides, sur une dotation annuelle de 22 millions d'euros abondée en cours d'exercice¹, ont été consacrées à l'Afghanistan, aux Territoires palestiniens (15 millions d'euros), au Burundi et à la Guinée-Conakry.

Dans un souci de **sincérité budgétaire**, la dotation prévue pour 2008 a été dès l'origine révisée à la hausse pour atteindre **20,12 millions d'euros**.

3. La diminution du soutien à la coopération décentralisée

Le budget de l'appui à la coopération décentralisée s'inscrirait en baisse prononcée en 2008 avec 8,3 millions d'euros (dont 6,8 millions d'euros imputés sur l'action 3), après s'être élevé à **11,5 millions d'euros en 2007** (dont un million d'euros imputés sur le programme 185). Depuis 2007, **deux appels à projets annuel et triennal** ont été lancés, remplaçant les délégations de crédits dans le cadre des contrats de plan Etat-région. 23 régions ont répondu aux appels à projets et plus de 200 collectivités infra-régionales se sont également inscrites dans cette dynamique pour une demande de subvention d'un montant global supérieur à 15 millions d'euros.

¹ La dotation prévue en loi de finances initiale était de 12 millions d'euros.

Le MAEE maintient également son soutien à Cités Unies France, aux organismes qui fédèrent des collectivités territoriales, aux associations qui coordonnent et organisent des actions en matière de coopération décentralisée, et aux grandes associations d'élus (ARF, ADF, AMF). Il cofinance l'organisation des rencontres de coopération décentralisée¹, et apporte en tant que de besoin un appui aux préfetures de région dans le cadre d'une **déconcentration accrue des procédures d'instruction et de cofinancement** des projets de coopération décentralisée.

Comme en 2007, les axes géographiques censés structurer les appuis du MAEE à la coopération décentralisée **ne constituent absolument pas des priorités**. En revanche les priorités sectorielles paraissent mieux formalisées : appui institutionnel, développement durable et **projets mutualisés inter-collectivités pour éviter le saupoudrage**.

4. Le soutien aux ONG

La majeure partie des crédits de soutien aux organisations non gouvernementales et de solidarité internationale (ONG/OSI) est imputée sur cette action, à hauteur de **35,9 millions d'euros**. Les moyens consacrés par la Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAIIONG) aux ONG/OSI et à leurs collectifs devraient poursuivre leur progression en 2008 (21,3 millions d'euros en 2003, 32,2 millions d'euros en 2006), conformément à l'engagement pris de les doubler entre 2004 et 2009². Les moyens publics consolidés (MAAIIONG, autres crédits d'administration centrale, SCAC, coopération décentralisée, autres ministères) représentent toutefois des montants nettement supérieurs, de l'ordre de **88,5 millions d'euros en 2005**.

Les priorités géographiques et sectorielles du CICID devraient être mieux respectées, et l'expérience de **déconcentration** des décisions et des crédits de subventions auprès de 5 ambassades (Sénégal, Madagascar, Cambodge, Yémen et Guinée-Conakry) sera sans doute étendue afin de mieux intégrer l'action des ONG soutenue par le ministère à celle des ambassades.

Votre rapporteur spécial souhaite l'accélération de cette démarche, qui s'inscrit dans la continuité des engagements³ sur l'amélioration de la cohérence, de l'instruction et du contrôle des ONG, pris par le directeur général de la coopération internationale et du développement lors de son

¹ Journées franco-chinoises, franco-burkinabès, balkans, franco-vietnamiennes et franco-brésiliennes en 2007.

² Avec **1,18 %** de l'APD transitant par les ONG et OSI en 2005 et 1,07 % en 2004, la France se situait au neuvième rang, selon les données incomplètes (afférentes à seulement 10 pays) fournies par le CAD.

³ Portant en particulier sur la réforme du FONJEP, la réduction des délais d'instruction et de paiement des subventions, la mise en œuvre d'appels à initiatives pour sortir d'une simple logique de guichet, le renforcement du dialogue avec les ONG, les demandes de reversement des trop-perçus, l'évaluation, le renforcement des capacités des ONG françaises pour faciliter leur accès aux financements multilatéraux, et la mention explicite des cofinancements du ministère dans les publications et médias utilisés par les associations.

audition par votre commission le 25 octobre 2005. Ainsi qu'il l'a précisé dans ses conclusions sur les contrôles effectués en Afrique australe et en Asie du sud-est¹, votre rapporteur spécial recommande également que la MAIIONG consolide les appréciations des postes et établisse une sorte de notation interne des ONG/OSI en fonction de leur efficacité et de leur conformité aux priorités de l'aide gouvernementale. Compte tenu de la situation très hétérogène des ONG², il engage également la DGCID à **accentuer son incitation au regroupement d'associations** atomisées et disposant trop rarement de la surface nécessaire pour asseoir leur crédibilité internationale.

De nouveaux outils contractuels seront également développés en 2008 (appels à initiatives envisagés sur le genre, l'environnement ou les droits de l'homme) afin d'apporter un appui plus important et plus visible aux ONG françaises les plus importantes dans leur capacité à intervenir, en concertation avec le ministère, dans les grandes conférences et débats internationaux.

Outre les **évaluations** conduites par le F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, études transversales et évaluations), la MAIIONG et le bureau de l'évaluation de la DGCID organisent des évaluations de programmes importants, de politiques ou d'associations (Coordination Sud).

La MAIIONG a cofinancé en 2006 128 ONG et OSI pour un montant de **45,7 millions d'euros**. L'année 2007 a vu le lancement de **nouvelles conventions d'objectifs** (Médecins du Monde et Handicap International) et de nouveaux programmes concertés pluri-acteurs (PCPA), notamment sur la Guinée et l'Algérie.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès de l'ambassade de N'Djamena, **l'association L'Arche de Zoé n'a bénéficié au cours de la période récente d'aucun soutien financier d'organismes publics français** – SCAC, DGCID ou AFD. Une assistance (mise à disposition de véhicule) lui a simplement été fournie, au titre de l'aide humanitaire et selon les modalités de droit commun.

5. La débudgétisation intégrale des C2D

Les C2D constituent le **volet français additionnel à l'initiative PPTE pour l'annulation de créances d'APD. Quatre principaux domaines d'affectation sont privilégiés** : l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes pandémies, les équipements et infrastructures, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles. Pour les pays de la ZSP, l'AFD a un rôle

¹ Rapport d'information n° 374 (2006-2007).

² Pour certaines ONG françaises, la part de fonds publics peut représenter jusqu'à 75 % de leurs ressources totales. A contrario d'autres ONG, surtout dans le domaine de l'urgence humanitaire, mobilisent un réseau dense de bénévoles et de donateurs et obtiennent jusqu'à 90 % de fonds privés.

de mise en œuvre des C2D (instruction et exécution des points d'affectation) sous le pilotage conjoint de la DGCID et de la DGTPE.

Au 1^{er} juin 2007, sur les 22 pays éligibles aux C2D, 13 ont atteint le point d'achèvement et **9¹ ont signé leur premier C2D avec la France**. Le Mozambique, la Mauritanie, l'Ouganda et la Tanzanie ont signé leur deuxième C2D. Les C2D du Honduras et du Malawi sont par ailleurs en cours d'instruction et devraient être signés fin 2007. Quant au **Rwanda**, la signature du C2D est reportée *sine die*, compte tenu de la décision des autorités rwandaises de rompre les relations diplomatiques avec la France.

En juin 2006, le Cameroun a signé son premier C2D pour un montant de 537,6 millions d'euros sur la période avril 2006-mars 2011, ce qui en **fait le plus important programme d'APD jamais signé par la France**. Les financements de ce C2D sont affectés à **5 secteurs prioritaires** : l'éducation de base, la santé et la lutte contre le sida, l'agriculture et la sécurité alimentaire, l'environnement et la biodiversité, les infrastructures routières et urbaines. Un dispositif de pilotage du C2D, associant l'ensemble des partenaires et chargé de veiller au respect des principes de transparence, de contrôle, d'efficacité et de mesure des résultats, a été mis en place. Il comprend un comité d'orientation et de suivi appuyé par un comité technique bilatéral.

Les prévisions de décaissement en 2008 s'élèvent à **184,4 millions d'euros**, essentiellement au profit du Cameroun (107,6 millions d'euros), de la République démocratique du Congo (39,7 millions d'euros), du Ghana (7 millions d'euros) et de Madagascar (5,75 millions d'euros).

Compte tenu du décalage persistant entre prévision et exécution, il est probable que cette dotation est sur-calibrée. Les C2D se révèlent en effet plus difficiles à mettre en place que prévu, tant en raison des aléas politiques et économiques des pays concernés que de la complexité de la procédure, de telle sorte que **les prévisions annuelles de décaissements sont « glissantes » et systématiquement supérieures aux déboursements effectifs**. A titre d'exemple, les décaissements en 2007 devraient être inférieurs de près de 36 millions d'euros aux prévisions établies fin 2006, et les premiers versements prévisionnels afférents à certains contrats de montant élevé (Congo, RDC notamment) ont été décalés de plusieurs années.

Le financement des C2D, qui reposait de manière croissante sur le résultat de l'AFD, **est désormais totalement débudgétisé** et mobilise deux sources de financement :

¹ Le Mozambique, l'Ouganda, la Tanzanie, la Bolivie, la Mauritanie, le Ghana, Madagascar, le Nicaragua et le Cameroun.

- **l'autofinancement de l'AFD à hauteur de 113,9 millions d'euros**, par prélèvement sur son résultat net et libération de provisions constituées au titre des créances incluses dans les C2D¹. Ce prélèvement vient s'ajouter à celui (de 101 millions d'euros) opéré sur le résultat net dans le programme 110 et au complément de 31 millions d'euros destiné à financer les dons projets, soit un **prélèvement total de 246 millions d'euros sur les ressources de l'AFD, correspondant à l'intégralité du résultat escompté** ;

- **70,5 millions d'euros** (50,4 millions d'euros dans le PAP 2007) **résultant de la modification des modalités de traitement des créances**. Il s'agit des économies réalisées en distinguant les échéances AFD de celles de la Banque de France et de Natixis. Le mécanisme consiste à refinancer par des crédits budgétaires les seules créances portées par l'AFD². L'opération, qui consiste en un jeu d'écritures, reste neutre pour le pays bénéficiaire et permet d'économiser environ 30 % du coût budgétaire des C2D.

Votre rapporteur spécial, à la suite de la mission de contrôle qu'il a effectuée en Afrique australe en juillet 2006, se montre vigilant sur la **prévention des risques de détournement lorsque les C2D utilisent le canal de l'aide budgétaire affectée ou globale**, comme c'est le cas dans trois pays (Ghana, Madagascar et Mozambique). Dans le cadre de la concertation avec les autres bailleurs, des missions conjointes de revue de l'exécution budgétaire et de la bonne utilisation des fonds versés sont organisées, et des examens de la situation des finances publiques sont effectués à cette occasion. Par ailleurs, toute rupture des relations avec le FMI remettrait en cause l'aide budgétaire accordée.

¹ La convention de 2003 sur la gestion des C2D prévoit en effet qu'« en contrepartie de la garantie octroyée par l'Etat, l'AFD reversera à l'Etat un montant correspondant à la totalité des provisions constituées dans ses livres au titre des concours concernés, sur le principal et sur les intérêts ». Les provisions ainsi libérées correspondent à la signature des C2D de la RDC, de la Guinée et de Sao Tomé.

² Les échéances remboursées par les autorités du pays co-contractant à la Banque de France et à Natixis – correspondant aux créances portées par l'Etat – sont transférées à l'AFD et directement reversées au pays concerné sans appel de fonds de l'AFD auprès de l'Etat. Les échéances de la Banque de France et de Natixis étant ainsi annulées d'un point de vue comptable, elles sont ensuite transportées aux découverts du Trésor.

Calendrier et estimation des refinancements au titre des C2D de 2006 à 2009

(en millions d'euros)

Pays éligibles	CP ¹ (date effective / anticipée)	Date C2D	Cumul échéances à partir du CP ¹	2006	2007	2008	2009	Commentaires
Ouganda	mai-2000	mars-2002	12,3	0,5	1,2	1,6	1,6	2 C2D : 3,2 M€ et 8 M€
Mozambique	sept-2001	nov-2001	95,7	7,2	6,7	5	3,8	2 ^{ème} C2D signé 11/2004 (30,3 M€)
Tanzanie	nov-2001	juin-2003	12,7	0,9	0,9	0,9	0,9	2 ^o C2D signé en 2006
Mauritanie	juin-2002	juillet 2003	69,6	4,1	4	3,8	3,7	2 ^o C2D signé 06/2006
Bolivie	juin-2001	mai-2003	20	1,1	1,6	1,4	1,3	2 ^o C2D prévu en 2007
Nicaragua	janv-2004	mars 2005	2,4	1,2	1,2	-	-	C2D unique
Ghana	juil-2004	nov. 2004	56,3	7	7	7	7	2 ^o C2D en 2008
Madagascar	oct-2004	février 2005	49,7	6,5	6,1	5,7	4,6	2 ^o C2D en 2008
Honduras	avril 2005	Reporté	8	-	0,9	0,8	0,8	Regroupement sur C2D unique
Rwanda	avril 2005	Reporté sine die	3,2	-	0	0	0	Rupture des relations diplomatiques
Cameroun	avril 2006	juin 2006	1.498	109,2	113,7	107,6	103,9	C2D le plus élevé
Malawi	août 2006		9	-	0,1	0,1	0,1	Hypothèse C2D unique
Sao Tome	mars 2007		0,3	-	0,1	0,4	0,4	Hypothèse : C2D unique (2007-2009)
Guinée	fin 2008		125	-	-	5,5	9,5	
RDC	début 2008		84	-	-	39,7	42	Refinancement d'une seule échéance
Côte d'Ivoire	pas de calendrier		1.140	-	-	-	-	
Guinée	fin 2008		125	-	-	5,5	9,5	
Haïti	fin 2008		N.D.			0,7	1,4	
Burundi	décembre 2007		22,5	-	-	4,6	4,2	
Congo	fin 2009		354	-	-	-	-	
Soudan	2011		9	-	-	-	-	
Liberia	pas de calendrier		2	-	-	-	-	
Myanmar	pas de calendrier		6,6	-	-	-	-	
Somalie	pas de calendrier		N.D.	-	-	-	-	
Total			3.578,3	137,7	143,5	184,6	185	

(1) : CP : point d'achèvement de l'initiative PPTE.

Les prévisions de décaissements demeurent difficiles dans la mesure où elles sont liées, notamment, aux perspectives d'atteinte du point d'achèvement et de la réunion consécutive du Club de Paris.

N.B : pour mémoire, les décaissements furent de 13,1 millions d'euros en 2002, 24,9 millions d'euros en 2003, 15,8 millions d'euros en 2004 et 33,1 millions d'euros en 2005.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

E. COOPÉRATION MULTILATÉRALE : 1,17 MILLIARD D'EUROS

Comme dans le programme 110, les versements aux organisations et fonds multilatéraux, désormais clairement isolés dans une action, représentent une part prépondérante du programme 209 avec **1,17 milliard d'euros** (AE = CP) demandés en 2008, soit plus de la moitié des crédits du programme.

1. La poursuite de l'augmentation des contributions volontaires à l'ONU et aux organisations internationales

Au milieu des années 90, les contributions volontaires¹ ont connu une baisse brutale (- 57 % en 1997) et **n'ont que récemment retrouvé leur niveau initial**². Le précédent Président de la République a, dans un courrier du 7 janvier 2005 au secrétaire général des Nations Unies, annoncé une augmentation de 60 millions d'euros de nos contributions volontaires en 3 ans. Avec 85,5 millions d'euros en 2007, l'engagement n'est encore pas rempli et la dotation inscrite pour 2008 sur l'action 5 atteint **90 millions d'euros**, soit une augmentation de 5,3 %. Cette augmentation irait de pair avec une poursuite de la concentration des moyens sur **3 thématiques** : développement, santé, réfugiés et migrations.

Pour compenser cette relative faiblesse, les contributions françaises sont plus concentrées, puisque **les trois-quarts bénéficient en 2007 à 4 organisations** : le PNUD (28 millions d'euros), le HCR (15,2 millions d'euros), l'UNICEF (13,8 millions d'euros), et l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés en Palestine – UNRWA (5,7 millions d'euros). Même dans ces organisations, la France se situe au delà du 10^e rang parmi les contributeurs.

Le PAP précise néanmoins opportunément, ainsi que l'a souligné à plusieurs reprises votre rapporteur spécial, que le **niveau traditionnellement élevé de contribution des pays nordiques et des Pays-Bas**³ est notamment lié au fait qu'ils ne disposent pas d'un réseau d'opérateurs et de services de coopération aussi étendu que le nôtre.

¹ Il s'agit des contributions volontaires :

- aux activités opérationnelles de développement, humanitaires et d'urgence conduites par les fonds et programmes des Nations Unies, qui ne bénéficient pas de contributions obligatoires ;
- pour des montants moindres, à des institutions spécialisées de l'ONU (UNESCO, ONUDI, OIT, OACI, CNUCED/CCI), dont le fonctionnement courant est assuré par les contributions obligatoires des Etats membres.

² 83,2 millions d'euros en 1994, 38,8 millions d'euros en 1998, 49,5 millions d'euros en 2000, 53 millions d'euros en 2002, 63,8 millions d'euros en 2004, 68,9 millions d'euros en 2005 et 85,7 millions d'euros en 2006.

³ En 2007, la contribution non affectée des Pays-Bas au PNUD (86 millions d'euros) est ainsi à elle seule supérieure au total des contributions françaises, et la contribution du Danemark au HCR s'élève à 50 millions d'euros.

Cette action contribue également à financer, à hauteur de **9 millions d'euros**, la **présence française dans les enceintes multilatérales** à travers le programme Jeunes Experts Associés (77 experts en poste dans 28 agences et 6 à la Banque mondiale au 1^{er} juillet 2007) et la participation aux fonds fiduciaires de développement (Banque mondiale, PNUD, UNESCO, OCDE, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes – CEPALC).

2. La quasi-stabilité des crédits de la francophonie

Outre les bourses de l'Agence universitaire de la francophonie (9 millions d'euros), les dotations affectées aux programmes multilatéraux pour la **francophonie** s'inscrivent en légère augmentation de 0,4 % par rapport à 2007, avec **58,4 millions d'euros**. La répartition de cette enveloppe entre les contributions volontaires au Fonds multilatéral unique (FMU) et les contributions obligatoires à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) n'est pas précisée dans le PAP¹. La dotation au FMU devrait cependant être reconduite en 2007.

Le français occupe le 11^{ème} rang dans le monde en tant que langue maternelle, sur plus de 2.000 langues comptabilisées, le 9^{ème} rang si l'on prend en compte le français langue seconde, la 5^{ème} place des langues à diffusion intercontinentale, et demeure la 2^{ème} langue la plus enseignée. **On estime à 118,6 millions les francophones dans le monde**, auxquels il faut joindre près de 60 millions de francophones partiels. On compte également 90 millions de personnes apprenant le français. Deux programmes doivent contribuer à promouvoir la langue française : le plan pluriannuel pour le français dans l'Union européenne, mis en œuvre par l'OIF, et le programme de bourses de l'AUF.

Depuis le Sommet de Ouagadougou de novembre 2004, la francophonie s'est dotée d'un **cadre stratégique décennal** portant sur les années 2005-2014, qui fixe les objectifs stratégiques correspondant aux **quatre missions extensivement définies** : langue française et diversité culturelle ; paix, démocratie et droits de l'homme ; éducation, enseignement supérieur et recherche ; développement durable et solidarité. **Ce faisant, l'ambiguïté persiste sur la vocation première des institutions de la francophonie, entre développement, diversité culturelle, promotion de la langue française et diplomatie pour la paix.**

¹ Pour mémoire, les crédits en 2007 ont été ventilés en **12,16 millions d'euros de contributions obligatoires à l'OIF** et **46 millions d'euros de contributions volontaires au FMU**, dont 20,9 millions d'euros au titre des bourses de l'AUF, précitée, 20,6 millions d'euros au profit de l'OIF, 1,93 million d'euros au profit de l'AIMF et 1,75 million d'euros pour l'Université Senghor.

La conférence ministérielle de Tananarive, en novembre 2005, a également simplifié les institutions de la francophonie, donné une assise juridique à l'OIF, mieux affirmé les attributions du Secrétaire général et approuvé la programmation quadriennale de l'OIF (2006-2009). Le **rôle politique de la francophonie** a également été souligné. Une conférence ministérielle thématique a été organisée en mai 2006 par le Canada sur la prévention des conflits et la sécurité humaine. La France a proposé comme domaines d'action de la francophonie la lutte contre le trafic illicite d'armes légères de petit calibre, la participation des francophones aux opérations de maintien de la paix et la question des enfants-soldats.

Votre rapporteur spécial partage l'appréciation critique de notre collègue Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles. La réforme de l'OIF n'est pas achevée et les statuts de ses membres devraient être clarifiés. Surtout, **cette organisation n'a pas vocation à intégrer tous les pays ayant un tropisme francophile**, mais bel et bien des pays dont l'objectif premier, en son sein, est de diffuser la langue française dans le monde.

3. La France, deuxième contributeur au Fonds de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme

La participation au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (créé en janvier 2002) s'établit à **280 millions d'euros, soit une diminution de 6,7 % par rapport à 2007¹**. Lors de la conférence qui s'est tenue à Berlin fin septembre 2007, la France s'est engagée à participer à hauteur de **900 millions d'euros** à la troisième reconstitution du Fonds pour la période 2008-2010. La France est ainsi le deuxième contributeur à ce fonds, derrière les Etats-Unis.

Depuis 5 ans, le Fonds a obtenu des engagements financiers à hauteur de 7,1 milliards de dollars. **Son rythme d'engagement et de décaissement se révèle plutôt rapide** : il a engagé un montant total de 5,3 milliards de dollars et décaissé 3,24 milliards de dollars, appuyant 450 programmes dans 136 pays. 81 % des décaissements ont été dépensés par l'utilisateur final. Les financements du Fonds représentent 64 % de l'ensemble du financement international de la lutte contre le paludisme, 67 % du financement de la lutte contre la tuberculose et 21 % du financement de la lutte contre le sida.

Plus de 60 % des fonds approuvés lors des 6 premiers appels à projets vont à l'Afrique subsaharienne ; 56 % des sommes déjà engagées iront à la lutte contre le sida² et 26 % à la lutte contre le paludisme³. Alors

¹ 300 millions d'euros en 2007, soit un doublement par rapport à 2005.

² En 2003, près de 3 millions de personnes sont mortes du sida, dont les trois-quarts en Afrique subsaharienne ; 5 autres millions de personnes ont été infectées.

³ Le paludisme tue plus d'un million de personnes chaque année, 90 % des décès survenant en Afrique et principalement chez les moins de 5 ans.

qu'un septième appel à projets a été lancé au printemps 2006, les projets actuellement mis en œuvre devraient notamment permettre, d'ici 5 ans, de :

- placer 1,8 million de malades sous traitement anti-retroviral (cible de 1,3 million pour 2010) ;
- proposer à 62 millions de personnes des tests et des conseils volontaires ;
- fournir 264 millions de doses supplémentaires de traitement anti-paludéens à base d'artémisine contre le paludisme résistant ;
- financer 109 millions de moustiquaires pour protéger les familles de la transmission du paludisme ;
- traiter 3 millions de tuberculeux¹ (traitement DOTS).

4. Une augmentation sous-estimée de la contribution de la France au FED

a) Une forte hausse probable de la contribution française

La participation de la France au FED représente une part importante de l'APD puisqu'elle est évaluée à **725 millions d'euros en 2008**, soit une hausse de 4,2 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2007 (696 millions d'euros).

Les engagements au titre du IX^e FED et des reliquats des FED précédents ont à nouveau progressé pour atteindre fin 2006 3,41 milliards d'euros, de même que les **décaissements avec 2,83 milliards d'euros, niveau encore jamais atteint par le FED en une année**. En montants cumulés, 13,8 milliards d'euros avaient été engagés au 31 décembre 2006, soit 80 % du IX^e FED et des reliquats précédents, et 5,7 milliards d'euros avaient été payés (soit 33 %).

La Commission et la Banque européenne d'investissement (BEI) ont revu en hausse sensible leurs prévisions de décaissements pour 2007/2008 et ont procédé à un appel de fonds supplémentaire de 375 millions d'euros² (soit un total de 3,24 milliards d'euros), poursuivant ainsi la progression du rythme d'exécution constatée depuis 2003. **Cette demande a été refusée par une majorité d'Etats membres** qui ont souhaité maintenir le plafond défini par le Conseil en décembre 2006. Elle aurait alourdi la contribution française de 91 millions d'euros (soit 784 millions d'euros).

¹ Chaque année, près de 2 millions de personnes meurent de la tuberculose malgré la disponibilité de traitements peu onéreux et efficaces dans près de 95 % des cas.

² Les appels de fonds de la Commission et la BEI interviennent trois fois par an sur la base d'un échéancier et d'un plafond budgétaire proposés par la Commission et adoptés par le Conseil. Ils sont obligatoires et reposent sur des prévisions de dépenses établies par la Commission en octobre de l'année n-1 et susceptibles d'être revues en cours d'année, dans la limite du plafond.

Il reste que ce refus n'offre sans doute qu'un court répit avant le franchissement probable de nouveaux seuils de contribution, compte tenu de la montée en puissance du IX^e FED, dont la France est de loin le premier contributeur avec une quote-part de 24,3 % et dont l'enveloppe ne devrait être épuisée qu'en 2011, et de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 du X^e FED, pour lequel la clef de contribution française passera à 19,55 % (soit le deuxième contributeur derrière l'Allemagne).

Malgré cette diminution bienvenue de la clef de contribution, l'inertie des paiements sur les FED antérieurs (et donc un démarrage effectif du X^e FED reporté à 2010), la juxtaposition des FED, le recours accru à l'aide budgétaire et la « clause couperet » (obligation d'engager la totalité du IX^e FED avant le 31 décembre 2007) conduisent à **escompter une poursuite de la hausse des contributions française jusqu'en 2010.**

Dans ces conditions et bien que la fiabilité des prévisions d'appels de fonds du FED demeure aléatoire, **votre rapporteur spécial craint que la dotation inscrite pour 2008 soit largement sous-budgétée** au regard des estimations communiquées par le MAEE sur les versements de la France de 2008 à 2011 : 955 millions d'euros en 2008 (dont 80 millions d'euros pour les appels de fonds non couverts en 2007¹), 840 millions d'euros en 2009, 865 millions d'euros en 2010 et 902 millions d'euros en 2011.

Même en considérant que ces prévisions sont « optimistes », donc *a minima* et sans intégrer les éventuels appels de fonds non couverts en 2007, les prévisions de décaissements du FED en 2008 telles qu'elles figurent dans le nouvel indicateur 5.3 du PAP (fondées sur les estimations de la Commission européenne et de la BEI fournies en juillet 2007), en hausse de 12,5 % par rapport à 2007 (respectivement 3,6 millions d'euros et 3,2 millions d'euros), conduisent votre rapporteur spécial à **estimer la contribution française à 783 millions d'euros minimum en 2008**, soit une sous-budgétisation de 58 millions d'euros.

Caractéristiques du X^e FED (2008-2013)

Pour la période 2008-2013, l'enveloppe globale du X^e FED, financée hors budget communautaire, est de **22,7 milliards d'euros**, dont la quasi-totalité va aux pays ACP. Ce budget comporte **trois grandes rubriques** :

- la coopération nationale (programmes indicatifs nationaux dits PIN, recouvrant deux enveloppes, cf. *infra*) et régionale (programmes indicatifs régionaux, dits PIR) pour 19,5 milliards d'euros, dont 1,77 milliard d'euros pour les PIR ;

¹ Pour 2008, la Commission et la BEI prévoyaient en juillet 2007 une forte hausse des appels de fonds à **3,6 milliards d'euros**, ce qui établirait la contribution de la France pour 2008 à près de 875 millions d'euros. La Commission devrait y reporter les appels de fonds non couverts en 2007, soit environ 300 millions d'euros, portant la contribution française à plus 950 millions d'euros.

- la coopération intra-ACP pour 2,7 milliards d'euros, qui recoupe une multitude d'actions sectorielles et est co-gérée par la Commission et le Secrétariat des pays ACP ;

- la Facilité d'investissement gérée par la BEI, pour 1,5 milliard d'euros.

Le X^e FED est doté d'une vaste gamme d'instruments : **aide-projet et aide-programme** (dont aides budgétaires globales et sectorielles) financées sur les enveloppes nationales « A » (aides programmables, pour 13,5 milliards d'euros) et « B » (aides imprévues non-programmables, pour 1,8 milliard d'euros) ; programmes régionaux ; programmes **thématiques** *via* un certain nombre de facilités (eau, énergie, paix, infrastructures) de la ligne intra-ACP et la participation à des fonds multilatéraux (Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme) ; **prêts bonifiés de la BEI** à travers la Facilité d'investissement dite de Cotonou.

Les priorités géographiques et sectorielles du FED recourent les secteurs d'activité définis dans le consensus européen de décembre 2005 (commerce, environnement, infrastructures, développement rural, eau et énergie, gouvernance, prévention des conflits, développement humain, cohésion sociale et emploi), en **mettant l'accent sur trois domaines** :

- lutte contre la pauvreté (90 % des crédits du X^e FED seront affectés aux pays PMA parmi les pays ACP) et Afrique subsaharienne ;

- gouvernance démocratique : création d'une tranche incitative (2,7 milliards d'euros sur l'enveloppe « A ») allouée aux pays partenaires en fonction de leurs engagements en matière de gouvernance ;

- appui à l'intégration régionale : la dotation des PIR passe de 350 millions d'euros sous le X^e FED à 1,8 milliard d'euros sous le X^e FED.

Concernant la programmation du X^e FED, on relève **deux innovations par rapport au X^e FED** : une programmation conjointe européenne des PIN dans une dizaine de pays et un effort de programmation des programmes horizontaux (ligne intra-ACP). La programmation pays a été achevée à l'été 2007, tandis que les programmes régionaux et thématiques devraient être prêts à la fin de l'année 2007.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

b) Le suivi financier du FED et le recours croissant à l'aide budgétaire

S'agissant du **suivi financier**, la Commission transmet sur une base trimestrielle des états budgétaires¹ au comité du FED ou du groupe ACP du Conseil. La Commission améliore ses modes de gestion et travaille notamment sur des **indicateurs** qui permettent de suivre de plus près les dépenses. La revue annuelle de l'aide du FED par les délégations locales offre l'occasion d'un bilan avec les postes diplomatiques mais c'est surtout au moment de la revue à mi-parcours du FED que l'ambassade peut examiner le profil des décaissements.

¹ Ces états comprennent la situation des engagements et paiements par rapport à l'objectif fixé par la Commission en début d'année, par région et par pays ; les prévisions d'engagements et de paiements pour les mois et années à venir ; et l'impact à la hausse ou à la baisse des montants d'engagements et de décaissements sur les appels à contributions des Etats membres.

Au niveau local, ainsi que votre rapporteur spécial a pu le constater lors de ses missions de contrôle, **la déconcentration ne semble pas exercer pleinement ses effets** et certains responsables de délégation déplorent la lourdeur des procédures et leur manque d'autonomie dans les décisions d'investissement. De même, la concertation entre Etats membres est très inégale selon les pays.

L'amélioration des décaissements du FED est en grande partie liée au recours à l'aide budgétaire¹ et à des versements à des initiatives et fonds multilatéraux² dans le cadre de la ligne intra-ACP. L'utilisation à grande échelle de l'aide budgétaire date du IX^e FED (2003-2007), dont elle représente environ 30 % des crédits. Cette tendance va s'accroître puis l'aide budgétaire globale ou sectorielle pourrait constituer plus de la moitié de l'enveloppe programmable du X^e FED, et jusqu'à 80 % des versements dans certains pays (Ghana). Compte tenu des très importantes masses financières du FED, **le recours à ce type d'aide, qui permet des décaissements massifs et rapides, apparaît inévitable, mais votre rapporteur spécial regrette qu'elle devienne progressivement le canal privilégié d'intervention.**

Outre les conditions de recours à l'aide budgétaire et les critères d'éligibilité des pays ACP fixés par l'Accord de Cotonou³, l'aide budgétaire se décompose en une **tranche fixe** (65 % en moyenne des crédits totaux) et une **tranche variable** (35 %). La tranche fixe ne peut être déboursée qu'en totalité, dès lors que sont remplies trois conditions générales : mise en oeuvre d'une politique de réduction de la pauvreté, bonne gestion des finances publiques, stabilité macro-économique. La décision de décaisser ou non la tranche variable est prise en fonction des conditions générales qui s'appliquent à la tranche fixe et d'indicateurs de performance liés aux domaines de la santé, de l'éducation et de la gestion des finances publiques.

¹ La Commission européenne fut l'un des premiers donateurs à définir une doctrine dans le domaine de l'aide budgétaire, en 2002. Elle a utilisé l'aide budgétaire dès le VII^e FED (1990-1995), avec la création d'une facilité d'ajustement structurel, puis sous le VIII^e FED (1995-2000), avec les premiers appuis budgétaires directs.

² Fonds global de lutte contre le sida, Initiative « Fast track Education pour tous », soutien à l'Union africaine, Fonds PPTE et Fonds fiduciaire Infrastructures dans le cadre d'un partenariat UE-Afrique.

³ Qui dispose en particulier :

« L'aide budgétaire directe en appui aux réformes macroéconomiques ou sectorielles est accordée lorsque :

« a) la gestion des dépenses publiques est suffisamment transparente, fiable et efficace ;

« b) des politiques sectorielles ou macro-économiques bien définies, établies par le pays et approuvées par ses principaux bailleurs de fonds ont été mises en place ;

« c) les règles des marchés publics sont connues et transparentes ».

F. AIDE HUMANITAIRE ET ALIMENTAIRE : 41,3 MILLIONS D'EUROS

1. La situation toujours tendue du Fonds d'urgence humanitaire

Le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) finance les interventions humanitaires d'urgence mises en œuvre par l'Etat, les envois de matériels humanitaires, les délégations de crédits auprès des postes pour soutenir des interventions d'urgence, et des subventions aux ONG françaises pour contribuer partiellement à des projets d'action humanitaire.

Sa dotation est reconduite en 2008 avec 9,3 millions d'euros et demeure **inchangée depuis 2001**. Elle a parfois dû être abondée en cours de gestion pour faire face à des crises majeures. Le FUH peut également recevoir des dons versés par les collectivités territoriales, entreprises et particuliers sur le fonds de concours (non budgété pour 2008 comme en 2007) administré par la Délégation à l'action humanitaire (DAH).

Au cours de l'année **2006**, les 6 principaux pays bénéficiaires du FUH ont été le **Liban** avec 3,6 millions d'euros (crise du Liban de l'été 2006), le **Soudan** avec 1,45 million d'euros (conflit du Darfour), les **Territoires Palestiniens** avec 1 million d'euros, **l'Irak** avec 676.393 euros, **l'Ouganda** avec 650.000 euros, et **l'Indonésie** avec 552 976 euros.

Au cours du premier semestre de l'année **2007**, le FUH a été essentiellement consacré à des subventions et des délégations de crédits à certains postes diplomatiques pour soutenir des programmes locaux d'action humanitaire. Il est également intervenu aux **Iles Salomon** à la suite du tsunami du 3 avril 2007, en **Guinée** et au **Pérou** (tremblement de terre de l'été).

Au rythme où se succèdent les catastrophes naturelles majeures, **le FUH reste soumis à une gestion budgétaire très tendue**, se traduisant par des reports de créances sur l'exercice suivant. Ainsi, une partie du coût de l'intervention au **Liban** n'a pu être comptabilisée fin 2006 et la mise en règlement de ces dépenses sur la gestion 2007 risquait de tarir brutalement le solde du Fonds. Le MAEE déplore donc que le FUH ne bénéficie d'aucun arbitrage en sa faveur, contrairement à la tendance relevée chez nos principaux partenaires européens. **La DAH s'est néanmoins engagée dans une démarche d'évaluation plus stricte des projets proposés par les ONG** se refuse désormais que le FUH se substitue aux contributions volontaires aux organismes multilatéraux.

Au niveau communautaire, il convient de souligner la création, par l'article 188 du nouveau Traité de Lisbonne, d'un **Corps volontaire européen d'aide humanitaire** qui doit permettre à des jeunes de venir en aide aux populations frappées par des catastrophes ou des crises à travers le monde. Son statut et ses modalités de fonctionnement seront fixés par le Conseil et le Parlement européen selon la procédure législative ordinaire.

2. L'aide alimentaire

Dans le cadre de la Convention de Londres, la France s'est engagée à mobiliser, sur une base prévisible et quelles que soient les fluctuations de prix, l'équivalent de 200.000 tonnes de céréales par an sous forme de denrées alimentaires et de semences. Toutefois le budget de l'aide alimentaire a été de 31,8 millions d'euros en 2006 (soit une baisse de 10 % par rapport à 2005) et de 30,4 millions d'euros en 2007. Sur cette base, la France a ainsi mobilisé **93.000 tonnes d'aide alimentaire** sur la période 2005-2006, soit un volume nettement inférieur à l'engagement. L'Afrique en a été le principal bénéficiaire (71 %) suivie par le Moyen-Orient (populations palestiniennes et Yémen, pour 17 %). **La dotation de 32 millions d'euros pour 2008 représente un effort substantiel** puisqu'elle s'inscrit en hausse de 5,3 %.

La mise en œuvre de l'aide suit depuis 2005 de **nouveaux principes visant une plus grande efficacité et que votre rapporteur spécial approuve pleinement** : identification préalable des besoins, ciblage des groupes effectivement touchés, **arrêt des pratiques coûteuses et inefficaces de revente de l'aide dans les pays bénéficiaires**, allocation de l'aide uniquement sous forme financière et non plus en nature, promotion d'achats locaux, renforcement de la coordination avec les Etats bénéficiaires et les partenaires humanitaires. Il s'en est suivi notamment un accroissement sensible des interventions dans le cadre d'urgences humanitaires *stricto sensu*, de même que l'émergence du Programme alimentaire mondial comme opérateur le plus important.

En 2008, il est notamment prévu de contribuer aux débats internationaux dans la perspective de la **renégociation de la Convention de Londres**, et d'améliorer la cohérence des actions des agences des Nations Unies en matière de sécurité alimentaire.

SECTION IV. LE PROGRAMME 301 « CODÉVELOPPEMENT »

I. PRÉSENTATION ET STRATÉGIE

Le programme 301 est mis en œuvre par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (MIINC), sous la responsabilité du secrétaire général de ce ministère. La création d'un programme dédié au codéveloppement, de dimensions certes beaucoup plus modestes que les deux autres programmes de la mission, conforte le caractère interministériel de la mission APD et traduit une **priorité politique du gouvernement**, exprimée dans le discours de politique générale du Premier ministre, auquel la présentation stratégique du programme fait explicitement référence.

Selon les termes du PAP, **l'objectif central du programme** est de « *favoriser l'aboutissement d'un ensemble d'actions multilatérales, bilatérales mais aussi individuelles, portées par les diasporas ou plus généralement par les migrants résidant en France, au profit du développement dans leur pays d'origine* ». Le PAP mentionne une **liste de 28 pays prioritaires** pour les programmes de codéveloppement, de coopération et d'aide au développement dans l'objectif de contrôle de l'immigration.

La stratégie du programme s'inscrit dans les orientations définies par le CICID le 19 juin 2006¹ et par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI). Elle prévoit **4 axes** : la promotion de l'investissement productif, la mobilisation des compétences des élites et de la diaspora, les projets de développement local et les aides à la réinsertion ou à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine.

Prioritairement tourné vers les pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb, ce programme entend donc opérer une **synthèse entre les intérêts du pays d'accueil et des pays d'origine, entre la maîtrise de l'immigration et l'implication des ressortissants dans le développement** de ces pays, selon une logique distincte de l'aide traditionnelle, parfois assimilée à de l'assistance. Il contribue à la réduction des écarts de richesses, cause majeure de migrations, et à faciliter la reconnaissance des nouveaux acteurs du développement que sont les migrants.

L'association de ces migrants présente le triple avantage de démultiplier l'impact des initiatives sur le développement, de renforcer les

¹ Qui a notamment prévu l'extension des programmes de codéveloppement à 14 pays francophones d'Afrique subsaharienne, à Haïti et aux Comores. Le CICID a également retenu 4 grandes orientations pour la politique française de codéveloppement : soutenir les actions de développement entreprises par les migrants en faveur de leur pays d'origine, faciliter les transferts de fonds des migrants, aider à la mobilité et au retour des compétences entre les diasporas qualifiées installées en France et leur région d'origine, recourir à l'expertise des personnes issues des pays du Sud dans les actions de coopération menées par la France.

liens entre les migrants et leur pays d'origine et de **participer à la reconnaissance du rôle positif joué par les ressortissants étrangers installés en France**. Cette reconnaissance peut se traduire par un appui financier et méthodologique aux porteurs de projets, le recours à la compétence des migrants et à leur connaissance du terrain pour la définition de programmes ou de stratégies, et par un recours accru à l'expertise de la diaspora pour mettre en œuvre l'aide française.

Cette démarche est cohérente avec les initiatives de nos partenaires européens, dont certains ont mis en place des stratégies de renforcement des capacités des diasporas (Allemagne), de structuration de leurs réseaux (Pays-Bas) ou d'orientation des transferts d'épargne (Allemagne, Espagne). La Commission européenne a également invité les Etats membres à engager en 2007 une réflexion concertée sur le rôle des diasporas dans le développement, et des rencontres d'experts ont été organisées¹ pour échanger sur des méthodologies d'action et identifier des partenariats.

Ce programme s'appuie sur un « opérateur LOLF », l'Agence nationale de l'accueil des étrangers (ANAEM), dont la présentation figure dans le PAP de la mission « *Immigration, asile et intégration* » (programme 104 « *Intégration et accès à la nationalité* »). Cette agence assure la mise en œuvre des dispositifs **d'aide au retour des étrangers** souhaitant regagner leur pays d'origine (aide au retour volontaire, aide au retour humanitaire et frais de voyage²), et les accompagne par un **appui à la création d'activités économiques** génératrices de revenus, dans le cadre d'accords de codéveloppement³ ou de programmes spécifiques, cofinancés notamment par l'Union européenne⁴.

II. STRUCTURE ET FINANCEMENT DES ACTIONS

A. VENTILATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Le programme 301 comprend **3 actions**, respectivement dédiées :

- à des aides multilatérales appelées à transiter par un fonds fiduciaire géré par la Banque mondiale ou la BAD, selon le résultat de l'appel d'offres ;
- aux aides à la réinstallation de migrants avec le concours de l'ANAEM ;

¹ Associant des représentants de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de l'Espagne, de la Suède et de la Suisse.

² Soit un budget primitif de 6,7 millions d'euros pour 2007.

³ En particulier avec le Mali (95 projets au 30 septembre 2007, pour un montant de 428.925 euros) et le Sénégal (17 projets pour 105.060 euros).

⁴ Programmes concernant l'Arménie, le Cameroun, la République démocratique du Congo, la Géorgie, la Guinée Conakry, la Moldavie et l'Ukraine.

- et à des actions bilatérales de codéveloppement telles que la conclusion d'accords de gestion concertée des flux migratoires et le soutien à des projets collectifs, notamment *via* le Fonds de solidarité prioritaire (FSP).

La politique de codéveloppement ne naît pas *ex nihilo* avec ce programme. Il bénéficie ainsi du **transfert de 23 millions d'euros en AE et 13 millions d'euros en CP du programme 209**, dont 3 millions d'euros de crédits de soutien aux ONG et 10 millions d'euros de CP du FSP.

Au total, **les AE du programme s'élèvent à 60 millions d'euros et les CP à 29 millions d'euros**, soit, respectivement, un triplement et un doublement par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2007, à périmètre constant. **L'action 3 recueille environ les trois quarts des crédits**, qui sont exclusivement des dépenses d'intervention de titre 6.

**Crédits demandés et évolution en 2008 à périmètre constant
pour les actions du programme 301 « Codéveloppement »**

(en euros)

Actions	CP LFI 2007	AE PLF 2008	CP PLF 2008	Evolution CP 2007/2008	En % des CP du programme
01 – Aides multilatérales en faveur du codéveloppement	-	10.000.000	3.000.000	-	10,3 %
02 – Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine	5.000.000	5.000.000	5.000.000	stable	17,2 %
03 – Autres actions bilatérales de codéveloppement	9.500.000	45.000.000	21.000.000	121 %	72,4 %
Total	14.500.000	60.000.000	29.000.000	x 2	100 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2008

A moyen terme, compte tenu de la fraction majoritaire que représentent les CP demandés en 2008 pour couvrir des AE nouvelles, les prévisions de CP correspondant à des AE non couvertes fin 2008 portent sur 15 millions d'euros en 2009, 16 millions d'euros en 2010 et un montant maximal de 8 millions d'euros après 2010, **soit un échéancier a priori raisonnable.**

**B. LES DÉPENSES FISCALES AU TITRE DE L'ÉPARGNE POUR LE
CODÉVELOPPEMENT**

Ce programme se voit affecter la seule dépense fiscale de la mission, soit la déduction plafonnée des sommes versées annuellement sur un compte épargne codéveloppement, pour un montant évalué à **10 millions d'euros en 2008¹.**

¹ *Votre rapporteur spécial relève toutefois que le MIIINC évalue la charge de défiscalisation à 15 millions d'euros annuels.*

Cet outil d'incitation au codéveloppement, mis en place par l'article premier de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration (complétée par un décret du 19 février 2007), permet de déduire du revenu imposable, dans la double limite de 20.000 euros et 25 % des revenus, les sommes transférées en faveur d'investissements productifs dans 54 pays d'origine éligibles. La durée du placement doit être comprise entre 1 et 6 ans, et les versements entre 50 et 50.000 euros.

Une première convention a été signée le 11 septembre 2007 avec le groupe des Caisses d'épargne, qui devrait le proposer à ses clients éligibles début 2008, et des négociations sont en cours pour étendre le dispositif à d'autres établissements bancaires¹. D'après la DGTPE, ce type de compte pourrait concerner potentiellement 1,4 million de personnes.

Ce compte épargne devrait être complété par un **livret d'épargne pour le codéveloppement** (LEC), introduit par l'article 52² du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Aux termes du nouvel article L. 221-34 du code monétaire et financier, le livret est « *destiné à recevoir l'épargne d'étrangers majeurs ayant la nationalité d'un pays en voie de développement [...], titulaires d'un titre de séjour d'une durée supérieure ou égale à un an et fiscalement domiciliés en France, aux fins de financer des opérations d'investissement dans les pays signataires d'un accord avec la France prévoyant la distribution du livret d'épargne pour le codéveloppement* ».

A l'issue d'une phase d'épargne au cours de laquelle les sommes placées sont bloquées pour une durée d'au moins 3 ans, le titulaire du livret bénéficie d'une **prime d'épargne plafonnée** et fonction de son effort d'épargne, lorsqu'il contracte un **prêt** pour investir dans le codéveloppement. Les investissements ouvrant droit à la prime sont définis dans les accords signés entre les pays en développement et la France.

Ces deux instruments financiers sont innovants et constituent des **leviers essentiels de promotion du codéveloppement**, le LEC étant plutôt dédié à des bénéficiaires modestes désireux de participer au développement de leur pays. **Ils contribuent également à capter et orienter une partie des transferts d'épargne des migrants**, qui représentent des montants très substantiels (cf. encadré *infra*) et transitent majoritairement par des circuits d'utilisation certes aisée mais dont le coût peut être élevé, et qui ne présentent pas toujours toutes les garanties au regard de la lutte contre le blanchiment ou de la sécurité lors de la réception des fonds. Un site Internet de comparaison des coûts de transferts des fonds (www.envoidargent.fr) sera opérationnel d'ici la fin de l'année 2007 et couvrira 12 pays en 2008.

¹ L'article L. 221-33 du code monétaire et financier dispose ainsi qu'« un compte épargne codéveloppement peut être proposé par tout établissement de crédit et par tout établissement autorisé à recevoir des dépôts qui s'engage par convention avec l'Etat à respecter les règles fixées pour le fonctionnement de l'épargne codéveloppement ».

² Tel qu'adopté par les deux assemblées le 23 octobre 2007, à l'issue de la commission mixte paritaire.

Le MIIINC et le MINEFE tireront un premier bilan de ces dispositifs au troisième trimestre de 2008 et proposeront de les adapter si nécessaire.

Evaluation des transferts de fonds réalisés par les migrants en France et en Europe

D'après les informations communiquées par le MAEE, les transferts formels et informels au départ de la France sont évalués à **près de 8 milliards d'euros**, dont 1,5 milliard d'euros vers le Maroc, 449 millions d'euros vers le Sénégal et 295 millions d'euros vers le Mali. Les transferts de toutes origines représentent près du quart du PIB dans le cas des Comores, et 19 % de celui du Sénégal.

Selon une enquête statistique d'Eurostat, les envois de fonds intra et extra-Union européenne (UE), réalisés par des migrants à partir des 27 Etats membres de l'UE, se sont élevés à **26,8 milliards d'euros en 2006**, après 23 milliards d'euros en 2005, dont les trois-quarts à destination de pays non-européens (19 milliards d'euros).

Les services de la Commission européenne ont également réalisé une étude sur les envois de fonds des travailleurs expatriés de 2000 à 2004, par pays d'origine et de destination, selon une méthode de collecte de données différente de celle d'Eurostat. Les 5 principaux Etats membres d'origine des fonds en 2004 étaient l'Allemagne (6 milliards d'euros), la France (5,3 milliards d'euros), l'Espagne (4,4 milliards d'euros), le Royaume-Uni (4,1 milliards d'euros) et l'Italie (2,1 milliards d'euros).

Les principales régions de destination hors Europe étaient l'Afrique du nord (4,4 milliards d'euros), l'Afrique subsaharienne (3,2 milliards d'euros) et l'Amérique latine (2,9 milliards d'euros). Les 10 plus grands « couloirs » d'envoi de fonds étaient : Allemagne-Turquie, **France-Maroc**, France-Portugal, Espagne-Maroc, Espagne-Colombie, Allemagne-Pologne, Espagne-Equateur, **France-Algérie**, Italie-Albanie et Allemagne-Serbie-Monténégro.

Sources : MAEE, Europolitique

C. LES COÛTS ANALYTIQUES

La ventilation des **coûts analytiques** fait apparaître la contribution modeste, à hauteur de **240.761 euros**, de l'action « *Soutien* » du programme « *Immigration et asile* » de la mission « *Immigration, asile et intégration* », à la seule action 3 du programme. En application du décret du 31 mai 2007 fixant les attributions du nouveau ministère, ce montant représente le transfert de 3 ETPT du programme 209, soit l'ambassadeur au codéveloppement et deux collaborateurs de catégories B et C.

III. DEUX OBJECTIFS ET TROIS INDICATEURS

Ce programme est doté de **deux objectifs**, respectivement intitulés « *Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement* » et « *Contribuer au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine* », qui restituent correctement ses finalités.

Deux indicateurs sont associés au premier objectif et mesurent les taux de conclusion des accords de gestion concertée des flux migratoires et des accords de codéveloppement, les cibles étant fixées à 100 % en 2010. Il est prévu, d'ici cette date, de conclure 20 accords de gestion concertée des flux migratoires et 14 accords de codéveloppement, dont 30 % en 2008 et 65 % en 2009. **Ces indicateurs de moyens se révèlent d'une utilité limitée** en ce qu'ils ne rendent pas suffisamment compte de l'objectif et des résultats de ces accords.

Le second objectif est servi par **un indicateur mesurant le nombre de projets de codéveloppement financés** dans les pays d'origine des migrants. Il comporte 4 sous-indicateurs relatifs au nombre et au montant moyen des projets individuels et collectifs de codéveloppement et au montant moyen de ces projets financés dans les pays d'origine¹. **L'indicateur n'est renseigné que pour la prévision de 2008.**

Les cibles fixées pour 2010 sur le volume des projets sont réalistes (1.000 projets individuels et 100 projets collectifs) mais peuvent sembler **peu ambitieuses** et reposent prioritairement sur un effet de périmètre (élargissement du champ des pays cibles²). En revanche, les cibles afférentes au montant moyen des projets seraient d'ores et déjà dépassées en 2008 (respectivement 7.150 euros et 37.500 euros), mais l'objectif est vraisemblablement de diminuer puis stabiliser ces montants. Faute de données antérieures à 2008 et donc de tendance discernable, **le PAP gagnerait à être plus explicite sur ce point.**

Votre rapporteur spécial préconise également la fusion des deux premiers indicateurs et la création d'un nouvel indicateur associé au second objectif et dédié aux résultats du compte et du livret d'épargne pour le codéveloppement. Cet indicateur, complémentaire de l'évaluation du montant de la dépense fiscale, pourrait restituer le nombre de comptes ouverts, l'effet de levier (compte tenu du prêt et de la prime d'épargne) du livret et les résultats financiers consolidés enregistrés sur deux années glissantes par les projets d'investissement productif financés par ces instruments.

¹ Pour les projets individuels, il s'agit en réalité du **montant moyen de l'aide hors coûts de départ** (soit les coûts de l'aide au montage et d'accompagnement personnalisé par des opérateurs conventionnés), et non du montant final du projet. **Votre rapporteur spécial estime que le libellé de ce sous-indicateur devrait être précisé.**

² 3 pays concernés en 2006, 13 en 2007 et environ 20 en 2008.

IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION

A. AIDES MULTILATÉRALES EN FAVEUR DU CODÉVELOPPEMENT : 3 MILLIONS D'EUROS

Cette action, dotée à titre indicatif (en l'absence de prévisions sur le nombre de projets susceptibles d'être financés) de 10 millions d'euros d'AE et 3 millions d'euros de CP, est consacrée à la **création d'un fonds fiduciaire** qui, à l'issue d'un appel d'offres et d'un choix selon 4 critères (précisés dans le PAP), sera placé auprès d'une banque multilatérale de développement (Banque mondiale ou Banque africaine de développement) et administré par celle-ci.

Ce fonds appuiera le développement en Afrique des activités liées au codéveloppement et aux transferts de fonds des migrants, et les actions nouvelles en matière de codéveloppement. Il s'agira en particulier de permettre à la banque de développement de travailler sur les maillons manquants (études et appuis à projets) de la chaîne de valeur des transferts de fonds.

Une **étude sur les transferts de fonds des migrants** (volume, modalités, impact), dont les conclusions seront connues d'ici fin 2007, a été lancée par le MINEFE sur 4 pays (Comores, Maroc, Mali, Sénégal), en lien avec la Banque mondiale et la BAD. La Banque mondiale a également lancé en septembre 2007, en partenariat avec l'AFD et d'autres bailleurs européens, un **concours de projets innovants** d'entrepreneuriat (prix de 10.000 à 40.000 euros).

B. AIDES À LA RÉINSTALLATION DES MIGRANTS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE : 5 MILLIONS D'EUROS

Les crédits de cette action, dotée de 5 millions d'euros ((AE = CP) sont gérés par l'ANAEM, et seront complétés à hauteur de 250.000 euros par un **fonds de concours** du Fonds européen pour les réfugiés (FER II). L'ANAEM intervient par une aide au retour volontaire des migrants dans leur pays d'origine (cf. *supra*), financée sur ses ressources propres, **une aide au projet individuel financée sur cette action**, et des partenariats avec des opérateurs¹ qui amplifient ses actions d'accompagnement et démultiplient les micro-projets des migrants.

¹ Tels que l'Ordre de Malte, l'Office international des migrations, *Entreprendre Réussir en Afrique*, et dans les pays d'origine, des associations telles que l'Association pour la formation, l'insertion et le développement rural en Afrique ou le Collectif ingénieurs développement Sahel.

L'objectif de l'aide au projet individuel est de financer 700 dossiers en 2008, pour un montant moyen d'environ 7.150 euros. L'ANAEM instruit chaque projet avant de le soumettre à un comité de sélection qui, sur place, est composé de représentants de l'ambassade de France et d'acteurs institutionnels et économiques locaux.

**C. AUTRES ACTIVITÉS BILATÉRALES DE CODÉVELOPPEMENT :
21 MILLIONS D'EUROS**

Cette action, conduite auparavant par le MAEE *via* le FSP, vise à amplifier les politiques de codéveloppement en lien avec les 28 pays prioritaires et sources d'immigration (dont la liste figure en annexe du programme¹), selon **4 axes** : le soutien des projets de développement local initiés par les associations de migrants ; l'accompagnement des initiatives économiques des migrants (projets de réinsertion et de réinstallation ou investissement à distance) ; la mobilisation des diasporas qualifiées pour des actions dans leur pays d'origine ; et le soutien à des initiatives de jeunes.

Les investissements de proximité déjà financés (en particulier au Mali, Maroc et Sénégal) concernent principalement l'éducation, l'hydraulique rurale, l'électrification, les coopératives artisanales et agricoles, l'adduction d'eau, la santé et le maraîchage.

Les 21 millions d'euros de CP demandés pour 2008 sont ventilés en **trois dispositifs** :

- le **financement des projets FSP en cours** (6 millions d'euros, dont 500.000 euros de rémunération de l'assistance technique et 800.000 euros de subventions aux associations et opérateurs de projets) ;

- **l'élargissement du champ géographique d'intervention**, tel que défini dans la liste des 28 pays (3 millions d'euros) ;

- et **l'accompagnement des actuels et futurs (10 d'ici fin 2008²) accords de gestion concertée des flux migratoires**, pour 45 millions d'euros en AE et 21 millions d'euros en CP (dont 12 millions d'euros pour les nouveaux accords). Les opérateurs seront sollicités par appels d'offres restreints, et un comité de sélection sera mis en place pour recueillir l'avis des différentes parties prenantes (autorités locales, société civile, ambassade...).

¹ Il s'agit des pays suivants : Algérie, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cap Vert, Cameroun, Comores, Congo, RDC, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Somalie, Surinam, Tchad, Togo, Tunisie, Vietnam.

² Bénin, Congo, Cameroun, RDC, Gabon, Haïti, Madagascar, Mali, Sénégal, Togo.

TROISIÈME PARTIE LES MISSIONS HORS BUDGET GÉNÉRAL

SECTION I LA MISSION « *PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS* »

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. TROIS PROGRAMMES QUI ONT SUCCÉDÉ À D'ANCIENS COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

La mission « *Prêts à des Etats étrangers* » constitue un **compte de concours financiers**, doté de **crédits évaluatifs** en application de l'article 24 de la LOLF, et composé de trois sections présentées sous forme de programmes :

- le programme **851** « *Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure* » ;

- le programme **852** « *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France* », qui représente **près de 90 % des CP de la mission** ;

- et le programme **853** « *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers* ».

Les dotations sur ces trois programmes permettent l'octroi de prêts à des Etats étrangers **directement** – s'agissant de la Réserve pays émergents (RPE) sur le programme 851 ou des prêts accordés en application d'accords de consolidation sur le programme 852 – ou **indirectement** pour le programme 853, au travers du financement de l'activité de prêts très concessionnels de l'AFD.

Le **responsable** de ces trois programmes est le directeur général du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) du MINEFE, qui assure la présidence et le secrétariat du Club de Paris et qui négocie pour la France les accords bilatéraux de traitement de la dette.

Conformément à sa nature, **cette mission ne comporte que des dépenses d'opérations financières relevant du titre 7**. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, **les AE et les CP font plus que doubler**.

Montant et évolution des AE et CP demandés pour 2008

(en millions d'euros)

Programme	AE 2007	AE 2008	Evolution 2007/2008	CP 2007	CP 2008	Evolution 2007/2008	Part des CP de la mission en 2008
851 – Prêts à des Etats étrangers, de la RPE, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	300	350	16,7 %	150	120	- 20 %	5,8 %
852 – Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France	731,25	1.822,3	149,2 %	731,25	1.822,3	149,2 %	%
853 – Prêts à l'AFD en vue de favoriser le dvpt économique et social dans des Etats étrangers	163	269	65 %	115,2	124	7,6 %	6 %
Total	1.194,25	2.441,3	104,4 %	996,45	2.066,3	107,4 %	100 %

Source : projet annuel de performances sur les comptes spéciaux annexé au projet de loi de finances pour 2008

En tant que compte de concours financiers, la mission « *Prêts à des Etats étrangers* » est structurée en **dépenses et recettes** (essentiellement des remboursements du capital des prêts consentis), dont la nature et les justifications sont précisées *infra* pour chaque programme. Le compte devrait être **fortement déficitaire en 2008**, de plus d'un milliard d'euros, en raison de la forte hausse des opérations de refinancement de prêts du programme 852 :

Equilibre du compte « Prêts à des Etats étrangers » pour 2008

(en millions d'euros)

Section	Recettes	Crédits	Solde
Section 1 - Prêts à des Etats étrangers, de la RPE, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	457	120	337
Section 2 - Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France	533,78	1.822,3	- 1.288,6
Section 3 - Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers	68,3	124	- 55,7
Total	1.059,08	2.066,3	-1.007,22

Source : projet annuel de performances sur les comptes spéciaux annexé au projet de loi de finances pour 2008

B. UNE MISSION DANS LE PÉRIMÈTRE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

1. La comptabilisation des annulations en APD

Cette mission concourt à l'aide publique au développement (APD) de la France et est donc intégré dans le **document de politique transversale** « *Politique française en faveur du développement* » (cf. *supra*).

Rappelons que **les annulations de dettes ne sont pas intégralement comptabilisées dans l'APD**. Seule l'annulation de créances civiles consenties à des conditions commerciales peut donner lieu à déclaration en APD, ce qui exclut donc toutes les dépenses militaires. Lorsqu'une annulation concerne un prêt initialement consenti aux conditions de l'APD, le montant de l'annulation n'est pas totalement intégré à l'effort d'aide. En effet, le principal du prêt (issu du principal et des intérêts de l'ancien prêt) a déjà été déclaré en APD au moment de son déboursement ; son annulation ne s'impute donc pas à nouveau pour éviter une double comptabilisation, et **seule la part en intérêts ressortit à l'APD**.

De même, les annulations de dette comptabilisées en APD **ne se traduisent que pour une part minoritaire par une dépense budgétaire**. La comptabilisation des annulations repose sur la **valeur nominale de la créance originelle**, plutôt que sur sa valeur de marché, car elle est perçue comme correspondant à l'impact réel en termes de développement de l'annulation de dette pour le pays débiteur et au coût pour le créancier.

2. L'impact très variable des prêts

L'impact sur l'APD des **cinq catégories de prêts** (RPE, prêts pour refinancement de dettes, prêts de « premier guichet » et prêts d'aide à l'ajustement structurel de l'AFD, facilités du FMI) octroyés par la France est également très variable, selon les flux nets de remboursements, et très différent de l'imputation budgétaire. **L'impact en APD de ces prêts pourrait ainsi devenir fortement positif en 2008 après avoir été faible en 2007**, selon un écart de près de 620 millions d'euros.

Récapitulatif de l'impact des prêts sur les dépenses budgétaires et sur la comptabilisation en APD en 2007 et 2008

(en millions d'euros)

Missions	Programmes	Objet	LFI 2007	Estimation de l'impact APD	PLF 2008	Estimation de l'impact APD
Prêts à des Etats étrangers	851 - Prêts à des Etats étrangers de la RPE	Réalisation de projets d'infrastructures	150	- 362	120	- 340
	852 – Prêts de consolidation de dettes envers la France	Refinancements de dettes d'Etats étrangers	731	22	1.822	1.389
	853 – Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement	- Adossement des prêts PPTE - Couverture du risque commercial sur les prêts non souverains	115	444	124	- 346
Aide publique au développement	110 – Aide économique et financière au développement	Crédits de bonification AFD pour les Etats étrangers et l'outre-mer	50		50,4	
		FRPC du FMI	18,1	N.D.	13,7	N.D.
Prêts d'aide à l'ajustement structurel de l'AFD (hors missions)			-	- 80	-	- 60
Total (hors FRPC)			1.064,1	24	2.130,1	643

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement »

3. Aperçu global des créances détenues par la France sur les Etats étrangers

Avec **28,9 milliards d'euros fin 2006**, le montant global restant dû à la France par les pays emprunteurs s'inscrivait en **forte baisse** de plus d'un tiers sur deux ans, et de 7,5 milliards d'euros par rapport à fin 2005. Environ 44 % de ces créances sont des créances d'APD. **Le montant des arriérés dus à la France, de 3,6 milliards d'euros (principal et intérêts) a été divisé par plus de deux par rapport à fin 2004.**

En dehors des remboursements d'échéances sur l'année 2006, la diminution importante de l'encours est notamment liée aux opérations suivantes :

- remboursement anticipé de l'Algérie sur ses créances commerciales précédemment rééchelonnées (1,3 milliard d'euros environ) ;
- paiement par l'Angola d'une partie des arriérés accumulés envers le Club de Paris (dont environ 500 millions d'euros pour la France) ;
- mise en œuvre du remboursement anticipé du Brésil (310 millions d'euros environ) ;

- atteinte par le Cameroun du point d'achèvement de l'initiative PPTE et signature d'un C2D, conduisant à une annulation de près de 600 millions d'euros ;

- mise en œuvre de la dernière partie de l'accord avec le Nigeria ;

- remboursement anticipé de la Russie sur une dette d'environ 1,3 milliard d'euros en valeur faciale.

Principales créances globales et relevant de l'APD détenues par la France sur les Etats étrangers au 31 décembre 2006
(en millions d'euros)

	Arriérés		Capital restant dû	Commentaire DGTPE
	Principal	Intérêts		
Algérie dont créances APD	0,94	0,1	623,5 621,2	Accord en Club de Paris de remboursement anticipé le 11 mai 2006
Cameroun dont créances APD	0,7	0,03	630,1 620,1	Pays éligible à l'initiative PPTE ; point d'achèvement atteint en mai 2006
Chine dont créances APD	35,7 9,7	4,5 3,5	975,5 975,5	
Congo-Brazzaville dont créances APD	18,7 0,4	23,7 4,9	1.099,3 272,1	Pays éligible à l'initiative PPTE ; accord bilatéral signé en décembre 2006
RD Congo dont créances APD	61,6 33,4	44,5 9,6	858 118,6	Pays éligible à l'initiative PPTE ; point de décision atteint en juillet 2003
Côte d'Ivoire dont créances APD	842,5 704,9	320,7 192,4	1.533,8 804,9	Pays éligible à l'initiative PPTE mas n'ayant pas encore atteint son point de décision
Egypte dont créances APD	1,1	2,8	3.464,3 635,8	
Gabon dont créances APD		4,1	1.191,2 100	
Indonésie dont créances APD	1,5		1.766,4 1.128,2	
Irak dont créances APD	358,5	0,3	1.699	
Jordanie dont créances APD	4,9 1,3	3,5 0,2	725,3 75,5	
Maroc dont créances APD	48,4 46,3	11,6 11,5	1.269,3 1.263,2	
Pakistan dont créances APD	0,5	0,2	1.549,4 528,3	
Pologne dont créances APD		0,3	1.562,4	
Tunisie dont créance APD	22,1 22,1	3,9 3,9	848,8 848,8	
Vietnam dont créances APD	0,02		611,6 502,3	
Total 17 principaux débiteurs	1.397,2	420,2	20.407,9	
TOTAL tous débiteurs	2.706,1	900,7	25.250,3	

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

N.B. Les montants indiqués correspondent à des totaux, sans précision sur les comptes d'imputation (ex CST 903-17 et 903-07, comptes de Natixis, de la Coface et de l'AFD pour compte propre).

II. LE PROGRAMME 851 « *PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS, DE LA RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS, EN VUE DE FACILITER LA RÉALISATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES* »

A. *OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME*

1. Nature des prêts financés sur ce programme

Le programme 851 a pour finalité la mise en œuvre d'une aide économique et financière dans les **pays émergents**, *via* des prêts concessionnels destinés à financer des projets participant au développement économique des pays emprunteurs et **dont la réalisation fait appel à des biens et services français**. Ces financements contribuent ainsi à soutenir l'expansion internationale des entreprises françaises.

Ces financements se veulent cohérents avec les stratégies et les interventions des banques de développement multilatérales, comme avec les huit objectifs du millénaire adoptés par les Nations Unies. **Votre rapporteur spécial constate toutefois, comme les années précédentes, une comptabilisation de ces crédits dans l'APD bilatérale**, malgré leur caractère d'aide liée et le niveau de développement des pays bénéficiaires.

La RPE, créée en 1998, privilégie une logique d'aide-projet plutôt que d'enveloppe par pays. La mise en place d'une aide au titre de la RPE se traduit par la signature d'un **protocole intergouvernemental** avec les autorités du pays bénéficiaire, pour un projet précis, après évaluation de ce projet par un expert indépendant et **approbation par un comité interministériel**¹ présidé par la DGTPE. Les accords intergouvernementaux sont ensuite mis en œuvre, dans le cadre d'une convention avec l'emprunteur, par la direction des activités institutionnelles de la société **Natixis**, agissant au nom et pour le compte de l'Etat français.

Le montant global des financements octroyés depuis la création de la RPE s'élève à **plus de 1,8 milliard d'euros**.

Les prêts doivent en outre respecter les règles relatives à l'aide liée (dites « règles d'Helsinki ») de l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, appliquées depuis le 15 février 1992 sous l'égide de l'OCDE et qui ont été révisées en avril 2005. Ces règles fixent notamment les niveaux minima de concessionnalité des financements.

¹ *Présidé par la DGTPE, ce comité est composé des administrations et organismes suivants : MAEE ; direction du budget du MINEFE ; ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ; ministère de l'agriculture et de la pêche ; ministère de l'écologie et du développement durable ; ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ; ministère du travail, des affaires sociales et des solidarités ; ministère de la culture et de la communication ; ministère de la défense ; ADETEF ; Natixis ; AFD et Coface.*

La ventilation sectorielle des projets financés témoigne de **l'importance accordée à l'objectif de développement durable** : le secteur des transports représente ainsi la moitié des prêts consentis et tend à mieux prendre en compte les objectifs de réduction de la pollution et des gaz à effet de serre ; l'eau et l'environnement représentent plus d'un tiers des concours.

Quatorze pays sont aujourd'hui éligibles à ces financements à titre exclusif (Algérie, Azerbaïdjan, Chine, Egypte, Indonésie, Kazakhstan, Maroc, Monténégro, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Serbie, Tunisie et Vietnam), **et six autres de préférence en cas de cofinancement** (Bolivie, Colombie, Guatemala, Ouzbékistan, Pérou et Salvador). Quatre autres pays sont enfin considérés comme **éligibles à titre expérimental** : Albanie, Arménie, Mongolie et Thaïlande.

Parmi les accords de financement signés et les décisions prises en 2006 et au premier semestre 2007, on peut relever les exemples significatifs suivants :

**Exemples de protocoles de prêts signés et de décisions de financement prises
au titre de la RPE en 2006 et 2007**

(en millions d'euros)

Pays bénéficiaire	Intitulé du projet	Montant
Protocoles signés en 2006		
Chine	Fourniture de véhicules de secours et de lutte contre les incendies pour la province du Sichuan	9,4
Vietnam	Métro de Hanoi (financement complémentaire)	200
Total (tous protocoles signés)		227,2
Protocoles signés au premier semestre 2007		
Egypte	Fourniture de matériel roulant pour le métro du Caire	280
Vietnam	Mise à niveau de la liaison ferroviaire Yen Vien – Lao Cai	31
Sri Lanka	Référentiel de données spatiales (post-tsunami)	6,5
Total		317,5
Décisions de financement RPE en 2006		
Egypte	Phase 1 de la ligne n° 3 du métro du Caire	170
Vietnam	Métro de Hanoi (financement complémentaire)	35
Vietnam	Mise à niveau de la liaison ferroviaire Yen Vien – Lao Cai	31
Total (toutes décisions de financement)		265,9
Décisions de financement RPE au premier semestre 2007		
Maroc	Fourniture de tramway pour le réseau Rabat-Salé	150
Arménie	Systèmes de distribution d'eau potable et d'assainissement à Erevan	249
Tunisie	Signalisation des lignes Tunis-Gabès et Tunis-Ghardimaou	24
Egypte	Complément à la ligne n° 3 du métro du Caire	280
Tunisie	Projet de fourniture de 9 rames pour le métro léger de Tunis	23,7
Total (toutes décisions de financement)		726,7

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

L'évaluation des concours financiers intervient à la fin du cycle de vie des projets (qui est de 2 à 8 ans selon les cas) et porte notamment sur les marges de l'entreprise, le retour commercial et l'impact sur le développement du pays bénéficiaire. Pilotées par l'Unité d'évaluation des activités de développement (UEAD), les évaluations sont confiées à des consultants

indépendants, choisis après mise en concurrence, ou éventuellement à des représentants de l'administration (corps de contrôle ou organismes parapublics). **Deux projets RPE ont été évalués en 2006** : le projet de surveillance par satellites des flottes de pêche en Indonésie, et la fourniture de matériel roulant, de signalisation et d'investissements liés à la mise en service de la ligne 3 du métro de Shanghai.

Le programme 851, comme tous ceux de cette mission, ne comporte **qu'une seule action** dont l'intitulé est identique.

2. Equilibre financier et justification des recettes

Le programme 851 est **débité** annuellement du montant des prêts consentis à des Etats étrangers, dans le cadre de la RPE, et **crédité** des remboursements en capital sur les prêts ainsi octroyés, dont les conditions sont précisées par chaque protocole financier. Pour chaque prêt utilisé, le montant et le calendrier des échéances sont précisément connus en fonction des tirages effectués.

L'ensemble de ces échéanciers détermine le profil de remboursement annuel de la dette des États étrangers à l'égard de la France au titre de cette section. C'est à partir du suivi de ces échéanciers que sont établies les prévisions de recettes, qui prennent également en compte les remboursements anticipés et les accords de consolidation ou d'annulation qui sont connus à la date d'établissement des prévisions.

La justification des recettes de ce programme, telle qu'elle figure dans le PAP, est **claire dans son principe mais obscure dans ses déterminants fondamentaux**. Selon les prévisions, les recettes devraient poursuivre leur progression et **la section devrait être plus créditrice en 2008 qu'en 2007**, à hauteur de 337 millions d'euros (contre 312 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2007).

Evolution de l'équilibre du compte de 2005 à 2008

(en millions d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
2005	375,8	70,9	304,9
LFI 2006	427	150	277
LFI 2007	462	150	312
2008	457	120	337

Source : projet annuel de performances sur les comptes spéciaux annexé au projet de loi de finances pour 2008

B. OBJECTIF ET INDICATEUR

Le programme 851 ne comporte **qu'un seul objectif, qui traduit directement la vocation des financements RPE** puisqu'il s'intitule « *Permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français* ».

Il est assorti d'un **indicateur** de performance, qui rend compte de la mobilisation effective des fonds en mesurant la part des protocoles de prêts signés au cours de l'année ayant donné lieu à l'imputation (qui matérialise l'accord intervenu entre la France et le pays bénéficiaire) d'un contrat **dans les deux ans après la signature**. Cette période de deux ans a été choisie en référence au délai de validité des offres de financements concessionnels retenu par l'OCDE. Le PAP précise néanmoins que des **facteurs exogènes** (évolution de la conjoncture économique, concurrence internationale, délais de passation des marchés...) sont susceptibles d'interférer dans la concrétisation des décisions, notamment en termes de délais.

La pertinence de cet indicateur doit être relativisée, tant en raison de ses résultats erratiques et de l'aléa inhérent à ces prêts que de la base relativement restreinte de calcul. **Votre rapporteur spécial relève ainsi que la cible de 65 % de protocoles de prêts signés et imputés, initialement fixée pour 2009, a été décalée à 2012**. Les prévisions pour 2007 et 2008 portent sur, respectivement, 60 % et 62 %, après que la réalisation effective en 2006 a culminé à 80 %.

Le nombre de protocoles de prêts pris en compte est également assez réduit (8 en 2005, 5 en 2006 et 9 en 2007), ce qui réduit la portée des pourcentages constatés. **C'est donc davantage la stabilité et la pérennité des résultats que leur niveau une année donnée** qu'il convient de prendre en considération.

C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO

L'évolution des dotations du programme 851 depuis 2005 est la suivante (en millions d'euros) :

	2005	2006	2007	2008	Evolution 2008/2007
AE	90	300	300	350	- 16,7 %
CP	71	150	150	120	- 20 %

Source : projet annuel de performances sur les comptes spéciaux annexé au projet de loi de finances pour 2008

1. Les autorisations d'engagement

Après avoir été stables en 2007, les AE demandées pour 2008 sont **en diminution** et tiennent compte des éléments suivants, identiques aux raisons avancées pour 2007 :

- la montée en puissance des besoins de financement de projets d'infrastructures dans un grand nombre de pays émergents, tendance constatée depuis 2004 ;

- les accords-cadres signés au niveau ministériel, en 2004, avec des pays d'Asie et du Maghreb, qui devraient se traduire par de nouveaux engagements sur de grands projets ;

- les perspectives de cofinancements parallèles avec des banques multilatérales, notamment en Asie, dans les secteurs des transports, de l'énergie et de l'environnement ;

- les engagements officiels de la France au titre de la **facilité pour les opérations de reconstruction « post-tsunami »** en Asie du sud-est (enveloppe de 300 millions d'euros de crédits très concessionnels sur trois ans, dont 100 millions d'euros au titre de la RPE pour l'Indonésie et le Sri Lanka) ;

- enfin les mesures décidées fin 2005 au bénéfice du **Pakistan** à la suite du tremblement de terre, qui se traduisent par une enveloppe globale de **80 millions d'euros de prêts**, dont 30 millions d'euros au titre de la RPE financée sur ce programme, et un million d'euros de dons au titre du FASEP-Etudes financé sur le programme 110 « *Aide économique et financière au développement* ».

2. Les crédits de paiement

Le montant de CP de 120 millions d'euros est fondé sur les **estimations de tirages de Natixis**. Le principe d'un versement progressif en fonction des besoins de paiements induits par la réalisation des projets engendre mécaniquement un délai entre les engagements et les paiements qui s'effectuent sur une base pluriannuelle. Les demandes de CP pour 2008 reposent donc sur des estimations des tirages effectués au titre des protocoles déjà signés, dont les projets sont en cours de réalisation ou vont entrer en vigueur en 2008, ou des protocoles dont la signature est escomptée au second semestre de 2007.

Votre rapporteur spécial déplore le manque de précision du PAP sur les projets spécifiques qui fondent les estimations de tirages de Natixis.

III. LE PROGRAMME 852 « *PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE* »

A. *OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME*

1. Un programme dédié aux allègements de dette

Ce programme participe à la politique transversale de l'APD ; il est planifié et mis en œuvre par le service des affaires multilatérales et du développement du MINEFE. **La Banque de France contribue également à sa mise en œuvre**, puisqu'elle est chargée de l'application des accords de rééchelonnement et gère le recouvrement des prêts de consolidation.

Le programme 852 reprend depuis 2006 l'intégralité de l'ancien compte spécial du Trésor n° 903-17 portant le même intitulé. Il ne comporte **qu'une seule action**, identique au programme. Il contribue à la politique française d'annulation et de traitement de la dette des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire, dans le cadre de programmes décidés *via* les procédures multilatérales et bilatérales **du Club de Paris**, groupe informel de créanciers publics dont la présidence et le secrétariat sont assurés par la France. Ces traitements contribuent à rendre soutenable la dette extérieure de ces pays ou à leur permettre de faire face à des crises temporaires de liquidité extérieure.

Ainsi que le précise le DPT, outre le programme 852, **les prêts concourant à l'APD française exercent également un impact sur le programme 114 « Appels en garantie de l'Etat » de la mission du budget général « Engagements financiers de l'Etat »**, qui comme le présent programme est rattaché au DPT.

En effet, l'action n° 5 de ce programme, intitulée « *Autres garanties* » retrace notamment les dépenses liées à la mise en jeu de la garantie de l'Etat dans le cadre de dispositifs d'aide économique et financière au développement. Ces garanties sont accordées afin de favoriser l'octroi de prêts sur fonds propres des établissements concernés (AFD, Natixis et Banque européenne d'investissement¹) ou pour faire face à un risque de retrait des Etats bénéficiaires du mécanisme de refinancement par don que sont les contrats de désendettement-développement.

Les appels en garantie de l'Etat imputés sur cette action ne sont pas comptabilisables en APD, à l'exception des dépenses liées à l'indemnisation de Natixis en cas d'annulation en Club de Paris de certaines de ses créances garanties par l'Etat (cf. *infra*).

¹ Il s'agit des prêts accordés par la BEI aux Etats d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique et aux collectivités d'outre-mer à statut particulier dans le cadre de la mise en œuvre des conventions de Lomé et des Accords de Cotonou.

2. L'initiative PPTE et l'approche d'Evian : un coût élevé mais des résultats non négligeables

a) L'initiative PPTE et son prolongement l'IADM

Les annulations de dettes consenties par la France s'inscrivent en particulier dans le cadre de l'initiative PPTE, **dont la France est le premier contributeur**, et de l'« approche d'Evian » décidée en juin 2003. L'initiative PPTE, lancée en 1996 puis renforcée en juin 1999, a pour objectif de restaurer durablement la solvabilité des pays bénéficiaires en annulant la part de leur dette extérieure dépassant un niveau considéré comme « soutenable » au vu de leurs perspectives de croissance économique.

Le dispositif PPTE, conçu comme une démarche ciblée et temporaire, prévoyait initialement une **clause d'extinction** (« *sunset clause* »), repoussée à trois reprises en 2000, 2002 et 2004, compte tenu de la situation des pays n'ayant pas encore atteint le point de décision. **Une réforme a cependant été adoptée en septembre 2006**, permettant à tous les pays répondant aux critères d'endettement et de revenu à la fin 2004 de bénéficier de l'initiative.

Cette initiative concerne désormais **32 pays sur 41 potentiellement éligibles**, pour la plupart membres de la ZSP, dont 10¹ sont encore au stade du « **point de décision** »², qui marque l'entrée dans le processus et permet un allègement de dette intérimaire, et 22³ ont atteint le « **point d'achèvement** » (Sao Tome étant le dernier pays à avoir franchi cette étape en mars 2007, après la Sierra Leone en janvier 2007), qui constitue la sortie du processus et permet un traitement du stock de la dette.

Les 9 pays qui n'ont pas encore atteint le point de décision sont ou ont pour la plupart été récemment en situation de crise politique ou militaire (Côte d'Ivoire, Erythrée, Libéria, Soudan, Somalie). Le FMI prévoit que cette étape sera atteinte en 2008 par la **Côte d'Ivoire**, les Comores et le Togo.

Le coût des allègements de dette, indépendamment des annulations complémentaires bilatérales consenties par les membres du Club de Paris, atteint pour l'heure près de **33 milliards de dollars** (en valeur actuelle nette de 2006) pour les 22 pays qui ont franchi le point d'achèvement – dont 17,8 milliards de dollars de créances multilatérales – et 46 milliards de dollars

¹ L'Afghanistan, le Burundi, le Congo, la République démocratique du Congo, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, Haïti, la République centrafricaine et le Tchad.

² Certains pays ayant franchi le point de décision éprouvent des difficultés à atteindre le point d'achèvement en raison de périodes d'interruption des programmes conclus avec le FMI, ou de la finalisation plus longue qu'escomptée des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, demandés par la communauté des bailleurs.

³ Le Bénin, la Bolivie, le Burkina-Faso, le Cameroun, l'Ethiopie, Guyana, le Ghana, le Honduras, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, le Rwanda, Sao Tome, la Sierra Leone, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie.

pour les 32 pays actuellement concernés par l'Initiative. Au terme du processus pour les 41 pays, le coût total est estimé à **67,7 milliards de dollars**, ainsi réparti : 48,4 % pour les créanciers publics bilatéraux, 45,8 % pour les créanciers multilatéraux et 5,8 % pour les créanciers privés.

Les pays PPTE ayant franchi le point d'achèvement sont également éligibles à l'**Initiative d'annulation de la dette multilatérale** (IADM), décidée en 2005 et qui vise l'annulation de la totalité des créances admissibles détenues par la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, le FMI et le Fonds africain de développement, pour un coût de 41,7 milliards de dollars (en valeur nominale). **Deux pays « non PPTE »**, le Cambodge et le Tadjikistan, bénéficient également de cette initiative, en tant que PMA ayant des arriérés de longue date à l'égard du FMI.

Les Etats qui devraient bénéficier des montants les plus élevés d'annulations de dette au titre de l'IADM (en valeur nominale) sont la **République démocratique du Congo** (10,4 milliards de dollars), le Cameroun (4,92 milliards de dollars), le Nicaragua (4,5 milliards de dollars), le Mozambique (4,3 milliards de dollars), la Zambie (3,9 milliards de dollars), le Ghana (3,5 milliards de dollars) et l'Ethiopie (3,28 milliards de dollars).

b) L' « approche d'Evian » pour les pays non PPTE

L' « **approche d'Evian** », approuvée lors du sommet du G7 en juin 2003 à Evian, est une approche du traitement de la dette des pays qui ne répondent pas aux critères PPTE mais sont néanmoins confrontés à une dette insoutenable. Elle vise à définir une **réponse « sur mesure »** et adaptée à la situation de chaque pays, et non plus à reposer sur des termes standards comme dans la pratique passée du Club de Paris. Elle est mise en œuvre par étapes et prévoit un renforcement de la coordination avec les créanciers privés.

Les créanciers du Club de Paris ont procédé en 2004 et 2005 aux premiers traitements de dette dans le cadre de cette approche (Kenya, République dominicaine, Gabon et Géorgie). L'Irak et la République kirghize ont été les premiers pays à faire l'objet d'un traitement global de la dette dans le cadre de cette approche.

c) Des résultats tangibles mais qui ne doivent pas occulter la nécessaire promotion d'un cadre d'endettement soutenable sur le long terme

L'évolution positive de la structure des budgets des pays éligibles à l'initiative PPTE se poursuit à mesure que les marges de manœuvre libérées sur le service de la dette sont consacrées à l'augmentation des dépenses de santé et d'éducation, conformément à l'orientation décidée lors du passage de l'initiative PPTE originelle à l'initiative dite renforcée.

Au total, le service de la dette des 31 pays ayant franchi le point de décision rapporté aux exportations et aux revenus fiscaux a été réduit de 16,6 % de la valeur des exportations en moyenne avant le point de décision à **5 % en moyenne** en 2007.

L'augmentation des dépenses sociales a été plus que proportionnelle à la réduction du service de la dette. Les dépenses sociales sont ainsi passées de 6,8 % du PIB en 2000 à 9,4 % en 2007 (soit plus de 20 milliards de dollars). Au total, les dépenses de réduction de la pauvreté représentent en 2007 53 % des recettes publiques dans les 31 pays ayant franchi le point de décision, contre 37,8 % en 2000.

Néanmoins, ainsi que le rappelle le FMI sur son site Internet, *« l'initiative PPTE, même complétée par l'IADM, n'est pas la panacée. Même si la dette extérieure de ces pays était entièrement effacée, la plupart d'entre eux auraient encore besoin d'une aide extérieure concessionnelle importante puisque, depuis plusieurs années, l'aide qu'ils reçoivent est largement supérieure aux paiements effectués au titre du service de leur dette »*.

Dès lors, la question du **réendettement** des pays bénéficiaires PPTE est fréquemment évoquée depuis quelques années. En outre, le FMI et la Banque mondiale soulignent régulièrement que tous les créanciers ne font pas les efforts financiers attendus d'eux, en particulier les créanciers privés et les créanciers bilatéraux non-membres du Club de Paris.

Ces derniers, susceptibles d'octroyer des financements à des conditions plus onéreuses mais reposant sur des conditionnalités réduites, font en effet parfois figure de « **passagers clandestins** » bénéficiant de l'effort collectif d'annulation de la dette sans y avoir eux-mêmes participé.

Selon le MINEFE, **le réendettement des pays récemment désendettés ne constitue pas en soi un problème** : le développement économique et l'atteinte des OMD supposent des flux de financement importants vers les pays à faible revenu¹. De plus, un prêt, même très concessionnel, constitue un effort financier plus limité pour le pays émetteur qu'un don de même montant. Il peut donc, du fait de cet effet de levier, mobiliser des ressources totales plus importantes pour le même coût budgétaire. Enfin les financements par prêts demeurent économiquement plus adaptés que des dons dès lors que le taux d'intérêt requis demeure inférieur au taux de croissance moyen sur la période.

L'expérience des années 1980 et 1990 conduit les pays concernés et la communauté internationale à la prudence pour éviter une nouvelle crise de la dette. Pour y contribuer, les institutions internationales ont créé, en avril 2005, un référentiel d'analyse : le **Cadre de soutenabilité de la dette** (CSD)

¹ Le « gap » de financement pour les PMA et les pays à faible revenu était ainsi estimé par les Nations Unies fin 2005 à 135 milliards de dollars.

des pays à faible revenu¹. La France considère que le CSD doit maintenant devenir la référence pour l'ensemble des bailleurs des pays à faible revenu. La promotion de ce cadre **implique cependant de convaincre les bailleurs émergents, en particulier la Chine**, dont la politique de dons et prêts peut apparaître en marge de celle des bailleurs internationaux.

Par ailleurs, **la Banque mondiale a adopté en juillet 2006 des sanctions pour les pays « AID seulement »** ayant recours à un endettement non concessionnel. Ces sanctions consistent en une réduction des volumes alloués aux pays éligibles aux dons et en un durcissement des termes des prêts de l'AID aux pays dits « prêts seulement », ainsi qu'aux pays bénéficiant d'un financement mixte. Des exceptions sont prévues pour des projets dont la rentabilité économique semble assurée et pour lesquels aucune ressource moins coûteuse n'a pu être mobilisée, mais elles sont strictement encadrées.

3. Equilibre financier et justification des recettes

La section constitutive du programme 852 est **débitée** du montant des versements de **nouveaux prêts** réalisés par la France en application des accords de consolidation de dette conclus dans le cadre du Club de Paris : les refinancements se traduisent en effet par le **remboursement de prêts anciens via l'octroi de prêts nouveaux négociés** aux nouvelles conditions d'échéancier ou de taux du Club de Paris. Les créances susceptibles d'être refinancées sont celles portées par l'AFD et celles figurant à l'actif du compte constituant la mission « *Prêts à des Etats étrangers* ».

La section est également **créditée** des remboursements en **principal** effectués par les Etats bénéficiaires, que ce soit à bonne date, de manière anticipée, par refinancement² (en fonction des prévisions sur les accords en Club de Paris susceptibles d'être conclus au cours des années à venir) ou dans le cadre d'opérations de conversions de créances. **Les paiements d'intérêts** (à bonne date ou par refinancement d'échéances) **étant pour leur part crédités sur le compte n° 762-41** (spécifications 2409-11 et 2409-18) du budget de l'Etat, qui a succédé au compte n° 901-540.

Les recettes effectives du programme en 2006 devraient ainsi s'élever à **533,78 millions d'euros**, soit une hausse de 10,6 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2007 (483 millions d'euros), mais de

¹ Le CSD repose sur une analyse croisée de la gouvernance des pays concernés, étudiée selon la méthodologie Country policy and institutional assessment (CPIA) de la Banque mondiale, qui évalue selon un ensemble de 16 critères la gouvernance et la politique économique d'un pays, et leurs ratios d'endettement actuels et futurs, selon différents scénarios. Des plafonds d'endettement sont fixés pour chaque niveau de gouvernance. Selon le respect de ces plafonds sur la période étudiée, le CSD permet de classer les pays en trois catégories de risque : fort, moyen, ou faible risque de surendettement. La Banque mondiale module la nature de ses allocations (prêts ou dons) selon les catégories de risque.

² En autres, la Côte d'Ivoire, la RDC et le Togo en 2008.

35,8 % par rapport au montant prévisionnel de recettes effectives en 2007 (392,97 millions d'euros).

Compte tenu de l'important écart constaté en 2007 entre prévision en loi de finances initiale et exécution probable, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la sincérité du montant des recettes attendues en 2008** (cf. tableau *infra*). **Les prévisions pour 2008 portent sur un solde largement débiteur de près de 1,3 milliard d'euros**, compte tenu de la forte augmentation des AE et CP, après avoir été créditeur de 432,4 millions d'euros en 2006 et une prévision de débit de 338,3 millions d'euros en 2007 (249 millions d'euros en loi de finances initiale). Ces prévisions sont toutefois aléatoires et donnent une tendance.

**Evolution du solde du programme 852 et des recettes du compte n° 762-41
en prévision et en exécution (au 30 juin pour l'année 2007)**

(en millions d'euros)

		2006	2007	2008
LFI	Recettes	459,2	482,7	533,8
	Dépenses	314,1	731,3	1.822,3
	Solde	145,1	-248,6	1.288,5
Exécution	Recettes	521,7	12,5 (au 30 juin)	N.S.
	Dépenses	89,3	87,8 (au 30 juin)	
	Solde	432,4	-75,3	
Recettes du compte n° 762-41		N.D.	69,8 (prévision)	398,1

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

B. L'IMPACT FINANCIER DES ANNULATIONS ET CONSOLIDATIONS DE DETTE

1. Des mécanismes variés et complexes d'imputation

Outre les refinancements opérés via le programme 852, cinq mécanismes ou imputations budgétaires peuvent supporter des annulations de dette décidées en Club de Paris et considérées comme participant à l'APD. **Quatre organismes peuvent porter la créance** : l'Etat *via* le Trésor, la Coface (assureur-crédit), Natixis et l'AFD.

La mise en œuvre des annulations de dette requiert toujours, lors de chaque accord introduisant de nouvelles modalités d'annulation (Toronto, Dakar, Libreville, Yaoundé), une **autorisation dans un article spécifique de la loi de finances**, qui fixe un plafond valable pour plusieurs années, puis régulièrement révisé en loi de finances. Le dernier relèvement a ainsi été autorisé par l'article 98 de la loi de finances pour 2007, qui a porté le plafond de remise de dettes des pays les plus pauvres de 11,1 milliards d'euros à **14,6 milliards d'euros**.

L'imputation globale et l'incidence budgétaire éventuelle des annulations de dette dans les comptes de l'Etat sont ainsi les suivantes :

- **l'indemnisation de Natixis**, via l'action n° 5 « *Autres garanties* » du programme 114 « *Appels en garantie de l'Etat* » de la mission du budget général « *Engagements financiers de l'Etat* », en cas d'annulation en Club de Paris de certaines créances de cet organisme garanties par l'Etat. Cette imputation, qui est **comptabilisée en APD**, a trait à une procédure éteinte, et devrait donc porter sur des montants très réduits en 2008 (20.000 euros prévus) ;

- les **bonifications d'intérêt du MINEFE**, comptabilisées dans l'action n° 3 « *Traitement de la dette des pays pauvres* » du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la mission « *Aide publique au développement* », ont trait à l'indemnisation des annulations supportées par l'AFD (en particulier dans le cadre des dispositifs « Dakar » I et II). Le montant inscrit au titre de 2008 s'élève à **152,62 millions d'euros**. **Seule l'annulation des intérêts est comptabilisée en APD**, tandis que le coût budgétaire comprend l'annulation du principal et des intérêts.

Les remises d'intérêt au titre des mesures décidées lors du sommet de La Baule de juin 1990 au profit de quatre pays de la ZSP (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire et Gabon) **ne sont comptabilisées qu'en APD sans engendrer de dépense budgétaire**, de même que les remises d'intérêts en faveur de l'Egypte ;

- l'action n° 3 « *Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA* » du programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » supporte les annulations par refinancements et dons réalisées dans le cadre des **C2D**. **Elle n'est pas dotée de crédits pour 2008**, le coût des C2D (184 millions d'euros en 2008) étant désormais autofinancé par l'AFD et les nouvelles modalités de traitement des créances, ce qui confirme la tendance initiée en 2006.

Seules les annulations en intérêts sont comptabilisées en APD, dans la mesure où la créance annulée a déjà été originellement comptabilisée comme effort d'APD au moment de l'octroi du prêt à taux bonifié ;

- les annulations réalisées par la **Coface**, imputées sur le résultat de cette entreprise, n'ont pas de coût budgétaire mais sont déclarées en APD. Elles ont néanmoins un **coût budgétaire indirect** en ce qu'elles contribuent à diminuer la capacité de prélèvement sur le compte de l'Etat lié à la Coface (cf. *infra*), ces prélèvements venant s'inscrire en recettes sur le budget général ;

- les annulations portant sur des **prêts du Trésor** décidées en Club de Paris sont **directement imputées sur les découverts du Trésor**, donc hors budget, **après avoir été refinancées par l'intermédiaire du programme 852**, sauf en cas d'annulation à 100 %. Les annulations de créances au titre du dispositif « Dakar » sur les prêts du Trésor sont comptabilisées dans les

transports aux découverts du Trésor uniquement pour la fraction en principal de la créance, mais seule la partie en intérêts est prise en compte dans l'APD.

Ces annulations sont approuvées par le Parlement *a posteriori*, lors du vote de la **loi de règlement**. Ces modalités d'approbation tardive en loi de finances rectificative comme en loi de règlement expliquent la brièveté du débat parlementaire à ce sujet.

Au total, seulement **9,4 % des annulations de dettes feraient l'objet d'une dépense budgétaire en 2008**, et près de la moitié seraient imputées aux découverts du Trésor, pour une estimation globale de plus de 1,6 milliard d'euros, en hausse de 20,6 % par rapport à la prévision de 2007.

Au 31 décembre 2006, c'est un montant cumulé de 19,25 milliards d'euros de dettes de pays de la ZSP qui aura ainsi été annulé par la France. Les annulations les plus importantes concernent le Nigeria (2,76 milliards d'euros), la Côte d'Ivoire (2,58 milliards d'euros), le Sénégal (1,83 milliard d'euros) et le Cameroun (1,69 milliard d'euros).

Le tableau ci-après précise les différentes imputations pour les années 2000 à 2008.

Coût et imputation des annulations de dettes depuis 2000 – Prévisions pour 2007 et 2008

(en millions d'euros)

	Impact budgétaire			Impact non budgétaire		TOTAL
	Natixis (chapitre 14-01 art. 90 puis programme 114)	AFD (chapitre 44-97 article 50 par 30 puis programme 110)	C2D (MAEE chapitre 41-43 puis programme 209)	Transport aux découverts du Trésor (refinancements des programmes 851 et 852)	Compte de l'Etat à la Coface	
2000	0,1	339,7	-	93,2	477,1	910,1
2001	-	296,7	-	85,2	50,7	432,6
2002	-	257,8	13,1	585,1	431,5	1.287,5
2003	24,7	261,9	7,8	1.048,9	1.007,8	2.351,1
2004	0,1	212,7	31,5	652,1	782,6	1.679
2005	-	235,6	36,5	593,1	2.077,9	2.943,1
2006	39,7	171,3	15	506,3	2.161,9	2.894,2
Prév. 2007	- (43)	137	15	282	917	1.351
En %	0 %	10,1 %	1,1 %	20,9 %	67,9 %	100 %
PLF 2008	0,02 (59)	153	0	821	655	1.629
En %	0 %	9,4 %	0 %	50,4 %	40,2 %	100 %

N.B : les dépenses prévisionnelles au titre des C2D en 2007 et 2008 ne prennent pas en compte la contribution extra-budgétaire de l'AFD, le besoin de financement des C2D en 2008 étant estimé à **184 millions d'euros**. Il importe également de rappeler que les annulations de créances de Natixis peuvent ne pas occasionner de dépense budgétaire tout en exerçant un impact en APD (43 millions d'euros en 2007 et 59 millions d'euros en 2008).

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi ; document de politique transversale

2. Une meilleure information sur les annulations réalisées via la Coface

Depuis 2006 et au prix d'une certaine insistance, **vo**tre rapporteur spécial obtient désormais davantage de précisions sur les annulations de créances portées par la Coface. Les annulations de créances se traduisent dans le résultat du compte de l'Etat à la Coface (enregistrement distinct des opérations effectuées avec la garantie de l'Etat) selon deux étapes :

- après indemnisation d'une créance auprès de l'entreprise assurée, la Coface inscrit une créance à son actif, l'indemnisation faisant naître un droit de la Coface à récupération auprès du débiteur étranger. La Coface enregistre également une **dépréciation de cet actif correspondant à l'estimation de la part non récupérable de cet actif**, ce qui permet de prendre en compte les perspectives d'annulation des créances. Cette dépréciation est définie pour chaque pays sur la base de la catégorie de risque OCDE et du niveau de revenu par habitant selon la classification Banque mondiale ;

- après signature d'un accord bilatéral accordant une annulation de créance, les créances abandonnées sont annulées. **L'impact comptable de cette annulation sur le résultat de la Coface représente alors la différence entre l'estimation de la part non récupérable provisionnée antérieurement au bilan du compte de l'Etat à la Coface et l'annulation réalisée.**

Les annulations passées en 2006 et 2007 et l'estimation de celles à venir sur les créances détenues par Coface sont nettement dominées par le traitement des dettes de **l'Egypte**, de **l'Irak** et du **Nigeria**. Ces montants sont en **diminution tendancielle**, et trois pays (Egypte, Irak et RD Congo) devraient représenter les trois-quarts des annulations de créances Coface en 2008, ainsi que le détaille le tableau ci-après :

Annulations de créances de la Coface avec la garantie de l'Etat
Réalisation en 2006 et prévisions pour 2007 et 2008
(en millions d'euros)

	2006	2007	2008
Cameroun	73,9	289,7	-
Congo-Brazzaville	24,8	21,7	25
Côte d'Ivoire	0	0	58,5
Egypte	153,9	115	106,8
Guinée	-	-	97,8
Guinée Bissau	-	-	2,3
Haïti	-	0,3	0,1
Irak	625	530	446
Libéria	-	9,3	4,5
Malawi	0,2	-	-
Nigeria	1.146	-	-
Pologne	64,6	48,1	25,6
RD Congo	4,9	-	161,2
Sierra Leone	0,9	13,1	-
Tchad	-	4,2	23,2
Total	2.094	1.031	951

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'imputation des créances sur la **Pologne**, qui n'est pas éligible à l'APD.

C. OBJECTIF ET INDICATEUR

Ce programme est doté d'un objectif et d'un indicateur, inchangés par rapport au projet annuel de performances de 2007.

L'objectif est ainsi intitulé « *Participer au rétablissement de la stabilité macro-économique et à la création de la croissance des pays en développement* », ce qui constitue un des objectifs de l'initiative PPTE. L'indicateur de performance mesure la part des pays éligibles qui ont bénéficié avec succès de cette initiative, **c'est-à-dire ceux qui ont franchi son point d'achèvement tout en respectant le critère de soutenabilité de la dette** à la date impartie. La dette est considérée comme soutenable lorsqu'est atteint un ratio inférieur à la valeur cible retenue dans le cadre de l'initiative PPTE¹, augmentée d'une marge de 40 %. Depuis 2006, l'indicateur est également impacté par la mise en œuvre de l'IADM.

L'indicateur est bien renseigné. La prévision pour 2007 a été ramenée de 100 % à 91 % des pays, pour une **cible fixée à 95 % en 2009 et une prévision de 92 % en 2008**.

Votre rapporteur spécial rappelle que cet indicateur, comme cela est souvent le cas en matière d'APD, ne constitue que la reprise d'un objectif international relatif à une initiative en fin de cycle, et n'informe guère le citoyen sur la plus-value réellement apportée par la France dans le dispositif PPTE, pas plus que sur l'impact de cette initiative sur le développement des pays considérés.

D. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO

1. Une justification toujours aussi lapidaire

Les crédits demandés sur ce programme au titre de 2008 sont évalués à **1.822,3 millions d'euros** en AE comme en CP, soit une multiplication par près de 2,5 par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2007. **Votre rapporteur spécial réitère ses regrets qu'aucune justification précise de ces crédits ne soit fournie**, le PAP comme certaines réponses données par le MINEFI se bornant à indiquer que « *les prévisions de dépenses sont établies au vu des accords susceptibles d'être conclus au cours de l'année à venir en Club de Paris* ». Les arguments de l'aléa moral et de la discrétion diplomatique ne sauraient justifier pleinement des indications aussi sibyllines.

¹ C'est-à-dire au ratio de la valeur actuelle de la dette extérieure rapportée au montant des exportations ou des dépenses publiques, ce ratio devant être inférieur à, respectivement, 150 % et 250 %.

Au 31 juillet 2007, les transports aux découverts du Trésor s'élevaient à 29 millions d'euros (dont les deux tiers au titre d'annulations en Club de Paris) et les opérations de refinancement réalisées concernaient 4 bénéficiaires (Jordanie, Kenya, Malawi, Sao Tomé) pour un montant de 12,5 millions d'euros.

2. L'impact du traitement de la dette irakienne

Le traitement de la dette irakienne en Club de Paris prévoit trois tranches d'annulation portant sur 80 % du stock de la dette irakienne. La première tranche, équivalente à une annulation de 30 % du stock de dette, a été mise en œuvre le 1^{er} janvier 2005. La deuxième tranche, portant également sur un montant équivalent à 30 % du stock, a été mise en œuvre le 26 décembre 2005. La troisième tranche, portant sur 20 % du stock, n'interviendra au mieux qu'en 2008, à l'issue de la mise en œuvre triennale de programmes du FMI dans les tranches supérieures de crédit.

L'Irak a également signé la totalité des accords bilatéraux avec ses créanciers membres du Club de Paris, à l'exception de la Russie, et a conclu, le 18 juillet 2006, le traitement de sa dette à l'égard des créanciers privés. En revanche, les négociations avec 21 créanciers publics non-membres du Club de Paris, dont les pays du Golfe qui sont les principaux créanciers de l'Irak, sont moins avancées.

L'accord bilatéral franco-irakien a ainsi été signé le 21 décembre 2005. Les créances traitées représentent un total d'environ 5 milliards d'euros. Au terme des trois tranches d'annulation, un montant d'environ 4 milliards d'euros (soit 80 %) aura été annulé. Les annulations de dette réalisées par la France depuis 2005 portent ainsi sur les montants suivants :

- 1,5 milliard d'euros en 2005, dont 504 millions d'euros au titre de l'APD ;
- 865 millions d'euros en 2006, dont 625 millions d'euros déclarés en APD ;
- 620 millions d'euros en 2007 (solde de la deuxième tranche), dont 550 millions d'euros de créances APD ;
- **environ un milliard d'euros en 2008** au titre de la troisième tranche, selon la mise en œuvre du programme de confirmation avec le FMI.

Les annulations de dette accordées à l'Irak n'ont pas d'incidence budgétaire directe mais un impact patrimonial, puisque les créances concernées sont essentiellement des créances portées par la Coface et des créances refinancées par Natixis avec la garantie de l'Etat, et pour lesquelles la garantie a été exercée. Les premières entraînent une variation de l'actif du compte de l'Etat à la Coface, les secondes à un abandon de créances qui n'entraîne pas de dépenses budgétaires.

IV. LE PROGRAMME 853 « PRÊTS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN VUE DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DANS DES ETATS ÉTRANGERS »

A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME

1. Objectif et nature des prêts financés sur ce programme

Ce programme, qui est symétrique à l'action n° 2 « *Aide économique et financière bilatérale* » du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la mission « *Aide publique au développement* », correspond à la **mise à disposition de l'AFD d'une ressource octroyée à des conditions très privilégiées**, puisqu'elle est étalée sur 30 ans dont 10 ans de différé et à un taux d'intérêt de 0,25 %.

L'Agence rétrocède ces prêts à des pays de son champ d'intervention s'inscrivant dans le cadre de l'initiative PPTE, et les utilise pour couvrir le risque pays sur les prêts non souverains. Les prêts de ce programme sont donc affectés à **deux finalités** :

- **l'adossément intégral** des prêts octroyés par l'AFD à des Etats ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE (cf. *supra*) ;

- la constitution par l'Agence de **provisions pour risque commercial** au titre des prêts concessionnels non souverains accordés au secteur privé, grâce au différentiel de taux avec les émissions obligataires de l'AFD. Les montants inscrits sur ce programme, utilisés conjointement avec ceux du programme 110, permettent de **couvrir le quadruple de risque commercial**, soit un « tirage » égal au quart du montant du capital du prêt. **Une réflexion est néanmoins en cours sur le réexamen des modalités de couverture par l'Etat de ce risque commercial**, et devrait être finalisée fin 2007, soit un report de 10 mois.

L'engagement juridique de l'Etat intervient lors de l'envoi annuel d'une lettre plafond, qui précise le montant maximal du coût pour l'Etat des engagements de l'AFD sur l'année considérée. Ce coût est **pluriannuel**, puisque les paiements à l'AFD interviennent tout au long du décaissement du prêt. La discordance entre AE et CP restitue donc le caractère pluriannuel de cet engagement.

2. Equilibre financier et justification des recettes

Le programme 853 est débité annuellement des prêts accordés par l'AFD, et crédité des remboursements sur les prêts antérieurs, réalisés à taux fixe et avec **10 ans de différé**. Les recettes en 2008 correspondent donc aux **échéances de remboursement des prêts octroyés durant les 20 années**

antérieures à 1998, sur la base d'engagements cumulés d'environ un milliard d'euros, et sont connues 10 ans à l'avance. Leur quasi-stabilité depuis plusieurs années correspond à une stabilité similaire des octrois de prêts sur la période 1977-1997.

Un montant de **68,3 millions d'euros** de recettes est ainsi escompté en 2007, soit une augmentation de 30,8 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2007, mais le compte demeure **déficitaire à hauteur de 55,7 millions d'euros**.

B. OBJECTIFS ET INDICATEURS

Dans la mesure où ce programme constitue le pendant, hors budget général, de l'action 2 « *Aide économique et financière bilatérale* » du programme 110 précité, il n'est pas apparu possible ni pertinent de distinguer, au niveau des actions de l'AFD, celles menées grâce aux crédits du budget général de celles conduites sur les fonds de la présente section.

Dès lors, **ce programme ne présente ni objectif ni indicateur**. Sa performance ressortit à la performance globale de l'activité de prêts de l'AFD, retracée dans les **deux indicateurs** de l'objectif n° 3 « *Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement* » du programme 110.

C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO

Après avoir fortement diminué en 2007, le montant des autorisations d'engagement (AE) demandé pour 2008, avec **269 millions d'euros**, est en hausse de 65 % **par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2007**, et vient compléter les 250 millions d'euros d'AE proposés au titre des bonifications d'intérêts inscrites au programme 110, soit un montant global de 519 millions d'euros de ressources octroyées par le MINEFE.

Ce montant tient compte d'une augmentation escomptée de l'activité de l'AFD en 2008, et en particulier de la **montée en puissance d'un nouvel instrument**, le Prêt très concessionnel contracyclique (PTCC), qui s'inscrit dans la nouvelle doctrine d'intervention de l'AFD¹ sur la reprise des prêts aux pays ayant bénéficié de l'initiative PPTE, dans le respect du CSD (cf. *supra*) de la communauté des bailleurs.

¹ Présentée lors du conseil d'administration du 24 mai 2007. Cette doctrine prévoit notamment l'éligibilité des seuls pays en risque faible (ou après un délai d'un an en cas de passage à l'orange), une appréciation positive de la situation macro-économique, la mise en œuvre d'une aide-projet ou aide-programme (voire d'une aide budgétaire globale).

Le PTCC prévoit un taux de 1 % sur 30 ans, dont 20 annuités « normales », 5 années de différé initial et 5 années de différé dit « flottant » en cas de choc exogène. Les pays susceptibles de bénéficier de cet instrument en 2007-2008 sont le Sénégal, le Burkina Faso, le Cameroun et le Mozambique.

Votre rapporteur spécial estime que le nouveau PTCC est bien conçu et répond à une approche prudente, mais que la faculté de suspension du versement des annuités en cas de détérioration réelle de la solvabilité doit être **suffisamment encadrée**. Il relève également que le seuil de déclenchement déterminant cette détérioration est fondé sur le seul revenu des exportations, et **ne prend donc pas en compte l'évolution des recettes fiscales**.

La hausse des engagements sur ce programme depuis deux ans ne devait se traduire substantiellement en APD qu'à partir de 2008, compte tenu du versement des concours après constatation de la réalisation des prestations, le décaissement étant étalé en moyenne sur cinq ans. Les CP demandés pour 2008 s'élèvent ainsi à **124 millions d'euros**, soit une augmentation de 7,6 % par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2007, et correspondent intégralement à des engagements budgétaires déjà votés.

SECTION II. LA MISSION « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE MISSION STRUCTURÉE EN TROIS PROGRAMMES

La mission hors budget général « *Accords monétaires internationaux* » est un **compte de concours financiers** destiné à garantir les deux fondements de la coopération monétaire avec la Zone franc que sont **l'ancrage de la parité du taux de change sur l'euro et la garantie de convertibilité illimitée.**

Elle retrace, en recettes et en dépenses, les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité, effectuées par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international. Conformément à l'article 24 de la LOLF¹, il est doté de **crédits évaluatifs.**

Cette mission comporte trois programmes budgétaires, en application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances pour 2006, qui a notamment déclaré non-conformes à la LOLF les missions mono-programmes. Ces trois programmes sont respectivement dédiés aux relations avec les trois unions monétaires régionales de la Zone franc, situés en Afrique subsaharienne : Union monétaire ouest-africaine (UMOA), Union monétaire d'Afrique centrale (UMAC) et Union des Comores (UC).

Ils disposent chacun d'une **unique action**, dont l'intitulé est identique et qui recouvre les trois zones monétaires précitées. **Aucun objectif ni indicateur ne leur sont associés**, dans la mesure où le responsable de programme ne dispose pas de réels leviers d'action puisque les mécanismes de la Zone franc sont prévus par des traités internationaux qui s'imposent à lui.

B. UNE MISSION NON DOTÉE DE CRÉDITS EN 2008 COMME EN 2007

Compte tenu du niveau des avoirs extérieurs actuellement détenus par les banques centrales de la Zone franc et de la faible probabilité que la garantie de l'Etat ait à jouer au profit de l'une ou l'autre des banques centrales, **ces trois programmes ne sont dotés d'aucun crédit au titre de 2008 comme en 2007.**

¹ *Qui dispose que* « les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs ».

La garantie de convertibilité ne s'exercera pas en 2007 et ne devrait pas jouer en 2008, la situation des trois banques centrales étant considérée comme saine avec des **réserves de change élevées**, correspondant à plus de 4,5 mois d'importations de biens et services pour la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest (BCEAO), près de 6 mois pour la Banque centrale des Etats de l'Afrique centrale (BEAC), et à un niveau « *suffisant* » pour la Banque centrale des Comores (BCC).

Il importe également de relever que même dans l'hypothèse où les comptes d'opérations deviendraient déficitaires, **les sommes versées par la France ne seraient pas comptabilisables en APD.**

La coopération monétaire avec les pays de la Zone franc est gérée en France par le service des affaires multilatérales et du développement de la DGTPE, en liaison avec l'Agence comptable centrale du Trésor, l'Agence France Trésor et la Banque de France. La gestion du programme est mise en œuvre à travers un budget opérationnel de programme (BOP) d'administration centrale rattaché à la DGTPE.

II. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA COOPÉRATION AVEC LA ZONE FRANC

La coopération monétaire entre la France et quinze pays d'Afrique subsaharienne a pour objectif d'assurer la **stabilité de la monnaie de chacun des trois sous-ensembles qui composent la Zone franc** (cf. *infra*) et, ainsi, de contribuer à renforcer, dans les domaines économiques et financiers, la stabilité macroéconomique et les processus d'intégration régionale en Afrique.

Cette coopération suppose des engagements budgétaires de l'Etat français qui sont, depuis 2006, retracés de **trois façons** distinctes :

- la **garantie de convertibilité** est appelée à s'exercer à travers un compte de concours financiers, constituant la présente mission et **qui ne sera doté que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la Zone Franc vient à l'exiger** ;

- la **rémunération des dépôts** des banques centrales sur les comptes ouverts à l'Agence comptable centrale du Trésor est retracée dans l'action n° 3 « *Trésorerie de l'Etat* » du programme « *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat* » de la mission « *Engagements financiers de l'Etat* » ;

- enfin, aux termes de l'article 23 de la LOLF, les crédits correspondant à la garantie de non dépréciation des avoirs extérieurs des banques centrales de la Zone franc continueront à être inscrits, le cas échéant, au compte d'opérations monétaires « *Pertes et bénéfices de change* » (ancien compte n° 906-01). **Cette garantie de non dépréciation s'exerce à l'égard des droits de tirage spéciaux (DTS)**, unité de compte du FMI, et permet aux banques centrales d'accumuler des réserves en cas de taux de change favorable. Inversement, la garantie est mise en œuvre lorsque le cours de

l'euro (ou du franc avant 2002) est inférieur à celui du DTS, comme ce fut le cas en 1999 et 2001. **Depuis 2002, plus aucun versement n'a eu lieu au titre de la garantie de non-dépréciation.**

La **décision du Conseil de l'Union européenne du 23 novembre 1998** a confirmé que la France et les pays africains membres de la Zone franc pouvaient maintenir leurs accords sous leur responsabilité, sous réserve d'en tenir régulièrement informés la Commission européenne, la BCE et le comité économique et financier¹.

III. LES FONDEMENTS ET MODALITÉS DE LA COOPÉRATION MONÉTAIRE

A. QUATRE PRINCIPES

La coopération monétaire avec les Etats membres de la Zone franc, sans équivalent au plan international, est fondée sur **quatre principes** :

- la **garantie illimitée** du Trésor français à la convertibilité en euro des monnaies émises par les trois instituts d'émission de la zone, sans limitation de montant. La parité du franc CFA d'Afrique de l'ouest et du franc CFA d'Afrique centrale est de 655,957 FCFA pour un euro, celle du franc comorien (FC) est de 491,96775 FC pour un euro ;

- la **fixité** des parités de convertibilité entre l'euro et les francs CFA ou le franc comorien, facteur de stabilité monétaire des pays de la Zone franc ;

- la **liberté des transferts** au sein de chaque sous-ensemble ;

- la **centralisation des réserves de change** des Etats membres par les trois banques centrales et l'obligation pour celles-ci de déposer un pourcentage de leurs réserves auprès du Trésor français en contrepartie de la garantie apportée par la France. Depuis 1975, ces réserves de change bénéficient également d'une **garantie de non dépréciation**.

B. TROIS UNIONS ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES

Les pays africains membres de la Zone franc sont regroupés en **trois unions**, qui disposent chacune de leurs propres organes de direction :

¹ *Mais le Conseil a expressément rappelé que la modification ou la mise en œuvre de ces accords se fera sans préjudice de l'objectif essentiel de stabilité des prix de la politique communautaire de change. Cette décision a imposé un accord préalable du Conseil en cas d'admission d'un nouvel Etat membre ou de modification de la nature des accords telle que la remise en cause du principe de garantie par l'Etat français de la convertibilité à parité fixe du franc CFA et du franc comorien.*

- **l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA)**, qui regroupe huit pays¹, et dont l'organe de direction est le conseil des ministres. Le privilège exclusif d'émission du franc CFA est confié à la BCEAO. Une commission bancaire, présidée par le gouverneur de la BCEAO, a été créée par une convention du 24 avril 1990. L'accord de coopération entre l'UMOA et la France a été conclu le **4 décembre 1973**, ratifié par la loi n° 74-626 du 2 juillet 1974, et complété par une convention de compte d'opérations ;

- **l'Union monétaire d'Afrique centrale (UMAC)**, constituée de six pays², dispose d'organes similaires, avec une conférence des chefs d'Etat, un comité monétaire pour les affaires de l'Union monétaire et une commission bancaire, créée par convention en 1992. Le privilège exclusif d'émission du franc CFA est confié à la BEAC. L'accord de coopération avec l'UMAC a été signé le **23 novembre 1972**, ratifié par la loi n° 72-1163 du 23 décembre 1972 et complété par la convention de compte d'opérations du 13 mars 1973 ;

- **l'Union des Comores ne constitue pas une union monétaire à proprement parler** et dispose donc d'organes différents. L'organe de décision est le ministre des finances de l'Union lui-même. La BCC, créée en 1981, est l'institut d'émission et formule la politique monétaire et du crédit, veille à l'application de la réglementation des changes et assure le contrôle des activités bancaires. L'accord de coopération entre la France et la République fédérale islamique des Comores a été signé le **23 novembre 1979**, et ratifié par une loi du 15 avril 1981³.

Ces unions monétaires ont été complétées par deux unions économiques : l'Union économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (UEOA), créée le 10 janvier 1994, et l'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC), créée le 16 mars 1994. Ces unions élaborent des politiques sectorielles communes et veillent au respect des programmes de convergence économique arrêtés par leurs membres.

Enfin, depuis mars 1965, une **réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales** des Etats de la Zone franc se tient chaque semestre, quelques jours avant les assemblées annuelles et les comités de printemps du FMI et de la Banque mondiale, et est précédée de réunions de hauts fonctionnaires et d'experts de la Zone.

C. LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION AVEC L'UMOA

A la suite de l'introduction de l'euro, **une réforme de la coopération monétaire dans la zone UMOA a été conclue** par un avenant, signé le 20 septembre 2005, à la convention de compte d'opérations du

¹ *Le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.*

² *Le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée-Equatoriale et le Tchad.*

³ *Loi n° 81-348 du 15 avril 1981 autorisant l'approbation d'une convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer.*

4 décembre 1973 entre la France et la BCEAO, mais n'a pas abouti s'agissant de la **révision des statuts de la BCEAO**. Les aménagements techniques ont porté sur les points suivants :

- le taux de centralisation obligatoire des avoirs extérieurs nets de la banque centrale sur le compte d'opération est fixé à 50 %, contre 65 % auparavant ;

- la gestion de la fraction des avoirs que la BCEAO gère en propre peut être effectuée librement, dans le cadre des dispositions de l'avenant et d'une politique d'investissement et de contrôle des risques mise en place par la BCEAO conformément à ses dispositions statutaires ;

- en contrepartie, le solde créditeur du compte d'opérations est assorti d'une rémunération différenciée assise sur les taux de la Banque centrale européenne, selon qu'elle s'applique à la quote-part des avoirs qui doit être conventionnellement centralisée au compte d'opérations, ou au solde excédant cette quote-part ;

- enfin, la garantie de la valeur des avoirs contre une dépréciation de l'euro sera appliquée exclusivement à la quote-part des avoirs obligatoires (soit 50 %).

Parallèlement, la France s'est engagée à apporter un **financement annuel de 20 millions d'euros**, sous forme d'aide budgétaire, au Programme économique régional de l'UEMOA. En zone **UMAC**, une réflexion a également été engagée en 2006 afin de conduire une réforme comparable des modalités de la coopération monétaire.

IV. L'AVENIR DU FRANC CFA

Confrontés à de graves déséquilibres depuis 1985 et à l'échec des tentatives d'ajustement réel, les chefs d'Etat des pays de la Zone franc ont **décidé, le 11 janvier 1994, de dévaluer le franc CFA de 50 %**. Cet « électrochoc » a dans un premier temps causé un certain émoi au sein des populations, mais ses effets ont été rapidement conformes aux attentes : maîtrise des tensions inflationnistes, retour de la balance commerciale à l'excédent, croissance moyenne des pays concernés de 5 % en 1994-1998, soit deux points de plus que celle de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. **Ce redressement a été plus marqué pour les pays de l'UEMOA**, qui ont également bénéficié de la remontée des cours des principales matières premières exportées (café, cacao, coton...).

Les effets favorables de la dévaluation se sont cependant estompés et la croissance des pays de la zone franc s'est infléchie pour s'établir à 3,5 % en moyenne sur la période 1999-2006. Le ralentissement a été plus net pour les pays de l'UEMOA et les pays de la CEMAC ont été à la fois confrontés au tarissement de la production pétrolière et à une amélioration de leur solvabilité et de leurs finances publiques grâce à la hausse continue des cours.

Du fait de son ancrage à l'euro, **le franc CFA s'est fortement apprécié face au dollar**, ce qui pénalise la compétitivité de certaines filières exportatrices de l'UEMOA, déjà affectées par l'atonie des cours des matières premières agricoles exportées. Le taux de croissance de la zone franc ne devrait pas dépasser 5 % en 2007 et demeurerait donc inférieur à celui de l'Afrique subsaharienne pour la troisième année consécutive, comme au taux de 7 % estimé nécessaire par la Banque mondiale pour réduire substantiellement la pauvreté. Les pays de l'UEMOA sont quelque peu marginalisés dans l'essor du commerce mondial et la prépondérance de la rente pétrolière accentue la dépendance de la CEMAC.

Le débat sur la parité du franc CFA peut donc être relancé à tout moment si l'euro continue de s'apprécier face au dollar. Néanmoins un nouvel aménagement des parités, aujourd'hui écarté par les autorités concernées et la Banque de France en particulier, créerait de nouvelles difficultés (inflation, renchérissement de la facture pétrolière, tensions sociales) sans garantir la pérennité d'une amélioration de la compétitivité. Le développement de la zone franc demeure tributaire de réformes structurelles, afin de pallier notamment à l'insuffisance de l'intermédiation bancaire, à un marché financier embryonnaire et un climat des affaires perfectible.

LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a adopté une **majoration**, à titre non reconductible, des crédits de titre 6 des programmes 110 « *Aide économique et financière au développement* » et 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », pour un montant de **316.300 euros**, répartis de la façon suivante :

- 5.000 euros sur l'action 02 « *Aide économique et financière bilatérale* » du programme 110 ;

- 3.000 euros sur l'action 01 « *Animation du réseau et coordination de l'aide au développement* » du programme 209 ;

- 50.000 euros sur l'action 02 « *Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire* » du programme 209 ;

- 258.300 euros sur l'action 03 « *Politiques et stratégies sectorielles dans les pays de la ZSP et les PMA* » du même programme.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

A l'initiative du gouvernement, un amendement de **minoration** des crédits a été adopté en seconde délibération, pour un montant global de **33.661.725 euros**. Cette réduction est destinée à gager les ouvertures de crédits opérées en seconde délibération.

Ce montant est réparti au **prorata** des crédits de paiement des trois programmes de la mission, soit 11.580.640 euros sur le programme 110 « *Aide économique et financière au développement* », 21.740.064 euros sur le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » et 341.021 euros sur le programme 301 « *Codéveloppement* ».

En outre, un **transfert de 10 millions d'euros** d'AE et CP a été opéré du programme 209 vers le programme 110, afin de **revenir sur l'amendement présenté par notre collègue député M. Henri Emmanuelli**, rapporteur spécial des crédits de l'aide au développement, qui avait été adopté en première délibération. Dans un objectif de soutien aux pays les plus pauvres, cet amendement tendait à transférer des crédits du FASEP-Etudes, principalement destinés aux pays émergents, vers l'aide-projet du FSP.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

AMENDEMENT

présenté par

M. CHARASSE

au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 33

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
110. Aide économique et financière au développement		1.000.000		1.000.000
209. Solidarité à l'égard des pays en développement Dont Titre 2	1.000.000		1.000.000	
TOTAL	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
SOLDE	0		0	

OBJET

Le GIP « *Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières* » (ADETEF) est l'unique « opérateur LOLF » du MINEFE en matière de coopération technique.

L'ADETEF bénéficie en 2008 de la **reconduction d'une subvention de fonctionnement de 4,2 millions d'euros**, imputée sur l'action 2 du programme 110, sans compter la valorisation des avantages en nature (personnel mis à disposition, locaux, informatique) pour 2,66 millions d'euros. Aucun ETPT relevant du plafond d'emploi du ministère n'est financé sur le programme, mais il est prévu que 75 emplois hors plafond soient rémunérés par l'ADETEF en 2008.

L'ADETEF déploie une importante activité de coopération dans les pays émergents et son budget prévisionnel en 2007 s'élève à 17,98 millions d'euros. Le GIP bénéficie cependant d'un **montant nettement supérieur de ressources, évalué à 21 millions d'euros** en incluant les avantages en nature. Il en résulte une réelle aisance financière, qui témoigne des succès remportés par l'ADETEF dans plusieurs appels d'offres, en particulier auprès de l'Union européenne.

Dans ces conditions, le maintien à un haut niveau de la subvention du ministère ne se justifie pas. **Le GIP a vocation à s'autofinancer à terme**, comme c'est le cas pour le GIP France coopération internationale, qui a été créé beaucoup plus récemment, n'atteint pas encore le même volume d'affaires et auquel le MAEE réduit d'ores et déjà sa subvention, qui passe de 500.000 euros en 2007 à 300.000 euros en 2008.

Cet amendement propose donc de réduire d'**un million d'euros** la subvention de l'ADETEF, et de transférer ce montant, comme la LOLF nous y autorise, en deux fractions égales sur deux destinations :

- le nouveau **programme de bourses « Quai d'Orsay-Entreprises »** financé sur l'action 2 « *Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire* » du programme 209. Ce programme, créé en mai 2006, est en effet bien conçu et mérite donc d'être pleinement soutenu ;

- le **Fonds d'urgence humanitaire** (action 6 du programme 209), dont la situation financière est régulièrement tendue.

AMENDEMENT

présenté par
M. CHARASSE
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 33

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
209. Solidarité à l'égard des pays en développement		1.440.660		1.440.660
Dont titre 2		1.440.660		1.440.660
301. Codéveloppement	1.440.660		1.440.660	
TOTAL	1.440.660	1.440.660	1.440.660	1.440.660
SOLDE		0		0

OBJET

La Direction générale de la coopération internationale et du développement (**DGCID**) du MAEE emploie en 2007 **485 ETPT**, dont plus des deux tiers (333 ETPT) sont imputés sur le programme 209 de la mission « *Aide publique au développement* » (le solde sur le programme 185 de la mission « *Action extérieure de l'Etat* »).

L'évolution de l'APD française, **désormais confiée de manière croissante aux SCAC et à des opérateurs extérieurs au ministère**, au premier rang desquels l'AFD, Egide et CulturesFrance, **plaide clairement en faveur d'un recentrage de cette direction générale sur des fonctions d'état-major, de pilotage et de coordination des nombreux intervenants.**

Moins de 25 % des actions financées sur le programme 209 en 2008 seraient ainsi directement conduites par la DGCID, le solde étant « délégué » aux organismes multilatéraux (64,4 %), aux « opérateurs LOLF » et à l'AFD (11,1 %).

Si la création opportune en 2006 d'un bureau de la tutelle des opérateurs et du contrôle (au sein du service des moyens et du réseau) répondait à une réelle nécessité, **la DGCID ne dispose pas encore d'effectifs**

cohérents avec sa vocation. En outre, les bureaux géographiques de la direction des politiques du développement tendent à doubler les directions et sous-directions régionales du Quai d'Orsay.

Cet amendement porte donc sur une **réduction de 20 ETPT** au sein de la DGCID, afin d'initier le mouvement de mutation de cette direction générale en une administration « de mission » et de « **donner un signal** » **dans la perspective des conclusions de la revue générale des politiques publiques.** Cet amendement est le pendant de celui présenté par notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « *Action extérieure de l'Etat* » (suppression de 10 ETPT sur le programme 185).

Le montant de **1.440.660 euros** d'AE et CP de titre 2 transféré est fondé sur le coût moyen des titulaires et contrats à durée indéterminée de l'administration centrale, évalué à 72.033 euros.

Ces crédits seraient affectés, comme la LOLF nous y autorise, aux dépenses d'intervention de titre 6 de l'action 3 « *Autres actions bilatérales de codéveloppement* » du nouveau programme 301 « *Codéveloppement* ».

AMENDEMENT

présenté par
M. CHARASSE
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 33

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
209. Solidarité à l'égard des pays en développement		620.000		620.000
301. Codéveloppement	620.000		620.000	
TOTAL	620.000	620.000	620.000	620.000
SOLDE	0		0	

OBJET

Le Haut conseil à la coopération internationale (**HCCI**), créé en 1999 dans le cadre de la réforme du dispositif de coopération, a pour mission de permettre une concertation régulière entre acteurs publics et privés de la coopération internationale et de favoriser l'adhésion du public aux actions d'aide au développement. Instance consultative placée auprès du Premier ministre, **il émet des avis et formule des recommandations**. Il bénéficie en 2008 d'une **subvention de fonctionnement de 620.000 euros** (stable par rapport à 2007), mais le coût des emplois publics qui lui sont mis à disposition n'est pas précisé dans le projet annuel de performances.

Votre rapporteur spécial s'interroge de longue date sur l'utilité de cet organisme et en propose la suppression par le présent amendement. De manière générale, il se demande s'il est vraiment indispensable d'affecter à chaque politique publique un Haut conseil ou comité...

Le HCCI produit des rapports, avis et notes de lecture dont votre rapporteur spécial ne nie pas l'intérêt, mais **cette action fait double emploi** :

- avec la **Commission coopération développement**, commission consultative interministérielle qui rassemble les représentants des pouvoirs publics et des associations concernées par l'APD et l'aide d'urgence. Son coût

est beaucoup plus modeste avec 19.000 euros. La Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIIONG) et la Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales associent également des acteurs importants de la coopération ;

- avec les fonctions de contrôle et de proposition des **rapporteurs spéciaux** des assemblées ;

- et surtout avec **l'AFD**. Dans le cadre de son nouveau Plan d'orientation stratégique, **l'Agence prévoit de mettre un fort accent sur la production intellectuelle** et s'est dotée d'un ambitieux programme de recherche sur l'APD, en concertation avec le MAEE et le MINEFE. Les crédits consacrés à cette politique devraient ainsi doubler pour atteindre 42 millions d'euros en 2011. En outre, l'AFD a récemment publié les résultats d'une intéressante enquête sur la perception de l'APD par les Français.

Il est donc proposé, comme la LOLF nous y autorise, d'affecter la subvention à cet organisme, d'un montant de 620.000 euros, sur le nouveau programme de codéveloppement, plus précisément aux aides aux projets individuels financées par l'ANAEM sur l'action 2 du programme.

GLOSSAIRE

ADETEF : Association pour le développement des échanges en technologies économiques et financières (opérateur du MINEFE)

AFVP : Association française des volontaires de progrès

AFD : Agence française de développement

C2D : contrat de désendettement-développement

CAD : Comité d'aide au développement (de l'OCDE)

CIAP : Comité interministériel d'audit des programmes

CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement

COSP : Conférence d'orientation stratégique et de programmation

DCP : document-cadre de partenariat

DGCID : Direction générale de la coopération internationale et du développement (au sein du MAEE)

DPT : document de politique transversale

EAF : Etablissement (culturel ou de recherche) à autonomie financière

ETPT : équivalent temps plein travaillé

FASEP : Fonds d'études et d'aide au secteur privé

FSP : Fonds de solidarité prioritaire

FUH : Fonds d'urgence humanitaire

GIP FCI : groupement d'intérêt public France coopération internationale

JPE : justification au premier euro

IADM : Initiative d'annulation de la dette multilatérale

MAEE : ministère des affaires étrangères et européennes

MAIIONG : Mission d'appui à l'action internationale des organisations non gouvernementales (au sein de la DGCID)

MINEFE : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

PAP : projet annuel de performances PMA : pays les moins avancés

(Initiative) PPTE : pays pauvres très endettés

OMD : Objectifs du Millénaire pour le développement

RPE : Réserve pays émergents UMAC : Union monétaire d'Afrique centrale

UMOA : Union monétaire ouest-africaine

ZSP : Zone de solidarité prioritaire

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **jeudi 15 novembre 2007**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis**, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport spécial de **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, sur la mission « *Aide publique au développement* », ainsi que sur les comptes spéciaux « *Prêts à des Etats étrangers* » et « *Accords monétaires internationaux* ».

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que la situation de l'aide publique au développement (APD) de la France était aujourd'hui bien différente de celle dont il avait pu rendre compte l'année précédente. L'APD française, telle qu'elle était notifiée au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, avait en effet suivi une progression régulière entre 2002 et 2006, mais ne respecterait pas les objectifs fixés en 2002 par le Président de la République, avec une part prévisionnelle du revenu national brut (RNB) de 0,43 % en 2007 et de 0,45 % en 2008, loin de l'objectif de 0,50 %. Il a considéré que le respect des objectifs de 0,7 % du RNB, reporté de 2012 à 2015, devenait difficile, et que cette inflexion de l'APD française s'inscrivait dans une tendance internationale, caractérisée par une diminution de l'APD des Etats membres de l'OCDE en 2006, pour la première fois depuis dix ans.

Il a ajouté que selon les prévisions établies pour 2008, les annulations et refinancements de dettes représentaient le quart de l'APD de la France, et l'aide multilatérale, 31 %. Cette aide consistait notamment en des contributions au Fonds européen de développement (FED) au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et à de multiples banques et fonds de développement. Il a estimé qu'une part importante de l'APD ne se traduisait pas par des actions sur le terrain et paraissait donc artificielle.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a rappelé que les normes de notification de l'aide au CAD étaient distinctes de l'impact sur le budget de l'Etat. Ainsi les crédits de paiement de la mission « *Aide publique au développement* » représenteraient en 2008 la moitié des crédits des 15 programmes concourant à l'APD et 35 % de l'effort global d'APD au sens du CAD. Il a ajouté que le document de politique transversale améliorerait la lisibilité de l'aide, mais que l'ensemble demeurerait complexe, et que certaines explications étaient insuffisantes, voire quasi inexistantes, en particulier sur la comptabilisation de l'écolage et de l'aide aux réfugiés.

Il a jugé que certaines dépenses ne relevaient guère de l'APD, telles que celles relatives à la francophonie multilatérale ou aux contributions à trois fonds de sécurité nucléaire, et que d'autres dotations pourraient être transférées entre programmes budgétaires ou mieux mises en valeur. Il a mentionné, à cet égard, la dépense fiscale correspondant aux dons faits aux ONG humanitaires, qui n'était pas prise en compte dans la mission « *Aide publique au développement* », la recherche pour le développement et

l'indemnisation de l'Agence française de développement au titre de ses dons pour l'aide-projet.

Il a précisé que l'aide française recourait de façon croissante aux opérateurs publics, tels que l'AFD, CulturesFrance, CampusFrance, ou les groupements d'intérêt public « Assistance pour le développement des technologies économiques et financières » (ADETEF) et France coopération internationale (FCI). Il a considéré que l'AFD devrait être considérée comme un opérateur au sens de la LOLF, ainsi que l'avaient recommandé le Comité interministériel d'audit des programmes et la Cour des comptes. Il a ajouté que l'indispensable réforme des opérateurs se poursuivait, notamment au sein de CulturesFrance, mais que la négociation des conventions d'objectifs et de moyens s'étirait dans le temps. Il a estimé que ce recours accru aux opérateurs plaidait en faveur d'un recentrage de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) sur sa vocation.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a constaté qu'un réel effort de pilotage et de coordination de l'aide avait été accompli depuis 2 ans, mais que les documents-cadres de partenariat n'étaient pas exempts d'ambiguïtés, ainsi qu'il l'avait relevé dans le rapport d'information faisant suite à ses contrôles budgétaires en Afrique australe et en Asie du sud-est. Il a ajouté que l'impact concret de la LOLF sur la gestion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) progressait trop lentement, mais a pleinement approuvé la mise en place, début 2008, d'un logiciel unique de programmation et de suivi des crédits, en remplacement des quatre applications informatiques actuelles.

Il a également jugé nécessaire de poursuivre les fusions de centres culturels et d'alliances françaises dans les grandes villes, voire, à terme, de les regrouper avec certains SCAC de faible effectif. Il s'est toutefois interrogé sur les raisons de la création d'un centre culturel à Abuja, capitale du Nigeria, après qu'eut été supprimé celui de Lagos, ville la plus importante de ce pays.

Abordant plus spécifiquement la mission « *Aide publique au développement* », il a rappelé qu'elle comportait désormais trois programmes, avec la création du programme « *Codéveloppement* » géré par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. La mission était dotée de 3,1 milliards d'euros de crédits de paiement, en léger recul par rapport à la dotation pour 2007.

Le nouveau plafond d'emploi de la mission, intégralement imputé sur le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », comportait 2.873 équivalents temps plein travaillés, correspondant à la suppression de 110 ETPT en application du contrat de modernisation du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE).

Il a ensuite formulé les principales observations suivantes sur le programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » :

- les deux tiers des crédits étaient affectés aux contributions à de multiples institutions et fonds multilatéraux ;

- la justification au premier euro du programme avait été enrichie, mais comportait encore de réelles imprécisions et lacunes, en particulier sur les modalités de rémunération de l'AFD et de bonification de ses prêts à l'outre-mer, et sur le financement de la Facilité financière internationale en faveur de la vaccination (IFFIm) ;

- la France était aujourd'hui très visible au sommet des grandes institutions économiques internationales, telles que le Fonds monétaire international (FMI), la Banque européenne de reconstruction et de développement, l'Organisation mondiale du commerce et la Banque centrale européenne, mais demeurait insuffisamment représentée dans l'encadrement de la Banque mondiale et du FMI ;

- les estimations à moyen terme, sur la période 2008-2010, de couverture des engagements sur le programme 110 laissaient prévoir une couverture insuffisante, qui ne pourrait être résorbée que par une hausse substantielle des crédits de paiement et une diminution des nouvelles autorisations d'engagement.

Puis, sur le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a formulé les observations suivantes :

- la justification au premier euro était complète ; les actions du programme avaient été reformatées et permettaient désormais d'identifier de manière beaucoup plus lisible les grands axes du programme ;

- un nouvel indicateur de la performance du FED avait été très opportunément intégré. Il pouvait néanmoins être amélioré et complété par un indicateur analogue sur le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ;

- l'aide multilatérale était prépondérante dans le programme avec 56 % des crédits de paiement, mais l'aide-projet n'apparaissait pas pour autant « sacrifiée », puisque les crédits de paiement s'inscrivaient en hausse de 9,4 %. L'AFD était désormais le principal opérateur de cette forme d'aide depuis l'achèvement des transferts à son profit de projets du Fonds de solidarité prioritaire ;

- le prélèvement sur le résultat de l'AFD pour compenser la pénurie budgétaire se pérennisait et s'amplifiait, puisqu'il devait atteindre 246 millions d'euros en 2008. A cet égard, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, et **M. Jean Arthuis, président**, ont déclaré partager les interrogations du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) sur la conformité de cette pratique aux principes budgétaires, dans la mesure où elle s'apparentait à une contraction de recettes et dépenses. Cette procédure contribuait également à la débudgétisation intégrale des contrats de désendettement-développement, dont les prévisions de décaissements,

régulièrement supérieures à l'exécution, étaient fixées à 185 millions d'euros en 2008 ;

- enfin l'amélioration des décaissements du FED restait largement liée au recours à l'aide budgétaire et à des fonds multilatéraux. **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a estimé qu'elle pourrait donner lieu – si aucun accord politique n'intervenait – à une importante sous-budgétisation de la contribution française en 2008, qu'il évaluait, au minimum, à 60 millions d'euros. Il a ajouté qu'un effort de sincérité budgétaire avait, en revanche, été accompli sur les dotations au Fonds français pour l'environnement mondial et à l'aide budgétaire post-conflit et de sortie de crise.

Il a également considéré que la création du nouveau programme 301 « *Codéveloppement* » était conforme à ses vœux et opportune, car elle traduisait, malgré le volume modique de ses crédits, une priorité du gouvernement. Il a formulé quelques remarques sur les indicateurs de performance, et recommandé plus particulièrement la création d'un nouvel indicateur, complémentaire de l'évaluation de la dépense fiscale et dédié aux résultats du compte et du livret d'épargne pour le codéveloppement.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur les résultats actuels de ce compte et de ce livret, et a fait part de sa perplexité quant à l'accumulation de petits dispositifs complexes, indépendamment de leur impact positif en termes de communication.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a indiqué qu'il fournirait des éléments chiffrés dans son rapport écrit. Il a précisé qu'une convention avait été signée avec le groupe Caisse d'épargne, et que des négociations avec d'autres établissements financiers étaient en cours.

Puis il a présenté le compte de concours financiers « *Prêts à des Etats étrangers* » et a rappelé qu'il comportait trois sections relatives aux prêts de la Réserve pays émergents, aux prêts en vue de la consolidation de dettes envers la France – consistant en des remboursements d'anciens prêts et versements de nouveaux à des conditions révisées – et aux prêts à l'AFD. Au total, le compte était doté de plus de 2 milliards d'euros de crédits de paiement. Il a néanmoins estimé que la justification au premier euro des prévisions de recettes était insuffisante, et celle des dépenses, évasive sur les refinancements de dettes.

Il a relevé que l'initiative internationale pour les pays pauvres très endettés, complétée par l'initiative d'annulation des dettes multilatérales, avait un coût élevé pour les bailleurs. Elle n'était, selon lui, pas une panacée et ses résultats, bien que tangibles, pouvaient être hypothéqués par un réendettement excessif des pays bénéficiaires, en particulier auprès de pays émergents tels que la Chine, qui pouvaient, à cet égard, faire figure de « passagers clandestins ». Il a, dès lors, considéré que la vigilance s'imposait sur le maintien de la soutenabilité de l'endettement.

Il a précisé que les annulations de dette représentaient une large part de l'APD, mais n'étaient budgétairement comptabilisées que pour une part très minoritaire. Il a toutefois évoqué le caractère très aléatoire des prévisions en la matière : les annulations au profit de la République démocratique du Congo et de la Côte d'Ivoire étaient ainsi régulièrement reportées. En outre, les trois-quarts du montant prévisionnel d'annulations de créances portées par la Coface en 2008 concernaient seulement trois pays : l'Egypte, l'Irak et la République démocratique du Congo. A ce titre, il a rappelé que la Cour des comptes avait été saisie par la commission, en application de l'article 58-2° de la LOLF, d'une demande d'enquête sur les procédures publiques de garantie confiées à la Coface et sur la gestion et la comptabilisation des créances d'aide publique au développement portées par cet organisme.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a enfin indiqué que le compte « *Accords monétaires internationaux* » retraçait les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectuées par le Trésor au profit des trois banques centrales de la Zone franc. Ce compte n'était doté d'aucun crédit en 2008 comme en 2007, la garantie n'étant pas appelée à jouer. Il a toutefois précisé que le franc CFA était affecté par la montée de l'euro face au dollar, donnant lieu à des « murmures » quant à son évolution.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur le solde de ce compte pour les opérations antérieures, en particulier celles liées à la dévaluation de 1994.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a indiqué que ce compte ne faisait l'objet d'aucune inscription de crédits correspondant à des flux ou à un stock. Il a rappelé que le Conseil de l'Union européenne avait confirmé, le 23 novembre 1998, que la France et les pays africains membres de la zone franc pouvaient maintenir leurs accords sous leur responsabilité, sous réserve d'en tenir régulièrement informées la Commission européenne et la Banque centrale européenne, et de requérir l'accord préalable du Conseil en cas d'admission d'un nouvel Etat membre ou de modification substantielle de la nature des accords.

Il a ensuite proposé trois amendements aux crédits de la mission « *Aide publique au développement* » :

- une diminution d'un million d'euros de la subvention à l'ADETEF, opérateur d'assistance technique qui a vocation à s'auto-financer, et dont la situation financière est satisfaisante ;

- la suppression et le transfert au programme « *Codéveloppement* » de la subvention de fonctionnement de 620.000 euros au Haut conseil de la coopération internationale, qui n'a pas fait la preuve de son utilité et double, en partie, la recherche et la production intellectuelle de l'AFD ;

- la suppression et le transfert au programme « *Codéveloppement* » de 1,44 million d'euros de crédits de titre 2, correspondant à 20 ETPT de la DGCID. Il s'agit par cet amendement de conforter la DGCID dans sa vocation

d'administration « de mission », c'est-à-dire de programmation stratégique, de pilotage et de coordination des différents opérateurs de la coopération.

Cet exposé a été suivi d'un large débat.

M. Joël Bourdin s'est félicité des remarques formulées par M. Michel Charasse, rapporteur spécial, sur les mécanismes de la zone franc, et a insisté sur l'utilité de la garantie de convertibilité pour les 15 Etats africains concernés. Il a ajouté que l'évolution de la parité franc CFA / dollar, semblable à celle de l'euro, exerçait un impact différencié sur les unions économiques et monétaires d'Afrique de l'ouest (UEMOA) et d'Afrique centrale (UMAC), la première étant surtout positionnée sur les matières premières agricoles, et la seconde exportatrice de pétrole, libellé en dollars.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut relevé que cette garantie de convertibilité constituait une singularité héritée de l'histoire, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a corroboré l'analyse de M. Joël Bourdin, et a indiqué que son rapport écrit comporterait des développements sur la rénovation de la coopération monétaire avec l'UMAC et sur l'avenir du franc CFA.

Puis, en réponse à une question de **M. Jean Arthuis, président**, sur l'impact de la garantie de non-dépréciation, il a précisé qu'aucun versement n'avait eu lieu au titre de cette garantie depuis 2002. Il a ajouté que la dévaluation de janvier 1994 avait été « accompagnée » au plan social par la création d'un fonds, financé sur crédits budgétaires et destiné à soutenir des initiatives locales à forte mobilisation de main d'œuvre.

M. Jean Arthuis, président, a suggéré que la commission puisse auditionner, au premier semestre 2008, les représentants de la direction générale du Trésor et de la politique économique sur la zone franc. **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a ajouté qu'il pourrait également être opportun d'entendre les responsables des trois banques centrales africaines concernées.

M. Adrien Gouteyron a fait part de son inquiétude sur l'inversion de tendance de l'aide au développement française et internationale, et s'est réjoui des nombreux points de convergence entre sa propre analyse des crédits du ministère des affaires étrangères et européennes en qualité de rapporteur spécial et celle de M. Michel Charasse, rapporteur spécial, en particulier sur les sous-budgétisations et la réduction du périmètre de la DGCID. Il lui a demandé des éclaircissements sur l'amélioration des décaissements du FED, qui s'effectuait au prix d'une moindre visibilité de ses actions.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a considéré que l'exigence actuelle de réduction du déficit public ne devait pas se faire au détriment du maintien d'une forte présence française à l'étranger. L'importance du réseau diplomatique de la France permettait ainsi, selon lui, de concurrencer les Etats-Unis et d'assurer un certain nombre de voix aux assemblées générales des Nations Unies. Après avoir regretté que ses appels au maintien ou à

l'augmentation de l'APD française n'aient pas été entendus, il a rappelé être partisan d'une annulation par les SCAC des projets « dormants » ou trop lents à décaisser. Il a ajouté que la France, en 1999, avait relevé sa quote-part dans le IX^e FED à hauteur de 24,3 %, ce qui en faisait, de loin, le premier contributeur et contrastait avec les difficultés budgétaires auxquelles la France était confrontée.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur une telle situation, dans laquelle l'Etat affichait des ambitions élevées d'aide européenne sans pour autant assumer l'assainissement de ses propres finances publiques.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a ensuite rappelé que les appels de fonds opérés par le FED s'étaient longtemps révélés insuffisants, en particulier du fait de lourdeurs bureaucratiques et d'une déconcentration incomplète du processus de décision. Une tendance positive se poursuivait cependant depuis quelques années, notamment sous l'impulsion de M. Louis Michel, commissaire européen pour le développement et l'aide humanitaire, mais les crédits du FED transitaient davantage par l'aide budgétaire et des fonds multilatéraux où l'origine européenne des fonds disparaissait. Cela ne permettait plus d'en tirer un bénéfice politique ou d'influencer la coopération.

Puis, en réponse à une question de **M. Jean Arthuis, président**, sur l'implication grandissante de la Chine en Afrique, il a indiqué que ce pays octroyait un volume croissant de prêts à des conditions parfois onéreuses, mais que cela ne portait pas nécessairement préjudice à la pleine reconnaissance du rôle de la France par ces pays. Il a également suggéré que les commissions des finances et des affaires étrangères puissent auditionner M. Louis Michel au deuxième trimestre de 2008.

Puis revenant sur les missions de la DGCID, il a estimé que l'œuvre de réduction des « doublons », qui avait été pratiquement achevée entre les SCAC et l'AFD dans les Etats de la Zone de solidarité prioritaire, devait être poursuivie dans l'administration centrale, ce qui constituait l'objet de son amendement de réduction d'ETPT.

A l'initiative de **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter la mission « *Aide publique au développement* », ainsi modifiée. Elle a également proposé d'adopter sans modification les comptes spéciaux « *Accords monétaires internationaux* » et « *Prêts à des Etats étrangers* ».

Réunie le **jeudi 22 novembre 2007**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**