

N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 5

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Rapporteur spécial : M. Henri EMMANUELLI

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| LES CHIFFRES CLÉS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT | 7 |
| INTRODUCTION | 9 |
| CHAPITRE PREMIER : LE DÉCLIN DE L'APD FRANÇAISE | 11 |
| I.- DES DÉPENSES D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT TOUJOURS INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS | 11 |
| A.- LA CONSTRUCTION DES DÉPENSES D'APD NE TIENT PAS COMPTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE | 12 |
| 1.- Une prise en compte inchangée de l'écolage malgré les critiques réitérées du CAD et de votre Rapporteur spécial | 14 |
| 2.- Une prise en compte plus restreinte des dépenses d'accueil des réfugiés | 15 |
| 3.- La contribution de solidarité sur les billets d'avion | 15 |
| B.- DES ANNULATIONS DE DETTE SOUVENT ANTICIPÉES POUR GONFLER LES CHIFFRES ANNONCÉS | 16 |
| 1.- La comptabilisation contestable des annulations de créances garanties par la Coface | 18 |
| 2.- Les annulations de créances portées par l'AFD et Natixis | 18 |
| 3.- Les annulations de créances du compte de concours financiers <i>Prêts à des États étrangers</i> | 19 |
| 4.- Les opérations de refinancement | 19 |
| 5.- L'autorisation législative des annulations de dette | 21 |
| II.- LES DÉPENSES D'APD POURSUIVront LEUR REPLI SUR 2009-2011, RENIANT LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE | 22 |
| A.- LE DÉCLIN DES DÉPENSES D'APD PROGRAMMÉ JUSQU'EN 2011 | 22 |
| B.- UNE RÉPARTITION PRÉOCCUPANTE | 23 |
| III.- MALGRÉ LES INTENTIONS AFFICHÉES, L'ORGANISATION DE L'ACTION PUBLIQUE N'EST PAS SIMPLIFIÉE | 26 |
| A.- UNE POLITIQUE SANS PILOTAGE | 26 |
| 1.- L'impossible rôle de chef de file du secrétaire d'État à la Coopération | 26 |
| 2.- L'ambassadeur coordonne un grand nombre d'intervenants au niveau local | 27 |
| 3.- La visite et le contrôle budgétaire de votre Rapporteur spécial au Vietnam | 28 |
| B.- LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA TUTELLE DE L'AFD | 34 |

| | |
|---|----|
| CHAPITRE II : LES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT | 37 |
| I.– LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT | 37 |
| A.– LES DÉPENSES D'AIDE MULTILATÉRALE | 37 |
| 1.– Les contributions au groupe de la Banque mondiale..... | 37 |
| <i>a) La contribution à l'Association internationale de développement</i> | 37 |
| <i>b) La facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance</i> | 38 |
| 2.– Les contributions aux banques régionales | 39 |
| 3.– Les contributions aux fonds sectoriels | 39 |
| B.– LES DÉPENSES BILATÉRALES | 40 |
| 1.– Interventions relevant de l'AFD | 40 |
| <i>a) La rémunération de l'AFD</i> | 40 |
| <i>b) Les bonifications de prêts</i> | 41 |
| <i>c) Les aides budgétaires globales</i> | 42 |
| <i>d) Le fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)</i> | 43 |
| 2.– Le GIP ADETEF | 44 |
| 3.– La gestion des opérations de prêts de la réserve pays émergents (RPE)..... | 44 |
| 4.– Le FASEP–études..... | 46 |
| 5.– Le renforcement des capacités commerciales | 47 |
| C.– LE TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES | 47 |
| 1.– La compensation des annulations de dettes bilatérales..... | 47 |
| 2.– La compensation des annulations de dettes multilatérales | 48 |
| II.– LE PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT | 49 |
| A.– L'AIDE AUX PAYS LES MOINS AVANCÉS SACRIFIÉE..... | 49 |
| 1.– L'insuffisance des crédits de l'aide-projet..... | 49 |
| 2.– La coopération culturelle et scientifique | 50 |
| 3.– Les subventions aux organisations non gouvernementales (ONG) | 51 |
| 4.– L'aide humanitaire et alimentaire..... | 51 |
| <i>a) Le fonds d'urgence humanitaire</i> | 51 |
| <i>b) L'aide alimentaire</i> | 52 |
| B.– DES CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES CONFORMES AUX ENGAGEMENTS | 53 |
| 1.– Les contributions aux organisations internationales | 53 |
| 2.– La contribution au fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme..... | 53 |
| 3.– La contribution au fonds européen de développement (FED) | 54 |

| | |
|--|-----------|
| III.– LE PROGRAMME 301 DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS | 55 |
| 1.– Les aides multilatérales de développement solidaire | 55 |
| 2.– Les aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine..... | 57 |
| 3.– Les accords de gestion concertée des flux migratoires, et autres actions bilatérales.. | 58 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 61 |
| AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION..... | 63 |
| AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION | 65 |

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 86 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

LES CHIFFRES CLÉS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

– *Mission Aide publique au développement*

Les autorisations d'engagement de la mission sont en baisse de 24,5 %, passant de 4 481 millions d'euros à 3 384 millions d'euros de 2008 à 2009. Cela s'explique essentiellement par le fait que les engagements pluriannuels sur les fonds multilatéraux ont été pris ces dernières années.

Les crédits de paiement progressent de 2,5 %, passant de 3 089 millions à 3 166 millions d'euros. Ils augmentent sur le programme 110 (ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi) mais **diminuent sur le programme 209** (ministère des Affaires étrangères et européennes), notamment sur l'aide bilatérale dans les PMA et la zone de solidarité prioritaire (–11 % sur cette action).

– **Dépenses totales d'APD**

Les dépenses réalisées en 2008 sont beaucoup plus faibles que prévu : 0,37 % du RNB au lieu de 0,45 % annoncés. Cela s'explique essentiellement par le report d'annulations de dette de 2008 sur 2009 (principalement la Côte d'Ivoire et la République démocratique du Congo).

Ce « rebasage » permet au Gouvernement d'afficher une augmentation de l'effort d'APD en 2009. En réalité, l'augmentation des dépenses d'APD en 2009 s'explique exclusivement par deux éléments :

– l'augmentation des **annulations de dette** (qui passent de 729 millions à 2 443 millions d'euros, soit plus du triple) ;

– le doublement du volume des **prêts de l'AFD**.

Enfin, la présentation pluriannuelle montre que les dépenses d'APD atteignent un sommet en 2009. Rien n'est prévu pour la suite : les dépenses vont plafonner à 0,42 % du RNB en 2011 (alors que la France aurait dû atteindre 0,5 % depuis 2007). L'objectif de 0,7 % reporté en 2015 semble inatteignable avec une pareille programmation pluriannuelle.

INTRODUCTION

Cette année encore, l'examen des crédits de l'aide publique au développement (APD) montre à quel point le décalage est grand entre les intentions maintes fois proclamées du Président de la République et du Gouvernement et la réalité de l'effort budgétaire consenti par la France.

Pourtant, l'année dernière déjà, votre Rapporteur spécial s'était inquiété de l'annonce du Président de la République de reporter à 2015 au lieu de 2012 la date à laquelle la France atteindrait l'objectif de 0,7 % du RNB de dépenses d'APD.

L'année dernière encore, votre Rapporteur spécial avait alerté le Gouvernement sur la baisse sensible des crédits de l'APD dans le projet de loi de finances pour 2008, qui limitait l'effort à 0,45 % du RNB. En réalité, comme votre Rapporteur spécial l'avait indiqué dans le précédent rapport, les dépenses d'APD n'atteindront finalement que 0,37 % du RNB en 2008. Les effets d'annonce ne trompent plus personne, car cet exercice d'affichage s'était déjà produit en 2007, où le Gouvernement annonçait une APD équivalente à 0,5 % du RNB alors qu'elle n'atteignit en réalité que 0,42 %.

L'année dernière enfin, votre Rapporteur spécial indiquait que faute de se préparer à la fin du programme PPTE (pays pauvres très endettés), l'objectif de 0,7 %, fût-ce en 2015, ne serait pas atteint car le remplacement des annulations de dettes par de véritables dépenses budgétaires sera extrêmement difficile compte tenu de nos finances publiques. Cette inquiétude est confirmée par le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2009, qui prévoit un effort d'APD de 0,42 % en 2011, loin de l'objectif intermédiaire européen de 0,51 % en 2010.

Votre Rapporteur spécial prend acte, à regret, de l'abandon des objectifs auxquels la France avait souscrit. Or, l'abandon de ces engagements internationaux s'inscrit dans un contexte grave de crise économique et financière, dans lequel l'APD devrait jouer un rôle stabilisateur important mais auquel, malheureusement, le budget qui vous est présenté ne répond pas.

A-t-on oublié le diagnostic unanimement partagé selon lequel la réponse aux problèmes posés par l'immigration réside non pas dans la fermeture des frontières mais dans le développement des pays du Sud ? Doit-on attendre que de nouvelles vagues de misère viennent se heurter aux portes de l'Europe pour enfin mettre un terme à l'inconséquence des politiques européenne et française ? Force est de constater que, du diagnostic aux moyens, il y a un cap que le Gouvernement ne franchit toujours pas dans ce budget. Les « émeutes de la faim » qui ont éclaté ces derniers mois rappellent pourtant l'urgence et l'ampleur des besoins auxquels le monde doit répondre. Elles soulignent également la fragilité du développement d'un grand nombre de pays du Sud.

La crise financière et ses conséquences sur l'économie réelle seront, chacun le sait, ressenties encore plus durement dans ces pays. Là aussi, le constat du président de la Banque mondiale est unanimement partagé : dans pareille situation, les pauvres sont les plus démunis pour se défendre. Mais laisser aux seuls « pays qui en ont les moyens » le soin d'adopter des plans de relance est, du point de vue de votre Rapporteur spécial, tout à fait irresponsable.

Cette logique trouve malheureusement un écho dans la politique d'APD conduite par la France qui, par le développement de prêts de moins en moins avantageux, cible de fait et de manière croissante les pays émergents ou à revenu intermédiaire au détriment des pays les moins avancés (PMA).

Dans un monde en pleine crise économique et financière, alors que l'on prétend vouloir refonder le capitalisme, votre Rapporteur spécial regrette qu'une fois de plus, les PMA ne soient pas représentés à une table des discussions qui réunira les institutions et les pays responsables de l'ordre économique existant et qui maintiendra pour partie les pays pauvres dans leur pauvreté.

À force de vouloir sauver les acteurs d'un système au lieu de le refonder, votre Rapporteur spécial craint que la communauté internationale et la France ne se condamnent à revivre de plus en plus fortement les conséquences d'une misère qu'elles n'auront pas voulu éradiquer.

CHAPITRE PREMIER : LE DÉCLIN DE L'APD FRANÇAISE

I.- DES DÉPENSES D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT TOUJOURS INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

Chaque année, les dépenses d'APD effectuées sont inférieures aux prévisions. Ce décalage récurrent est le résultat d'une pratique consistant à gonfler sciemment les budgets présentés. Ce phénomène est particulièrement frappant s'agissant des annulations de dettes, qui sont souvent anticipées par rapport au calendrier international de négociation et de décision. C'est ainsi que les annulations des dettes de la Côte d'Ivoire et de la RDC avaient déjà été annoncées pour 2007, puis reportées sur 2008, et se trouvent à nouveau reportées sur 2009.

En 2008, les dépenses d'APD ne devraient atteindre finalement que 7,3 milliards d'euros, soit 0,37 % du revenu national brut (RNB), alors que l'an dernier, le Gouvernement avait annoncé des dépenses pour 2008 s'élevant à 8,8 milliards d'euros et 0,45 % du RNB. Cet affichage visait à faire croire à l'intention de la France de respecter son engagement international consistant à porter son effort d'APD à 0,7 % du RNB (objectif reporté de 2012 à 2015 par le Président de la République Nicolas Sarkozy).

Le tableau suivant compare l'estimation des dépenses d'APD de l'État de 2008 dans le projet de loi de finances pour 2008 avec les estimations actualisées dans le projet de loi de finances pour 2009.

RÉVISION DE L'ESTIMATION DES DÉPENSES D'APD DE L'ÉTAT EN 2008

(en millions d'euros)

| | Estimation 2008 dans le PLF pour 2008 | Estimation 2008 révisée dans le PLF pour 2009 |
|--|--|---|
| Dépenses du budget général | 6 221 | 5 882 |
| – dont mission APD (hors prêts AFD) | 3 132 | 3 297 |
| – dont prêts AFD (hors impact des refinancements) ⁽¹⁾ | 574 | 469 |
| Opérations de prêts (hors prêts AFD) ⁽²⁾ | – 399 | – 326 |
| Prélèvements sur recettes (quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire) | 867 | 924 |
| Annulations de dettes et refinancements nets ⁽³⁾ | 2 020 | 729 |
| Total⁽⁴⁾ | 8 711 | 7 209 |
| <i>APD en % du RNB</i> | <i>0,45 %</i> | <i>0,37 %</i> |

(1) y compris prêts d'ajustement structurel.

(2) y compris remboursements prêts bancaires monoblocs.

(3) effets nets des refinancements sur le programme 852 et sur les autres programmes (851 et 853).

(4) hors dépenses des collectivités territoriales.

Source : MINEFE – DGTPÉ (septembre 2007).

La construction des dépenses d'APD est présentée de façon très claire – et indispensable – par le document de politique transversale (DPT) sur la *Politique française en faveur du développement*, annexé au projet de loi de finances. L'effort d'APD résulte à la fois de subventions budgétaires, de prêts et d'annulations de dette.

Toutefois, on ne peut pas dire que 100 % des dépenses déclarées comme APD constituent réellement une aide pour les pays en développement. La comptabilisation des dépenses d'APD revêt un caractère artificiel par certains aspects.

A.– LA CONSTRUCTION DES DÉPENSES D'APD NE TIENT PAS COMPTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

Les règles de calcul de l'APD déclarée à l'OCDE sont élaborées par son Comité d'aide au développement (CAD). L'APD inclut tous les apports de ressources à destination des pays de la partie I de la liste du CAD, ou à des institutions multilatérales qui les acheminent vers des pays de la partie I. Sont concernés les 77 pays les plus pauvres de la planète, mais aussi les principaux pays émergents d'Asie et d'Amérique latine. Au total, 152 pays figurent dans la partie I de la liste du CAD. L'aide doit émaner d'organismes publics ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics. Chaque opération doit avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires de l'aide. Pour être comptabilisés dans l'APD, les prêts doivent être concessionnels et avoir été accordés dans le but de promouvoir le développement.

Les dépenses d'aide publique au développement déclarées au CAD de l'OCDE couvrent un champ beaucoup plus large que la seule mission *Aide publique au développement*. À cette mission s'ajoutent les engagements de l'AFD, les prêts de la réserve pays émergents (RPE), les prêts de refinancement des contrats de désendettement et de développement, certaines annulations de dettes, mais également la comptabilisation *a posteriori* de dépenses d'autres missions du budget général, comme les dépenses d'accueil des réfugiés, les dépenses d'accueil des étudiants étrangers ou encore le budget de certains organismes de recherche.

Les dépenses des programmes concernés sont bien présentées dans le DPT. Le tableau suivant détaille le montant comptabilisé en APD par programme.

DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL ET DE L'AFD COMPTABILISABLES EN APD

(en millions d'euros)

| Intitulé de la mission ou du programme | 2008 | | | 2009 | | |
|---|-----------|----------------------------------|---------------------|-----------|----------------------------------|---------------------|
| | CP LFI | Estimation APD ⁽¹⁾ | APD / LFI (en %) | PLF | Estimation APD ⁽²⁾ | APD / PLF (en %) |
| Aide publique au développement | | | | | | |
| 110 – aide économique et financière au développement | 972,22 | 1 447,17 | 148,9 | 1 060,60 | 1 851,12 | 174,5 |
| 209 – Solidarité à l'égard des pays en développement | 2 072,01 | 2 288,90 | 110,5 | 2 081,36 | 2 205,30 | 106 |
| 301 – Codéveloppement | 29,53 | 29,53 | 100 | 24,50 | 24,50 | 100 |
| Action extérieure de l'État | | | | | | |
| 105 – Action de la France en Europe et dans le monde | 1 555,60 | 94,91 | 6,1 | 1 615,42 | 99,22 | 6,1 |
| 185 – Rayonnement culturel et scientifique | 485,98 | 92,90 | 19,1 | 594,56 | 95,22 | 16 |
| Immigration, asile et intégration ⁽³⁾ | | | | | | |
| 104 – Intégration et accès à la nationalité | 192,72 | 0,00 | – | 77,80 | 0,00 | – |
| 303 – Immigration et asile | 409,47 | 255,84 | 62,5 | 436,04 | 236,75 | 54,3 |
| Défense | | | | | | |
| 152 – gendarmerie nationale | 7 452,86 | 17,25 | 0,2 | 7 614,40 | 17,99 | 0,2 |
| 144 – environnement et prospective de la politique de défense | 1 654,46 | 22,05 | 1,3 | 1 735,93 | 22,60 | 1,3 |
| Outre-mer | | | | | | |
| Divers | | 371,49 | | | 380,78 | |
| Recherche et enseignement supérieur | | | | | | |
| 150 – Formations supérieures et recherche universitaire | 11 272,81 | 849,70 | 7,5 | 11 705,07 | 849,70 | 7,3 |
| 231 – Vie étudiante | 1 965,53 | 43,90 | 2,2 | 2 057,74 | 43,90 | 2,1 |
| 172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires | 4 982,50 | 30,00 | 0,6 | 5 055,89 | 30,75 | 0,6 |
| 187 – Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources | 1 216,84 | 327,04 | 26,9 | 1 221,89 | 328,18 | 26,9 |
| Autres dépenses du budget général dont | | | | | | |
| 117 – charge de la dette et trésorerie de l'État | 41 196,00 | 85,58 | 0,2 | 44 340,00 | 90,98 | 0,2 |
| Recherche, enseignement, santé, écologie, sécurité et politiques territoriales | | 15,20 | | | 15,59 | |
| Totaux | | 5 971,43 | | | 6 292,58 | |

(1) Cette colonne est construite pour la mission « Aide publique au développement » à partir des prévisions de consommation 2008 (LFI + reports de crédits 2007 – annulations de crédits), auxquelles s'ajoutent les financements directs de l'AFD dans les secteurs de développement qui relèvent de sa responsabilité. Pour les autres missions, sont repris les crédits votés en LFI et comptabilisables en APD.

(2) Pour la mission « Aide publique au développement », l'estimation en 2009 de l'APD des programmes 110 et 209 est calculée sur la base des crédits inscrits au projet de loi de finances, auxquels s'ajoutent les ressources extrabudgétaires en provenance de l'AFD. Pour le programme 110, ce chiffre inclut des prêts de l'AFD (hors prêts PAS).

(3) Le montant d'APD par programme a été calculé au prorata des crédits de paiement.

Source : document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2009.

La France interprète les directives du CAD sur la comptabilisation des dépenses d'APD de façon très extensive. Ainsi, dans leur dernier examen de l'aide française, effectué au printemps 2008, les pairs du CAD écrivent : « *La France inscrit dans son APD un certain nombre de dépenses qui ne se traduisent pas par des flux d'aide vers les pays en développement et qui, représentant des montants importants, peuvent pour une part être questionnées au regard de leur éligibilité à l'APD* » ⁽¹⁾.

(1) CAD / OCDE, Examen du CAD par les pairs : France, 2008, p. 48.

1.— Une prise en compte inchangée de l'écolage malgré les critiques réitérées du CAD et de votre Rapporteur spécial

Votre Rapporteur spécial dénonce depuis de nombreuses années le mode de comptabilisation des dépenses d'écolage dans l'APD, sans que le Gouvernement ne s'en soucie, alors qu'il ne respecte absolument pas les règles fixées par le CAD.

Les dépenses d'écolage représentent la comptabilisation *ex post* du coût de l'enseignement offert aux étudiants provenant des pays en développement dans l'enseignement supérieur français. Ces dépenses, qui ne représentaient que 365 millions d'euros en 2000, auraient plus que doublé en huit ans, atteignant 762 millions d'euros en 2005 et 878 millions d'euros en 2009 (la plupart des crédits se trouvent sur le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*, et une petite partie sur le programme 231 *Vie étudiante*).

Le Gouvernement explique cela par deux facteurs : d'une part, l'augmentation du nombre d'étudiants de pays en développement, qui étaient 83 480 en 2000 et 170 318 en 2006 ; d'autre part, une meilleure prise en compte du coût complet des études.

Certes, l'application de droits d'inscription non différenciés pour les étudiants français et pour les étudiants étrangers distingue la France d'autres pays qui pratiquent des différenciations tarifaires, ou de pays dans lesquels les droits d'inscription sont élevés pour tous les étudiants.

Toutefois, les directives du CAD précisent que seul peut être comptabilisé le coût imputé aux étudiants issus de pays en développement venus poursuivre leurs études en France dans des domaines liés au développement puis retournant dans leur pays, à la condition que « *la présence des étudiants reflète la mise en œuvre par le pays d'accueil d'une politique délibérée de coopération pour le développement* ». Or, **la France comptabilise le coût de l'ensemble des étudiants étrangers des pays en développement, qu'ils retournent ou non dans leur pays d'origine à la suite de leurs études et quelles que soient les disciplines étudiées**, ce qui n'est pas conforme à l'esprit des directives du CAD.

Dans le rapport d'examen de la politique de coopération française par les pairs du CAD, publié au printemps 2008, ces derniers estiment que « *la notification en APD de certaines dépenses doit être revue. C'est le cas en particulier des écolages, qui s'élevaient à 1 097 millions de dollars en 2006, et pour lesquels la France est invitée à identifier précisément les bénéficiaires, pour ne retenir dans la comptabilisation en APD que ceux qui répondent effectivement aux critères d'éligibilité.* »

En particulier, il conviendrait de définir les disciplines et les niveaux d'enseignement qui sont en adéquation avec les besoins et de s'assurer que les étudiants étrangers retournent dans leur pays d'origine pour faire bénéficier celui-ci de l'acquis de son enseignement.

Dans sa réponse à la question de votre Rapporteur spécial sur les recommandations du CAD, le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi a répondu qu'une étude était en cours, à partir des données statistiques des visas du ministère de l'Intérieur, afin de permettre d'affiner la comptabilisation de l'écolage.

2.— Une prise en compte plus restreinte des dépenses d'accueil des réfugiés

Au titre de la mission *Immigration, asile et intégration*, 237 millions d'euros sont comptabilisés dans le document de politique transversale *Politique en faveur du développement* en tant qu'aide publique au développement, alors que l'an dernier, 440 millions d'euros étaient inscrits dans le DPT pour cette même mission.

Avec la création du DPT *Politique de l'immigration et de l'intégration*, la mission *Immigration, asile et intégration* n'est plus présentée dans le DPT comme participant à la politique en faveur du développement. En revanche, une partie des crédits reste comptabilisée comme APD : il s'agit des dépenses d'hébergement des réfugiés (centre d'accueil pour les demandeurs d'asile, hébergement d'urgence). En 2008, d'autres dépenses avaient été comptabilisées au titre de l'intégration des réfugiés, qui relève désormais du DPT *Politique de l'immigration et de l'intégration* : les dépenses d'aide au retour, les crédits de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration, centres provisoires d'hébergement des réfugiés, autres dépenses d'intervention pour l'accompagnement social des réfugiés.

Votre Rapporteur spécial considère que les dépenses d'accueil des réfugiés comptabilisées relèvent davantage de la gestion des demandeurs d'asile sur le sol français que d'une aide proprement dite.

3.— La contribution de solidarité sur les billets d'avion

Le CAD encourage la France à intégrer dans sa déclaration d'APD le produit de la contribution de solidarité sur les billets d'avion, dont le montant s'élève à 160 millions d'euros en 2008.

Cette taxe a été créée par l'article 22 de la loi n° 2005-1720 de finances rectificative pour 2005, qui a instauré une majoration à la taxe d'aviation civile, perçue par l'État à partir du 1^{er} juillet 2006 et affectée au fonds de solidarité pour le développement géré par l'AFD. Le produit de cette taxe finance la contribution de la France à la facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIM) et à la facilité internationale d'achat de médicaments UNITAID.

Votre Rapporteur spécial s'étonne qu'aucune évaluation de cette taxe ne lui ait été transmise. En effet, le dernier alinéa de l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005 précise que les dispositions créant la taxe « *font l'objet d'une évaluation à l'issue d'une période de vingt-quatre mois suivant leur mise en œuvre effective. Les montants et les limites de la majoration prévue au VI de l'article 302 bis K du code général des impôts peuvent être révisés dans la plus prochaine loi de finances suivant cette évaluation* ».

Pourtant, le document de politique transversale sur la politique en faveur du développement, annexé au projet de loi de finances pour 2009, indique bien (page 14) : « *cette taxe sera évaluée et sa reconduction soumise au vote du Parlement, à l'automne 2008* ». Or, aucun article du projet de loi de finances ne traite de la contribution de solidarité. Votre Rapporteur spécial ne doute pas que cette mesure fera l'objet d'un article dans le prochain projet de loi de finances rectificative pour 2008, et souhaite que le Parlement reçoive, préalablement à son examen, une évaluation du produit de la taxe.

B.- DES ANNULATIONS DE DETTE SOUVENT ANTICIPÉES POUR GONFLER LES CHIFFRES ANNONCÉS

Les annulations de dette peuvent résulter de décisions bilatérales ou multilatérales.

Lancée en 1996 par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE) a pour objectif de rendre soutenable la dette de ces pays et de reconstituer la capacité productive des pays traités dans une logique de développement durable. Pour bénéficier de l'initiative, la dette des pays doit être déclarée insoutenable (après application des mesures traditionnelles de traitement de la dette) au regard de certains critères. La mise œuvre de l'initiative relève d'un processus complexe et progressif, dont les effets ne peuvent être mesurés de manière instantanée.

L'une des conséquences de l'initiative PPTE a été le gel des procédures d'annulations de dette, en attendant que les pays concernés franchissent toutes les étapes prévues par le FMI. À partir de 2002, de plus en plus de pays ont commencé à franchir ces étapes et à atteindre le point d'achèvement ⁽¹⁾, à partir duquel ils peuvent bénéficier des annulations.

(1) Tous les pays doivent remplir une série de conditions pour atteindre le point d'achèvement. Ces conditions types n'ont pas à être réalisées sur une période précise. Bien que les conditionnalités varient d'un pays à un autre, elles suivent quelques grandes tendances :

- produire un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté final et le mettre en œuvre de manière satisfaisante pendant un an ;
- avoir un environnement macro-économique stable dans le cadre d'une facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance négociée et financée avec le FMI ;
- démontrer une bonne utilisation des ressources dégagées par l'allègement de dette intérimaire, c'est à dire accordé au point de décision ;
- remplir des conditions sur la bonne gestion des finances publiques ;
- atteindre les objectifs dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la lutte contre le sida.

Depuis plusieurs années, votre Rapporteur spécial dénonce la comptabilisation, dans les chiffres annoncés pour l'année suivante, d'annulations de dette qui n'ont aucune chance de se réaliser. Cet artifice permet de gonfler les statistiques annoncées de l'APD, pouvant faire croire à une augmentation de l'effort français alors qu'il n'en est rien.

C'est ainsi qu'à deux reprises, lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2007 et 2008, le Gouvernement a annoncé un montant total d'APD tenant compte de l'annulation de la dette ivoirienne et de la dette de la RDC, alors que tout montrait que, compte tenu des conditions fixées dans le cadre de l'initiative PPTE, l'atteinte par la Côte d'Ivoire et la RDC de leur point d'achèvement au cours de l'année suivante était irréaliste ⁽¹⁾.

La loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie supprime donc du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* un crédit de 1,5 milliard d'euros qui était inscrit pour la consolidation de la dette ivoirienne, en prévoyant le report de cette opération à 2009. Corrélativement, une moindre recette non fiscale de 1 milliard d'euros a été constatée dans l'état A de la loi de finances. Au total, l'équilibre a été amélioré de 0,5 milliard d'euros. La réalisation de cette annulation en 2009 reste incertaine.

Le tableau suivant présente l'impact budgétaire des différents types de créances annulées.

SYNTHÈSE DE L'IMPACT APD ET BUDGÉTAIRE DES ANNULATIONS DE DETTES

(en millions d'euros)

| Annulations de créances | 2008 | | 2009 | |
|--|-------------|------------|-------------|--------------|
| | Montant LFI | Impact APD | Montant PLF | Impact APD |
| Coface | – | 418 | – | 731 |
| AFD | 153 | 21 | 132 | 12 |
| Indemnisation de Natixis | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Réserve pays émergents (RPE) | – | 4 | – | 3 |
| Prog. 852 Prêts à des États étrangers en vue de la consolidation de dettes | – | 297 | – | 1 226 |
| Total | 153 | 739 | 132 | 1 971 |

Source : DGTPE (septembre 2008).

(1) Certains pays doivent exécuter parallèlement d'autres réformes structurelles, réclamant alors l'exécution d'un programme supplémentaire avec la Banque mondiale.

1.– La comptabilisation contestable des annulations de créances garanties par la Coface

Les annulations de créances commerciales garanties par la Coface ne font pas l'objet d'une dépense budgétaire. En revanche, elles ont un coût budgétaire indirect. En effet, l'annulation d'une dette provoque une moindre recette future pour la Coface qui pourra conduire, le cas échéant, à une dépense budgétaire future de l'État pour maintenir l'équilibre de la procédure d'assurance-crédit Coface ou à une moindre capacité de prélèvement de dividende au profit de l'État si la procédure s'avérait excédentaire. L'annulation des créances Coface non militaires est intégralement comptabilisable en APD.

L'importance des annulations de dette nigérianes et irakiennes a eu pour conséquence d'augmenter la part des annulations Coface au sein des annulations de dette ces cinq dernières années. L'entrée en vigueur de la troisième phase de l'accord d'annulation de la dette irakienne, signé en Club de Paris, devrait intervenir fin 2008. Elle est conditionnée par la mise en œuvre satisfaisante par l'Irak du programme de confirmation qu'il a signé avec le FMI en décembre 2005 puis renouvelé en décembre 2007. La troisième phase prévoit le passage de 60 % à 80 % d'annulation de la dette initiale (soit environ 1 milliard d'euros d'annulations supplémentaires correspondant à 50 % du principal restant dû).

Votre Rapporteur spécial réitère sa critique à l'encontre de la comptabilisation des annulations de ce type de créances dans les dépenses d'APD. Les créances garanties par la Coface résultent avant tout d'une politique de soutien à l'exportation et à l'investissement des entreprises françaises, et non d'une stratégie de développement.

En 2009, l'impact sur la déclaration d'APD des annulations de créances garanties par la Coface devrait être de 731 millions d'euros, en hausse par rapport à 2008 (418 millions d'euros). Ces 731 millions d'euros proviennent pour 306 millions d'euros d'annulations de dettes du Congo, pour 175 millions d'euros de la RDC, pour 77 millions d'euros de la Côte d'Ivoire et pour 73 millions d'euros d'annulations de dettes de la Guinée.

2.– Les annulations de créances portées par l'AFD et Natixis

Les annulations de créances de l'AFD et de Natixis (ex-BFCE) donnent lieu à l'indemnisation de ces organismes. Une dépense budgétaire est donc enregistrée à hauteur des montants annulés. Le programme 110 *Aide économique et financière au développement* de la mission *Aide publique au développement* prend en charge l'indemnisation des annulations supportées par l'AFD. Le programme 114 *Appel en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* prend en charge l'indemnisation des annulations supportées par Natixis.

Les créances portées par l'AFD et Natixis étant très majoritairement des prêts APD, elles ont déjà été comptabilisées en APD à l'origine de la créance. Seule l'annulation d'échéances d'intérêts sur ces prêts contribue à l'effort d'APD de la France.

S'agissant de l'AFD, 132 millions d'euros d'indemnisations sont prévus sur le programme 110 en 2009, notamment au titre de la Côte d'Ivoire, pour un impact APD de 12 millions d'euros (21 millions en 2008). Aucune indemnisation de Natixis n'est indiquée dans le document de politique transversale pour 2009. Les crédits inscrits à ce titre dans le programme 114 (42,4 millions d'euros) ne seront vraisemblablement pas utilisés pour indemniser Natixis, mais réaffectés aux appels en garantie de l'action n° 5 du programme.

3.– Les annulations de créances du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*

Les annulations portant sur des prêts du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* donnent lieu à deux opérations consécutives :

– lorsqu'un prêt est partiellement annulé et, pour le reste, rééchelonné, l'ensemble du prêt est dans un premier temps refinancé : un nouveau prêt du Trésor est déboursé, dont le déboursement permet d'éteindre l'ancien prêt. Ce refinancement donne lieu à une dépense imputée sur le programme *Prêts à des États étrangers en vue de la consolidation de dettes envers la France* de la mission *Prêts à des États étrangers* ;

– l'annulation intervient alors par transport aux découverts du Trésor en loi de règlement ; pour 2009, il est prévu un transport aux découverts du Trésor de 1 122 millions d'euros, contre 300 millions prévus pour la loi de règlement des comptes de 2008.

S'agissant du programme *Prêts à des États étrangers en vue de la consolidation de dettes envers la France*, les 1 226 millions d'euros d'annulations prévues et comptabilisées en APD pour 2009 sont imputables pour 580 millions d'euros à la RDC, pour 410 millions d'euros au Congo et pour 190 millions d'euros à la Côte d'Ivoire.

4.– Les opérations de refinancement

La mise en œuvre des annulations de dette décidées en Club de Paris dans le cadre de l'initiative PPTE peut conduire l'État à refinancer certaines de ses créances. La France accorde de nouveaux prêts, dont le déboursement permet d'éteindre les créances restructurées. Les créances susceptibles d'être refinancées sont les créances portées par l'AFD, Natixis ou les créances figurant à l'actif du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*.

Les prêts de refinancement sont déboursés depuis le programme 852 *Prêts à des États étrangers en vue de la consolidation de dettes envers la France* du compte de concours financier.

Les remboursements en capital au fil des échéances des prêts de refinancement sont enregistrés en recettes du programme 852 (le paiement des intérêts est enregistré sur le compte 901-540 du budget de l'État).

L'effet net d'une opération de refinancement sur l'effort d'APD varie en fonction de l'opération considérée. Le remboursement de l'ancien prêt d'APD entraîne un flux d'APD négatif à hauteur du capital remboursé. Le décaissement du nouveau prêt d'APD donne lieu à un flux d'APD positif à hauteur des montants déboursés. S'il ne s'agit que de montants en capital, l'opération est neutre. Si le nouveau prêt permet le remboursement d'arriérés d'intérêts, le refinancement a un impact positif sur l'effort d'APD à hauteur du montant d'arriérés refinancés.

IMPACT APD ET BUDGÉTAIRE DES OPÉRATIONS DE REFINANCEMENT

(en millions d'euros)

| Programme | LFI 2008 | Estimation APD 2008 | PLF 2009 | Estimation APD 2009 |
|---|----------|---------------------|----------|---------------------|
| 852 – Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France | 1 822 | - 1 | 1 809 | 1 511 |

Source : DGTPE (septembre 2008).

En 2009, l'importance du montant sur le programme 852 et de son impact APD est partiellement liée au décalage de 2008 à 2009 du processus d'annulation de la dette de la Côte d'Ivoire. Dans le DPT du projet de loi de finances pour 2008, l'estimation de l'impact APD des refinancements pour 2008 s'élevait à 1 389 millions d'euros ; l'impact a finalement été nul.

Les contrats de désendettement et de développement (C2D) sont des contrats particuliers de refinancement, octroyés par la France dans le cadre de sa politique bilatérale, en accompagnement des annulations décidées en Club de Paris. Ils consistent en un refinancement par dons plutôt qu'une annulation pure et simple de la dette des PPTE. Les pays bénéficiaires continuent de rembourser leur dette, mais la France reverse au pays la somme correspondante pour l'affecter à des programmes de lutte contre la pauvreté sélectionnés d'un commun accord avec le pays concerné. L'objectif est de s'assurer que les crédits dégagés par les annulations seront utilisés pour le développement.

Les décaissements de C2D sont effectués par l'AFD. Ils sont prévus à hauteur de 104 millions d'euros en 2009. L'État accordait jusqu'en 2007 une subvention à l'AFD au titre des C2D, inscrite dans l'action *Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA* du programme 209. En 2008 et 2009, aucune subvention n'est accordée à ce titre, l'AFD devant autofinancer les C2D.

5.- L'autorisation législative des annulations de dette

L'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991, modifié en 2007 à l'initiative de votre Rapporteur spécial, prévoit un plafond d'autorisation d'annulations de dette de 14,6 milliards d'euros pour les annulations multilatérales, et de 1,25 milliard d'euros pour les annulations bilatérales additionnelles. L'utilisation de ces plafonds est retracée dans le tableau suivant.

PLAFONDS DES ANNULATIONS DE DETTES

(en millions d'euros)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|
| Annulations multilatérales | 104,40 | 57,07 | 920,61 | 1 790,06 | 727,57 | 2 881,97 | 2 661,58 | 906,13 |
| Cumul des annulations multilatérales | 2 833,95 | 2 891,02 | 3 811,63 | 5 601,69 | 6 329,26 | 9 211,23 | 11 872,81 | 12 779,15 |
| Annulations bilatérales | — | — | 32,55 | 81,78 | 425,13 | 0,65 | 42,03 | 208,10 |
| Cumul des annulations bilatérales | — | — | 32,55 | 114,33 | 539,46 | 540,12 | 582,14 | 790,24 |

Source : document de politique transversale – projet de loi de finances pour 2009.

Si les annulations prévues en 2008 et 2009 se réalisaient, les plafonds fixés dans la loi seraient atteints. **Votre Rapporteur spécial s'étonne donc que le Gouvernement n'ait pas prévu de relèvement des plafonds dans le projet de loi de finances pour 2009**, en cohérence avec ses prévisions.

Votre Rapporteur spécial déplore la pratique du Gouvernement consistant à traiter ce genre de dispositions dans la loi de finances rectificative, alors que l'information des parlementaires et le débat sur le budget de l'aide publique au développement, et donc sur les annulations de dette programmées, a lieu au moment de l'examen du projet de loi de finances.

*

* *

En 2009, le montant des dépenses d'APD est encore soutenu par les annulations de dette, comme c'est le cas depuis plusieurs années. Cependant, l'initiative PPTE arrivant à son terme, les annulations de dettes vont rapidement diminuer. C'est ainsi que les « pairs » du CAD de l'OCDE, dans leur rapport sur l'aide française du printemps 2008, rappellent : « *les allègements de dette, qui ont représenté jusqu'à 41 % de l'aide bilatérale en 2005 et 2006, vont rapidement décroître dans les prochaines années* ». Si la France veut maintenir son rang dans l'aide publique au développement mondiale, il va falloir mobiliser d'autres ressources. Or, le Gouvernement ne semble pas du tout préparer la France à ce défi.

II.– LES DÉPENSES D'APD POURSUIVront LEUR REPLI SUR 2009-2011, RENIANT LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE

A.– LE DÉCLIN DES DÉPENSES D'APD PROGRAMMÉ JUSQU'EN 2011

ESTIMATION DES DÉPENSES D'APD DE L'ÉTAT DE 2008 À 2011

(en millions d'euros)

| | Estimation 2008 | Estimation 2009 | Estimation 2010 | Estimation 2011 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Dépenses du budget général | 5 882 | 6 358 | 6 466 | 6 590 |
| – dont mission APD (hors prêts AFD) | 3 297 | 3 154 | 3 101 | 3 233 |
| – dont prêts AFD (hors impact des refinancements) ⁽¹⁾ | 469 | 927 | 1 078 | 1 147 |
| Opérations de prêts (hors prêts AFD) ⁽²⁾ | – 326 | – 276 | – 233 | – 103 |
| Prélèvements sur recettes au profit du budget communautaire | 924 | 952 | 976 | 1 000 |
| Annulations de dettes et refinancements nets ⁽³⁾ | 729 | 2 443 | 1 423 | 1 603 |
| Total ⁽⁴⁾ | 7 209 | 9 477 | 8 632 | 9 089 |
| APD en % du RNB | 0,37 % | 0,47 % | 0,41 % | 0,42 % |

(1) y compris prêts d'ajustement structurel.

(2) y compris remboursements de prêts bancaires monoblocs.

(3) effets nets des refinancements sur programme 852 et sur les autres programmes (851 et 853).

(4) hors dépenses des collectivités territoriales.

NB : Les montants prévisionnels des annulations de dettes et des refinancements pour 2010 et 2011 présentent une forte incertitude, car ils sont soumis au calendrier multilatéral des traitements de dette en Club de Paris et conditionnés par la conclusion d'accords entre les pays concernés et le FMI.

Source : DGTPE (septembre 2008).

La sévère révision à la baisse des dépenses d'APD en 2008, ajoutée à la programmation à un niveau très élevé des allègements de dette en 2009, permet d'afficher une importante hausse des dépenses d'APD en 2009. En réalité, avec un très optimiste montant de dépenses représentant 0,47 % du RNB en 2009, on reste en dessous des 0,5 % qui auraient dû être atteints depuis 2005 si la France avait respecté le calendrier qu'elle s'était fixé en 2002.

À l'occasion du sommet du G8 de Toyako (Hokkaido), le Président de la République a réaffirmé l'engagement de la France d'atteindre l'objectif européen de consacrer 0,7 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide au développement, d'ici 2015. En 2010, la France devra y avoir consacré 0,51 %, pour respecter l'engagement intermédiaire pris en 2005 à l'échelle européenne. Pourtant, les chiffres présentés dans le tableau ci-dessus sont inquiétants : même en comptabilisant des allègements de dettes à des niveaux importants, la France n'atteindra pas l'objectif intermédiaire européen. En période de crise budgétaire et financière, l'APD a servi de variable d'ajustement.

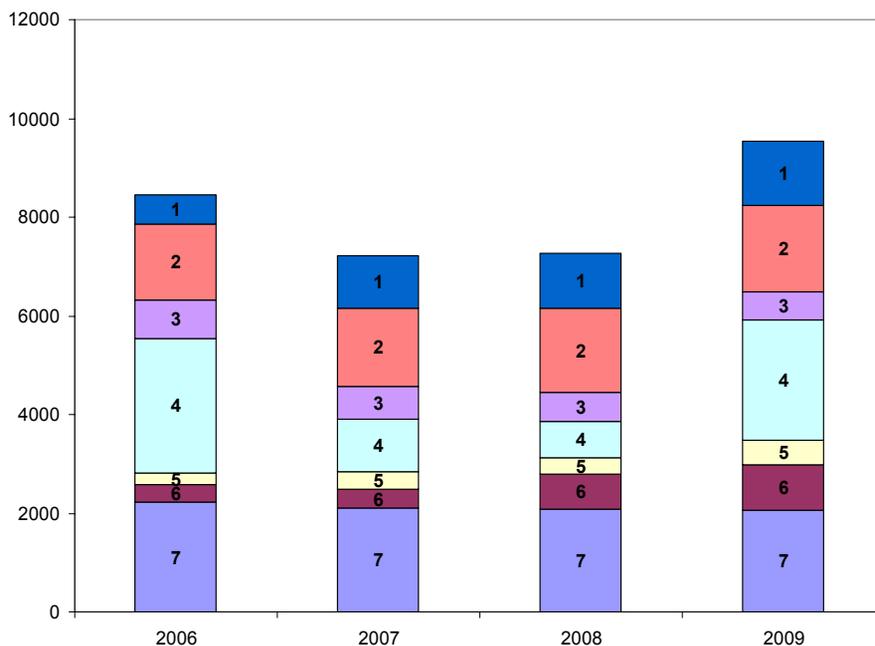
Pour respecter l'objectif de 0,7 % en 2015, c'est 1,5 milliard d'euros supplémentaire qui devrait être mobilisé chaque année jusqu'en 2015. Or, la programmation pluriannuelle montre qu'en 2010, les dépenses d'APD vont chuter en raison de la diminution des allègements de dette.

B.- UNE RÉPARTITION PRÉOCCUPANTE

Le tableau et le graphique suivants présentent l'évolution de la répartition des dépenses comptabilisées en APD par type d'activités.

**APD DE LA FRANCE PAR TYPE D'ACTIVITÉ
(2006-2009)**

(en millions d'euros)



1 = Aide multilatérale (hors UE)

2 = Aide européenne

3 = Divers

4 = Annulation de dettes et refinancement

Source : DGTPE

5 = Aide programme

6 = Aide projet

7 = Coopération technique

PRÉVISIONS D'ADP 2008-2009

(en millions d'euros)

| Principaux types d'activités d'aide au développement | 2006 | 2007 (a) | 2008 (b) | 2009 (c) |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Aide bilatérale | 6 310 | 4 572 | 4 451 | 6 491 |
| Coopération technique | 2 235 | 2 117 | 2 094 | 2 048 |
| Aide-projet ^(d) | 345 | 371 | 688 | 927 |
| Aide-programme ^(e) | 244 | 345 | 340 | 497 |
| Annulations de dettes et refinancements ^(f) | 2 703 | 1 068 | 729 | 2 443 |
| Divers | 783 | 670 | 599 | 575 |
| Aide multilatérale | 2 136 | 2 648 | 2 827 | 3 058 |
| Aide européenne | 1 544 | 1 575 | 1 699 | 1 754 |
| <i>dont</i> FED | 663 | 698 | 775 | 802 |
| <i>dont</i> budget communautaire | 881 | 877 | 924 | 952 |
| Aide multilatérale (hors UE) | 592 | 1 073 | 1 128 | 1 304 |
| Total | 8 446 | 7 220 | 7 279 | 9 549 |
| RNB (en milliards d'euros) | 1 806 | 1 902 | 1 968 | 2 030 |
| ADP rapportée au RNB | 0,47 % | 0,38 % | 0,37 % | 0,47 % |

(a) Exécution 2007 : les chiffres officiels d'ADP de la France ont été transmis au CAD début octobre 2008.

(b) Prévisions d'exécution 2008.

(c) Prévisions associées au PLF 2009.

(d) Le faible montant de « l'aide projet » en exécution 2007 résulte principalement d'un décalage technique des remboursements de prêts RPE (échéances du 31 décembre 2006 réglées par les pays débiteurs en début 2007 : 160 millions d'euros).

(e) L'aide programme devient plus importante dès 2007 en raison de la comptabilisation de l'aide à la balance des paiements des pays membres de la BCEAO, la BEAC et la BBC. La hausse en 2009 traduit une forte chute des remboursements des prêts d'ajustement structurel.

(f) L'écart en 2008 par rapport à la prévision du DPT 2008 est dû au décalage du traitement des dettes de certains pays PPTE de 2008 à 2009.

Source : DGPE (octobre 2008).

Ce tableau affiche une augmentation importante de l'aide bilatérale en 2009. Toutefois, celle-ci résulte essentiellement des annulations de dette et de l'augmentation du volume de prêts octroyés par l'AFD, qui doublent entre 2008 et 2009 (passant de 469 millions d'euros à 927 millions d'euros, hors impact des refinancements).

Afin de développer ses activités, dans un contexte où les ressources budgétaires sont contraintes, l'AFD oriente ses activités sur le développement des prêts, notamment des prêts non souverains, à un coût moindre pour l'État. Pour cela, ce sont les prêts à destination des pays émergents et à revenu intermédiaire qui se développent le plus fortement, notamment en direction du secteur privé.

Cela masque en réalité une chute des dons, qui implique une baisse de l'aide bilatérale à destination des pays les moins avancés (PMA), particulièrement marquée dans les secteurs non marchands comme l'éducation et la santé.

Le CAD est particulièrement critique quant au recours accru aux prêts peu concessionnels. Il fait remarquer que cette tendance va à l'opposé de celle des pays membres du CAD. Il constate que les prêts aux pays émergents constituent un moyen pour l'AFD « d'augmenter son volume d'activité et, dans une logique financière propre à tout établissement bancaire, de dégager des marges ».

Le développement de l'activité de l'AFD dans les PMA est limité, dans la mesure où la lutte contre la pauvreté nécessite des dons, alors que l'objectif de préservation des biens publics mondiaux dans les pays émergents bénéficie d'engagements importants sur les prêts.

Le CAD souligne que **l'allocation géographique et sectorielle de l'aide doit être déterminée sur la base d'une vision stratégique et non pas sur la base d'opportunités d'instruments**. Il souhaite que la France veille « *à maintenir à un niveau élevé la part des dotations allouées sous forme de dons là où ils sont nécessaires pour concourir de façon adaptée aux objectifs de lutte contre la pauvreté* ».

En outre, **le CAD rappelle la France à l'ordre concernant la notification de ses prêts en APD**. Il lui demande de « *veiller à ce que la lettre comme l'esprit des critères de concessionnalité du CAD soient respectés* ».

En février dernier, dans son discours prononcé au Cap devant le parlement d'Afrique du Sud, le Président de la République annonçait que la priorité serait donnée à l'Afrique dans le cadre de la coopération au développement et que l'AFD mettrait en œuvre une initiative de soutien à la croissance économique. Cette initiative doit générer 10 milliards d'euros supplémentaires pour le secteur privé en Afrique sur la période 2008–2012. En réalité, comme le précise le DPT, il s'agit d'engagements financiers publics complémentaires en faveur du développement de l'Afrique qui ne sont pas comptabilisés en APD. Cette initiative repose en effet sur des instruments financiers qui ne peuvent pas être comptabilisés en APD. C'est le cas du fonds de garantie (250 millions d'euros), mais aussi du fonds d'investissement (250 millions d'euros de mise de fonds initiale), visant à permettre des prises de participation, et des prêts, qui sont octroyés à des conditions non concessionnelles. Le doublement annoncé de l'activité en faveur du secteur privé africain passe en réalité essentiellement par Proparco, la filiale de l'AFD, dont les activités ne relèvent pas de l'APD.

L'aide bilatérale est allouée principalement aux 55 pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), avec pour objectif premier l'appui à la réalisation des OMD et une priorité affichée à l'Afrique. À côté de la ZSP, la France étend sa coopération aux pays émergents d'Asie et d'Amérique latine, à travers les activités de prêt de l'AFD et avec un objectif de préservation des biens publics mondiaux. Aussi, hors annulations de dette, la concentration géographique de l'aide française ne progresse pas. Cette dispersion tend à affaiblir la position de la France auprès de la plupart des partenaires historiques et en particulier des PMA. Or, il est important que la France garde les moyens d'une stratégie ambitieuse d'appui à la lutte contre la pauvreté dans ces pays.

III.– MALGRÉ LES INTENTIONS AFFICHÉES, L'ORGANISATION DE L'ACTION PUBLIQUE N'EST PAS SIMPLIFIÉE

A.– UNE POLITIQUE SANS PILOTAGE

1.– L'impossible rôle de chef de file du secrétaire d'État à la Coopération

La politique de l'aide au développement est conduite en France par de très nombreux acteurs. Les principaux moyens financiers relèvent du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, mais de nombreux autres ministères interviennent de façon plus ou moins directe : le ministère de la Défense, le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, le ministère de l'Agriculture, le secrétariat d'État à l'Outre-mer...

Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) est l'instance de définition des orientations de la politique française d'aide publique au développement : contours de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), objectifs et modalités de l'APD, cohérence des priorités géographiques et sectorielles, suivi et évaluation des politiques et instruments d'APD.

L'Agence française de développement (AFD), placée sous la cotutelle des ministres de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, des Affaires étrangères et européennes et de l'Outre-mer, est considérée comme « l'opérateur pivot » de l'APD.

Le secrétaire d'État à la coopération et à la francophonie est le chef de file de la politique d'aide au développement au sein du Gouvernement, sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères et européennes. À ce titre, il est censé coordonner les différents acteurs de la coopération française, veiller à la bonne réalisation des prévisions et présider la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP).

Pour autant, quels que soient les gouvernements et les personnes en charge, le secrétaire d'État n'est pas en mesure d'imposer ses arbitrages au ministère de l'Économie et, en particulier, à la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE).

Le secrétariat d'État s'appuie sur la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), qui n'est pas suffisamment solide pour coordonner l'ensemble de l'aide publique au développement.

Depuis le précédent rapport d'examen des pairs du CAD en 2004, qui soulignait que « *chacune de ces structures a sa propre culture et une mission dont le développement n'est pas l'objectif unique* », la situation n'a pas fondamentalement changé. Ainsi, le rapport de 2008 remarque que « *chaque institution développe sa stratégie avec les instruments dont elle dispose* ». Les pairs du CAD proposent de définir la politique d'aide au développement dans un document stratégique plutôt que dans des discours ministériels.

2.- L'ambassadeur coordonne un grand nombre d'intervenants au niveau local

L'ambassadeur veille à la cohérence du dispositif général de coopération de la France au niveau local. Il assure la coordination des acteurs publics français (service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade, antenne de l'AFD, Alliance française...) pour donner plus de cohérence à la politique française de coopération dans chaque pays. Il est informé et exerce un contrôle sur l'instruction et le suivi de l'aide-projet, des aides budgétaires et des C2D.

Il est en charge de la négociation du document cadre de partenariat (DCP) avec le gouvernement du pays récipiendaire, en lien avec le ministère des Affaires étrangères et européennes. Le DCP fixe le cadre de coopération bilatérale et multilatérale pour cinq ans avec chaque pays bénéficiaire de l'aide. Il doit associer l'ensemble des acteurs et moyens publics de l'aide française. Il doit permettre une meilleure prévisibilité et une meilleure appropriation de l'aide par le pays partenaire, car il est établi sur la base de la stratégie de développement du pays bénéficiaire.

Le DCP présente l'action de l'ensemble des acteurs publics de l'aide française – notamment le ministère des Affaires étrangères et européennes, le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et l'Agence française de développement (AFD), les départements ministériels ayant des actions de coopération internationale, les organismes de recherche, les établissements publics ainsi que les collectivités territoriales et la coopération militaire, quand elle existe. Il prend également en compte les actions des organisations de solidarité internationale (OSI) et des entreprises.

Dans chaque DCP, 80 % de l'aide doit être concentrée sur trois secteurs prioritaires⁽¹⁾. La marge de 20 % restante peut être consacrée aux secteurs à dimension régaliennne ou à d'autres secteurs prioritaires n'ayant pas été retenus comme secteurs de concentration. Une fois validés, les DCP sont rendus publics.

Chaque année, une réunion de suivi et de bilan est organisée par les ambassades avec des représentants du pays concerné.

(1) Sept secteurs prioritaires ont été identifiés par le CICID, en lien avec les objectifs du millénaire pour le développement : l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et la lutte contre le sida, l'agriculture et la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et la biodiversité.

Au total, 34 DCP sont à présent en vigueur et plusieurs autres sont en cours de préparation. La France et ses partenaires ont engagé une phase de revue à mi-parcours des premiers DCP signés. Celle-ci donnera lieu à certains ajustements pour adapter les DCP à l'évolution des contextes nationaux et renforcer leur dimension partenariale, conformément aux recommandations du CAD.

Le CAD recommande à la France de renforcer le pilotage à partir du terrain, notant que la France dispose d'un réseau diplomatique et de coopération très étendu, avec souvent plusieurs institutions coexistant dans les pays partenaires. Il remarque que chaque acteur garde une grande autonomie et travaille selon des modalités et procédures différentes, sur des secteurs qui se superposent parfois. Les communications opérationnelles de l'AFD et du SCAC entre le terrain et Paris s'effectuent principalement de manière parallèle. Il recommande ainsi une réforme du dispositif de la France sur le terrain pour en améliorer l'efficacité ainsi que pour faciliter l'alignement et l'harmonisation.

La visite et le contrôle budgétaire que votre Rapporteur spécial a effectués au Vietnam en mai 2008 illustrent la nécessité d'une bonne coordination entre les acteurs français, afin d'orienter l'aide sur des secteurs prioritaires et de limiter le « saupoudrage » des moyens.

3.– La visite et le contrôle budgétaire de votre Rapporteur spécial au Vietnam

Du 7 au 9 mai 2008, votre Rapporteur spécial s'est rendu à Hanoi au Vietnam, afin de réaliser un contrôle de la mise en œuvre de la politique d'aide au développement de la France dans ce pays.

Il y a rencontré les services de l'État français au Vietnam : ambassade, service de coopération et d'action culturelle (SCAC), mission économique, antenne locale de l'AFD, ADETEF, ainsi que des organismes de recherche (IRD, CIRAD, CNRS, EFEO, GRET, maison du droit franco-vietnamien).

Il a également eu des entretiens avec diverses personnalités politiques locales, notamment le ministre du Plan et de l'investissement, le président de la commission des Finances et le président du groupe d'amitié France-Vietnam à l'Assemblée nationale vietnamienne.

• Contexte économique et social

Le Vietnam est engagé sur un chemin rapide de transformations. Depuis une vingtaine d'années, son taux de croissance s'est maintenu aux alentours de 7 %. De 2000 à 2007, son PIB a doublé et ses exportations ont triplé en dollars. Le pays figure parmi les premiers exportateurs mondiaux de riz, de café, de caoutchouc, ainsi que de certains produits manufacturés tels que l'habillement.

Le Vietnam a connu de nombreux changements sociaux, économiques et institutionnels. Plusieurs réformes sont en cours dans les secteurs financiers et dans le secteur public. Cela s'accompagne d'une présence de plus en plus active dans les instances internationales, telles que l'ONU, l'ASEAN et l'APEC. En janvier 2007, le Vietnam a adhéré à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Outre sa stabilité politique et sa cohésion sociale, il cumule un ensemble de facteurs qui le rendent attrayant pour les investissements étrangers.

Ces évolutions ont déjà permis de réduire de façon significative la pauvreté, mais un quart de la population vit toujours en dessous du seuil de pauvreté. Trois Vietnamiens sur quatre résident à la campagne, et environ un million de jeunes arrivent chaque année sur le marché du travail. À l'horizon 2025, le pays sera peuplé de 125 millions d'habitants, ce qui le situera à la quatrième place en Asie. Le Vietnam doit ainsi résoudre de grands défis, dont la création d'emplois et la qualification des jeunes, l'absorption de la vague démographique urbaine, l'accroissement des capacités énergétiques à un moindre coût en carbone, et enfin une gestion plus durable de ses ressources naturelles (eau, sols, énergies renouvelables).

• L'APD française au Vietnam

La coopération française s'est beaucoup développée ces dernières années : elle a doublé entre 2000 et 2006, et atteint des montants sans comparaison avec ceux accordés au Cambodge et au Laos. Tous les instruments de l'APD française sont utilisés (prêts selon différents niveaux de concessionnalité, dons, aide budgétaire), ainsi que tous les canaux institutionnels (ministère des Affaires étrangères et ministère de l'Économie, AFD, ADETEF, ONG, coopération décentralisée, organismes de recherche, coopération militaire et de police, etc.).

Le dispositif de coopération française au Vietnam repose sur les **institutions** suivantes :

– un SCAC à Hanoi et une antenne à Ho Chi Minh Ville ;

– « l'Espace », centre culturel français de Hanoi possédant une antenne à Hué, l'institut d'échanges culturels avec la France (IDECAF) sous la tutelle du Ministère vietnamien des affaires étrangères à Ho Chi Minh Ville et trois centres de français de Can Tho, Nha Trang et Da Nang ;

– dans le domaine scientifique, la maison de la science française au Vietnam ouverte en mars 2007 et le centre de recherche international MICA, ainsi que les antennes des organismes de recherche français au Vietnam (CNRS, CIRAD, IRD, etc.) ;

– des antennes universitaires : deux écoles spécialisées en sciences de l'ingénieur (PFIEV) et en sciences de gestion (CFVG), des pôles universitaires français à Hanoi et Ho Chi Minh Ville au sein de l'université nationale vietnamienne ainsi que la maison du droit franco-vietnamienne de Hanoi.

Avec 370 millions de dollars (280 millions d'euros) en 2007, la France est le douzième bailleur bilatéral d'APD au Vietnam, après le Japon (890 millions de dollars), et le premier bailleur européen.

Le Vietnam appartenant à la zone de solidarité prioritaire (ZSP), un **document cadre de partenariat** (DCP) a été signé pour la période 2006-2010 par les gouvernements français et vietnamien le 15 septembre 2006 à Hanoi. Il consacre un engagement français sur 5 ans de 1,2 à 1,4 milliard d'euros. Le DCP définit :

– trois « secteurs de concentration » : le développement du secteur productif, le développement des infrastructures et l'agriculture et sécurité alimentaire ;

– des actions ponctuelles dans d'autres secteurs (notamment la lutte contre le sida) ;

– trois programmes transversaux : la formation des ressources humaines et la recherche scientifique et technologique, l'action culturelle et la francophonie, la gouvernance et l'État de droit.

Les secteurs de concentration sont essentiellement mis en œuvre par l'AFD, tandis que les secteurs transversaux le sont par l'intermédiaire du SCAC, via les projets pluriannuels du FSP et les crédits de la programmation annuelle du SCAC.

Les moyens d'intervention du SCAC en 2008 s'élèvent à 4,13 millions d'euros pour la programmation annuelle (contre 4,7 millions en 2007, soit – 12 %) et 2,9 millions d'euros pour le FSP (contre 4,5 millions d'euros en 2007, soit une baisse de 35 %). En 2007, les actions de coopération scientifique et universitaire représentaient 60,4 % des crédits d'intervention du poste, la coopération culturelle comptait pour 26,6 %, et la coopération technique et la gouvernance pour 18,2 %.

741 étudiants vietnamiens bénéficiaient de bourses du gouvernement français en 2007, via le programme Évariste Galois.

Entre 1999 et 2007, 29 ONG ont été cofinancées pour près de 48 projets et pour un montant cumulé de 6,4 millions d'euros.

- **Les programmes de l'AFD au Vietnam**

Entre 2004 et 2008, les financements de l'AFD au Vietnam se sont élevés à 390 millions d'euros. À titre d'exemple, on peut citer les programmes suivants :

- un prêt de 40 millions d'euros et une subvention d'1 million d'euros pour la construction d'infrastructures dans 13 provinces rurales du Centre (accès à l'eau potable et assainissement, construction ou réhabilitation de pistes, de marchés ruraux, et de petits réseaux d'irrigation, stabilisation de dunes en zones côtières) ;

- le projet du fonds d'investissement urbain de Ho Chi Minh Ville (HIFU), qui prévoit l'ouverture d'une ligne de crédit de 30 millions d'euros pour le financement de divers équipements à caractères public et sociaux de l'agglomération : formation professionnelle, épuration des eaux des centres de déchets urbains, centres de soins de quartiers et logements sociaux. En outre, un don de l'AFD de 1,5 million d'euros vise au renforcement des capacités de gestion du fonds HIFU, en particulier pour la mise à niveau de ses procédures d'évaluation environnementale et sociale ;

- un prêt de 30 millions d'euros et une subvention de 2 millions d'euros à la Banque de développement du Vietnam (VDB) pour les programmes d'investissements des sociétés d'eau provinciales ;

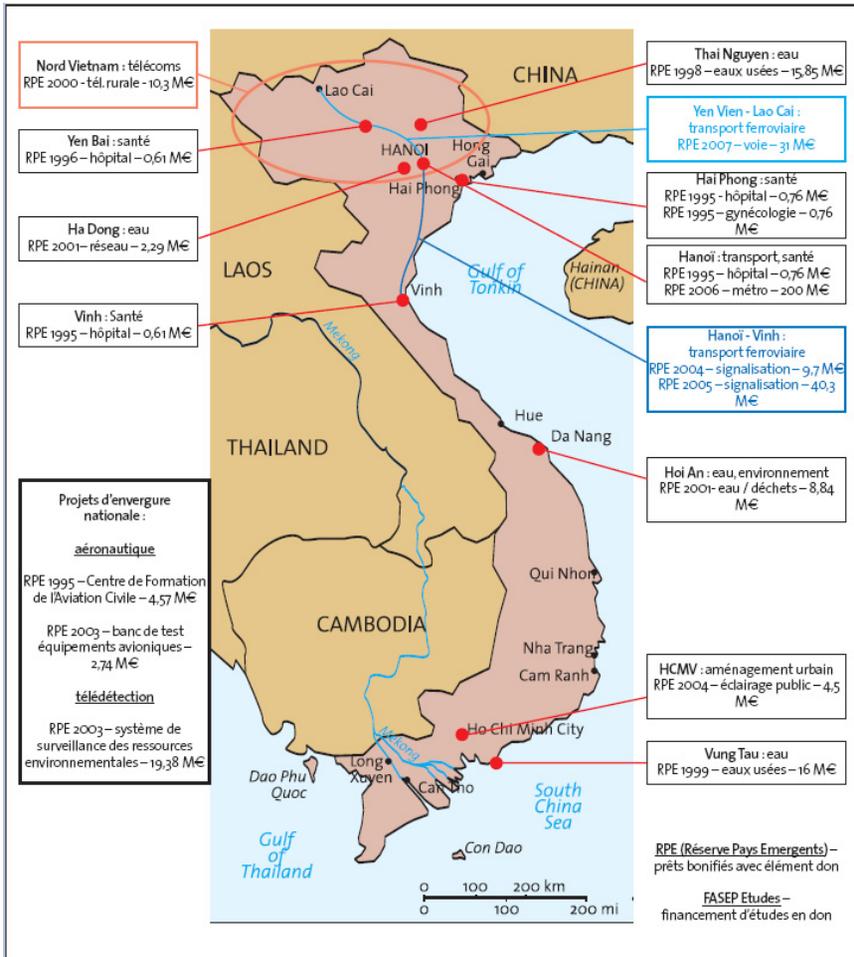
- enfin, **votre Rapporteur spécial a porté une attention particulière au projet du métro de Hanoi** : ce projet prévoit la réalisation et la mise en service d'une ligne-pilote de métro léger de 12,5 km entre la banlieue Ouest et la Gare de Hanoi, devant transporter 100 000 voyageurs par jour, ainsi que l'adaptation de l'organisation institutionnelle au développement des transports collectifs publics et à la mise en œuvre d'une politique globale des transports urbains de Hanoi.

La France a octroyé au Gouvernement vietnamien un don d'un million d'euros sur fonds FASEP-études pour l'étude de la faisabilité de la ligne et une subvention du fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) de 2 millions d'euros destinée à financer une étude d'ensemble sur les modalités d'intégration de la ligne dans le système de transport de Hanoi. Le choix de la technologie la plus appropriée (tramway ou métro) a nécessité des études complémentaires, et un deuxième don du FASEP-études de 700 000 euros.

Le Gouvernement vietnamien a approuvé un projet de type métro pour un budget estimé à 458 millions d'euros avec une date de mise en service fixée à 2010. La France a réévalué son engagement financier dans ce projet à hauteur de 280 millions d'euros (contre 165 millions au départ) : 200 millions d'euros pour la part rapatriable (ingénierie et équipement électromécanique) sous la forme de prêts de la réserve pays émergents (RPE) et 80 millions d'euros de prêts « déliés » de l'AFD.

• **Les projets de la réserve pays émergents (RPE) et du FASEP-études**

La RPE finance des prêts d'aide liée, et le FASEP-études finance par dons des études préalables à la mise en œuvre de projets. La carte suivante présente les principaux projets en cours au 25 avril 2007 (soit 369 millions d'euros).



Source : La coopération franco-vietnamienne – faits et chiffres ; édition 2007.

- **L'augmentation constante de l'APD internationale**

Compte tenu de ses perspectives économiques prometteuses et de ses capacités d'absorption supérieures à celles de la plupart des PMA, le Vietnam attire les bailleurs internationaux, et a reçu une APD évaluée à 11,2 milliards d'euros de 2000 à 2005. Ces bailleurs ont promis 5,4 milliards de dollars pour 2008.

Alors même que les principaux donateurs ont accru le montant de leur promesse, la promesse d'aide bilatérale de la France est en très forte diminution en 2008 par rapport à 2007.

En raison du nombre des parties impliquées dans l'aide au Vietnam, le processus d'harmonisation des bailleurs et de coordination avec la planification et les programmes des autorités locales est indispensable et très avancé, mais il est également très lourd. Les instances de concertation sont devenues une bureaucratie en elles-mêmes.

La France ne paraît pas jouer un rôle suffisamment moteur dans le processus de coordination, bien qu'elle figure parmi les premiers bailleurs de fonds.

Par ailleurs, malgré son document de politique transversale et ses intentions de centrer son aide sur des secteurs prioritaires, **l'action de la France reste trop dispersée** : elle intervient dans quasiment tous les secteurs alors que les autres bailleurs bilatéraux – en particulier le Japon – tendent à cibler davantage leurs interventions. C'est ainsi que le Japon investit massivement dans les universités. Le saupoudrage de l'aide française la rend invisible par rapport à d'autres bailleurs.

Toutefois, la prochaine accession du Vietnam au seuil des pays à revenu intermédiaire va modifier automatiquement les termes de concessionnalité des prêts de certains bailleurs internationaux.

- **La perte d'influence économique et culturelle de la France**

La France était traditionnellement le premier investisseur non asiatique au Vietnam aussi bien en flux qu'en stock. Toutefois, notre pays a dû céder cette place aux Pays-Bas en 2005, puis aux États-Unis en 2006. Au 31 décembre 2007, la France est le 10^{ème} investisseur au Vietnam avec un stock d'investissements directs à l'étranger (IDE) de 2,4 milliards de dollars.

Un leitmotiv qui a frappé votre Rapporteur spécial dans ses entretiens avec les responsables du poste est l'influence croissante de la Chine. Dans l'énergie, les entreprises chinoises sont massivement présentes. Alors que le Vietnam fait face à des besoins considérables en matière énergétique, notamment en électricité, le nucléaire lui-même pourrait ne pas échapper aux entreprises chinoises. De même, les entreprises françaises se sont retirées du secteur des travaux publics, tant la concurrence des firmes asiatiques, et notamment chinoise, est forte.

Le recul de la France est sensible sur le plan culturel et linguistique également. Le Vietnam est membre de la francophonie, mais seulement 1,1 % des élèves et étudiants vietnamiens apprennent le français ; la francophonie ne représente que 0,7 % de la population. En dépit de l'investissement de nombreux organismes français et des crédits consacrés, les effectifs sont en baisse dans le système scolaire et la prédominance de l'anglais, officiellement encouragé par les autorités, laisse peu de perspective de diffusion à plus grande échelle de la langue française.

Toutefois, le Vietnam étant un pays émergent et non plus pauvre, la politique d'aide publique de la France doit être adaptée en conséquence et ciblée sur certains secteurs prioritaires.

- **Perspectives pour 2009-2011**

Le Vietnam devrait, à l'horizon 2010, sortir de la zone de solidarité prioritaire en tant que pays à revenu intermédiaire. La coopération de la France avec ce pays se tournera donc vers des activités plus adaptées, avec la poursuite d'une stratégie d'influence et d'une stratégie de coopération fondée sur les enjeux globaux du développement durable. Les axes d'intervention continueront à porter sur la formation des élites, la promotion de la diversité culturelle, la gouvernance, et les interventions en faveur du développement économique, orientées vers les biens publics mondiaux.

Les moyens d'intervention devraient alors évoluer :

- en ce qui concerne la coopération d'influence, il faut renforcer la mise en place de cofinancements pour les projets universitaires ;

- en ce qui concerne la coopération de développement, l'AFD devrait disposer de prêts souverains moins concessionnels.

B.– LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA TUTELLE DE L'AFD

Institution financière spécialisée placée sous la triple tutelle du ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, du ministre des Affaires étrangères et européennes, et du ministre chargé de l'Outre-mer, l'Agence française de développement est « l'opérateur pivot » de la coopération française dans la ZSP depuis 1998. La réforme de 2004-2005 a consacré le statut d'opérateur pivot de l'AFD sur la zone de solidarité prioritaire (ZSP), en organisant un transfert de compétences du ministère des Affaires étrangères vers l'AFD.

Une partie de l'aide-projet jusque-là financée par le fonds de solidarité prioritaire (FSP) a été transférée à partir de 2005 du ministère des Affaires étrangères vers l'AFD. Au sein de la ZSP, l'agence a désormais la responsabilité exclusive de la mise en œuvre dans les domaines des infrastructures, du développement rural et de l'environnement, de l'éducation, de la formation professionnelle, de la santé, de l'appui au secteur privé et du développement urbain.

Les statuts de l'AFD ont été modifiés par le décret n° 2006-530 du 9 mai 2006. Ses relations avec l'État sont définies par une convention cadre (signée le 4 janvier 2007) et par des contrats d'objectifs signés avec chacun des trois ministères ⁽¹⁾.

Toutefois, la multiplicité des tutelles les affaiblit, si bien que l'AFD peut définir sa stratégie de façon relativement autonome.

Votre Rapporteur spécial estime que la stratégie de l'AFD doit être définie au niveau politique, et qu'elle doit donc être suivie de très près par le ministre chargé de la Coopération.

Souhaitant rattacher l'AFD au ministère des Affaires étrangères et européennes, le secrétaire d'État à la Coopération et à la francophonie a émis le souhait d'être, en tant que tel, président du conseil d'administration de l'AFD. Toutefois, le Conseil d'État a rendu un avis défavorable à cette éventualité, estimant qu'il était contraire à l'article 23 de la Constitution qu'un ministre en exercice occupe un emploi public.

Votre Rapporteur spécial estime que le ministère des Affaires étrangères et européennes pourrait orienter la stratégie de l'AFD de façon plus rapprochée, sans qu'il soit nécessaire que le ministre préside le conseil d'administration. Le financement de l'équipement de l'hôpital de Benghazi en Libye par l'AFD ⁽²⁾, validé par son conseil d'administration le 2 octobre 2008 sur commande expresse du Gouvernement, et sans qu'aucune des procédures habituelles de l'AFD ne soit respectée, la Libye ne faisant pas partie de son champ d'intervention, montre bien que la tutelle peut s'exercer à tout moment.

D'autre part, malgré les recommandations conjointes et réitérées de votre Rapporteur spécial ainsi que de la Cour des comptes et du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), le Gouvernement n'a toujours pas retenu la proposition du ministère des Affaires étrangères d'inclure l'AFD dans les « opérateurs LOLF » de la mission *Aide publique au développement*.

Un tel statut permettrait de mieux expliciter l'emploi des crédits par l'AFD au titre des deux programmes de la mission *Aide publique au développement*. Seraient détaillés dans le projet annuel de performances : les missions de l'opérateur et les modalités de la tutelle, les actions des programmes auxquelles il se rattache, les objectifs et indicateurs, la récapitulation et la justification de ses crédits ainsi que le détail de ses emplois.

Pour être qualifié d'« opérateur », un organisme doit répondre à quatre critères : être doté de la personnalité morale ; être placé sous le contrôle direct de l'État ; mener une activité majoritairement non marchande ; contribuer à la mise en œuvre d'une politique de l'État dont la traduction se trouve dans la loi de finances.

(1) Un contrat d'objectif a été signé avec le ministère des Affaires étrangères le 12 janvier 2007.

(2) Subvention décidée dans le cadre de la libération des infirmières bulgares et du médecin palestinien en juillet 2007.

Dans sa réponse à la question de votre Rapporteur spécial, le Gouvernement indique que l'AFD ne répond pas aux critères d'un opérateur de l'État car son activité est à la fois majoritairement marchande et financée de manière autonome.

Il est vrai que l'information du Parlement a été renforcée par l'annexion au projet de loi de finances du document de politique transversale (DPT), qui comprend une présentation de l'AFD et, à compter de 2008, une information détaillée sur ses emplois et ressources.

Toutefois, à l'instar de la Cour des comptes, votre Rapporteur spécial estime que la mission première de l'AFD est bien de mettre en œuvre la politique de coopération de la France, mission non marchande par définition. Il est peu cohérent de refuser le statut d'opérateur à l'établissement qualifié d'opérateur pivot de l'APD.

*

* *

CHAPITRE II : LES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Les autorisations d'engagement de la mission sont en baisse de 24,5 %, passant de 4 481 millions d'euros à 3 384 millions d'euros de 2008 à 2009.

Les crédits de paiement progressent de 2,5 %, passant de 3 089 millions à 3 166 millions d'euros. Ils augmentent sur le programme 110 mais diminuent sur le programme 209, notamment sur l'aide bilatérale dans les PMA et la zone de solidarité prioritaire (– 11 % sur cette action).

I.– LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

La diminution des autorisations d'engagement est particulièrement nette sur ce programme, celles-ci passant de 2 238 millions d'euros à 1 342 millions d'euros, soit une baisse de 40 %, qui s'explique par le fait que la plupart des contributions internationales sont fondées sur des engagements pluriannuels, qui ont été pris ces dernières années. Les crédits de paiement augmentent de 9 %.

A.– LES DÉPENSES D'AIDE MULTILATÉRALE

Les crédits multilatéraux représentent les deux tiers des crédits du programme et sont regroupés au sein de l'action 1.

La France est actionnaire des entités du groupe de la Banque mondiale, et de banques régionales. Elle participe aux fonds de développement qui y sont rattachés. Elle participe également, le plus souvent via des dons, à divers fonds sectoriels.

Les autorisations d'engagement sont en forte baisse sur cette action, car la plupart des reconstitutions de fonds multilatéraux ont eu lieu en 2007 ou 2008 ; les autorisations d'engagement sont engagées au moment de la reconstitution des fonds, pour une période généralement triennale ou quadriennale.

1.– Les contributions au groupe de la Banque mondiale

a) La contribution à l'Association internationale de développement

L'AID constitue le guichet concessionnel de la Banque mondiale, qui octroie des dons et des prêts à très faible taux aux pays en développement les plus pauvres. Elle concentre 40 % des crédits d'aide du programme 110 et plus de 63 % des crédits multilatéraux du programme. Elle est reconstituée tous les 3 ans.

Les pays éligibles à ces financements doivent réunir trois critères : un PIB par habitant inférieur à 1 095 dollars par an, un niveau de solvabilité qui ne permet pas de contracter des prêts au taux de marché et une « bonne performance » en matière de politiques publiques. 78 pays sont actuellement éligibles à l'AID (dont la moitié, soit 39, en Afrique) mais certains d'entre eux sont dits « à financement mixte », c'est-à-dire que leur niveau de pauvreté ne dépasse pas le plafond de PIB par habitant mais leur solvabilité leur permet de contracter des prêts auprès de la BIRD. L'Inde, le Pakistan ou la Bolivie sont dans ce cas et bénéficient donc de financements mixtes de l'AID et de la BIRD.

La France dispose de 4,09 % des droits de vote à l'AID derrière les États-Unis, le Japon, l'Allemagne et à égalité avec le Royaume Uni.

L'AID octroie des crédits à longue échéance (35-40 ans) ne portant pas intérêt. Les bénéficiaires disposent d'une période de grâce de 10 ans pendant laquelle ils ne font aucun versement. Si le pays bénéficiaire est trop endetté, l'association accorde également des dons (mais l'éligibilité aux dons entraîne une réduction forfaitaire du volume des financements afin d'éviter un aléa moral favorable aux pays dont l'endettement n'est pas soutenable). Du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007, les engagements de l'AID ont atteint 11,9 milliards de dollars. La distribution géographique était la suivante : 48 % à l'Afrique sub-saharienne, 27 % en Asie du Sud et 11 % en Asie de l'Est et Pacifique.

Afin de couvrir le coût de ces ressources très avantageuses, les bailleurs de fonds de l'AID se réunissent tous les trois ans pour décider du montant des ressources additionnelles qui seront nécessaires pour financer le futur programme de prêts (reconstitution du fonds). La France s'est engagée en décembre 2007 à verser à l'AID un montant global de 1,25 milliard d'euros sur la période 2009-2011 au titre de la 15^{ème} reconstitution assortie d'un instrument fiduciaire bilatéral accompagnant les activités de l'AID, maintenant ainsi son rang de cinquième contributeur. La France, avec d'autres actionnaires, a obtenu que l'affectation à l'Afrique d'au moins 52 % des ressources figure parmi les objectifs de l'AID 15, contre 49 % sous l'AID 14.

Les autorisations d'engagement correspondant à la reconstitution de l'AID 15 ont été engagées en totalité en 2008. Les crédits de paiement demandés sur cette ligne pour 2009, soit 423 millions d'euros correspondent à la première échéance de paiement de l'AID 15 assortie de l'abondement du fonds fiduciaire.

b) La facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance

L'AFD accord des prêts au FMI pour une durée de 10 ans dont 5 de différé avec une bonification prise en charge par l'État pour un coût estimé en 2009 à 15 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, pour le financement de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du FMI.

La FRPC est le guichet par lequel le FMI accorde des prêts assortis d'un taux d'intérêt de 0,5 % aux pays à faible revenu.

2.– Les contributions aux banques régionales

La France contribue aux guichets concessionnels des banques régionales de développement. Les ressources de ces fonds proviennent des contributions et des reconstitutions périodiques effectuées par les États participants.

À ce titre, les crédits demandés sont les suivants :

– pour le Fonds africain de développement (FAD), les autorisations d’engagement pour la onzième reconstitution du fonds ont été engagées en 2008. Les crédits de paiement demandés sur cette ligne dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 correspondent à la 2^{ème} échéance de paiement du FAD 11 soit 120,7 millions d’euros ;

– pour le fonds asiatique de développement, 100 millions d’euros d’autorisations d’engagement sont demandés pour la dixième reconstitution du fonds et 25 millions d’euros de crédits de paiement, soit un quart de cette reconstitution ;

– pour le fonds multilatéral d’investissement de la banque interaméricaine de développement, 1,73 million d’euros de crédits de paiement est demandé.

3.– Les contributions aux fonds sectoriels

10,7 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 89,85 millions d’euros de crédits de paiement sont demandés au titre des contributions aux fonds sectoriels :

– 8 millions d’euros de crédits de paiement pour le Fonds international de développement agricole (FIDA) ;

– au titre de la coopération technique, 330 millions d’euros de crédits de paiement pour le Centre d’assistance technique du Moyen-Orient (METAC) ainsi qu’un million d’autorisations d’engagement et 330 millions d’euros de crédits de paiement pour les centres d’assistance technique AFRITAC ;

– pour l’eau et l’assainissement, 5 millions d’euros de crédits de paiement pour l’initiative de la Banque africaine de développement ;

– **pour la sécurité nucléaire** : 9,5 millions d’euros pour le fonds NDEP qui a pour objet de conduire des projets de dépollution dans le Nord-Ouest de la Russie, notamment sur le démantèlement de sous-marins nucléaires en Mer de Barents (la France s’est engagée pour 40 millions d’euros) ; 10,7 millions d’euros en autorisations d’engagement et 5 millions d’euros en crédits de paiement pour le fonds du sarcophage de Tchernobyl ; 4 millions d’euros de crédits de paiement pour le compte pour la sûreté nucléaire, qui finance également des projets pour la construction du second sarcophage de Tchernobyl ; votre Rapporteur spécial conteste l’inscription de ces crédits au sein du programme 110 ; en effet, **ni les**

pays concernés (la Russie et l'Ukraine), **ni la nature des dépenses n'ont un lien avec la politique française d'aide publique au développement** ; l'inscription de ces crédits dans le programme 110 répond à une logique organisationnelle – ces trois fonds étant hébergés par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) – et non à une logique d'objectif, contrairement à l'esprit de la LOLF ; **c'est pourquoi votre Commission propose un amendement (n° II-297) visant à supprimer ces crédits de ce programme** ;

– pour l'environnement, 35 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés au profit du fonds pour l'environnement mondial ;

– 1 million d'euros est inscrit au profit du fonds d'appui à l'amélioration du secteur privé en Afrique ;

– enfin, pour la facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIM), 21,6 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés ; la première émission obligataire est financée par la contribution de solidarité sur les billets d'avion dans la limite de 10 % de ses recettes ; en complément, un montant de 867 millions d'euros en autorisations d'engagement a été engagé en 2007 afin de couvrir le financement de la contribution française au remboursement des emprunts lancés par l'IFFIM à partir de 2007.

B.– LES DÉPENSES BILATÉRALES

Pour l'action *Aide économique et financière bilatérale*, 576 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 213 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour 2009.

1.– Interventions relevant de l'AFD

a) *La rémunération de l'AFD*

37 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement sont demandés à ce titre pour 2009, comme en 2008. Ces crédits rémunèrent trois outils d'intervention de l'agence et des conventions spécifiques signées avec l'établissement :

– les dons-projets de l'AFD (rémunération égale à 10 % de l'assiette), qui dépendent du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement* ;

– les contrats de désendettement et de développement (C2D) (rémunération de 2 %) qui dépendent également du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* ;

– les aides budgétaires (rémunération de 1 %) ;

– les opérations à destination des États étrangers réalisées à la demande de l'État et faisant l'objet d'une convention spécifique.

Votre Rapporteur spécial estime qu'il serait plus cohérent que la rémunération de l'AFD au titre de sa gestion des dons-projets et des C2D figure dans le programme 209, où sont inscrites les subventions destinées aux dons-projets et aux C2D.

b) Les bonifications de prêts

Les bonifications accordées par l'État visent à abaisser le taux d'intérêt de la ressource financière proposée par l'AFD aux bénéficiaires.

Il s'agit des bonifications des prêts de l'AFD à l'outre-mer, dans des États étrangers et pour l'initiative de lutte contre le changement climatique.

Pour les bonifications de prêts de l'AFD outre-mer, 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont demandés. La demande en crédits de paiement, qui s'établit à 34 millions d'euros, correspond pour l'essentiel, compte tenu des procédures de décaissement des prêts de l'AFD, au financement d'engagements antérieurs à 2009. L'intervention de l'AFD outre-mer se fait essentiellement par le biais de prêts bonifiés par l'État en faveur des collectivités publiques et des PME. La justification au premier euro ne précise pas la part de ces dépenses qui relève de l'APD. Normalement, s'agissant de l'outre-mer, seules les interventions à destination de Mayotte et Wallis-et-Futuna sont éligibles.

Pour les bonifications de prêts de l'AFD dans des États étrangers, 250 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont demandés. Le besoin en crédits de paiement correspondant, pour une part, aux projets déjà engagés les années antérieures et, pour une autre part, aux nouveaux projets engagés en 2009, s'élève à 116 millions d'euros. Sur ce total, 100 millions d'euros seront financés par des ressources propres de l'AFD ce qui ramène le montant de crédits de paiement attribués par l'État à l'AFD à seulement 16 millions d'euros en 2009.

Les bonifications de prêts de l'AFD pour l'initiative de lutte contre le changement climatique résultent de l'engagement du G8 de juillet 2008 de créer des fonds d'investissement pour le climat, qui seront administrés par la Banque mondiale. Suivant les termes de cet engagement, la France contribuera à hauteur de 500 millions de dollars au fonds « technologies propres », cette contribution prenant pour partie la forme d'un prêt très concessionnel mis en place par l'AFD et pour partie la forme d'apports de projets. Le montant de 176 millions d'euros d'autorisations d'engagement demandé est calculé sur la base d'un prêt de maturité 30 ans dont 10 ans de grâce pour un taux d'intérêt annuel de 0,75 %. Compte tenu de la date probable des premiers décaissements, prévue fin 2009, la couverture en crédits de paiement n'interviendra pas avant 2010.

c) Les aides budgétaires globales

Les aides budgétaires globales (ABG) se distinguent des aides-projets ou des aides sectorielles par leur finalité, qui est d'apporter un appui d'ensemble aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et/ou à la stabilisation du cadre macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques. Elles prennent la forme d'un soutien global des politiques publiques menées par les États bénéficiaires.

On distingue deux types d'aides budgétaires :

– les aides budgétaires dites de stabilisation macroéconomique sont des mesures de court terme destinées à soutenir des pays fragiles ; l'éligibilité est conditionnée par l'obtention d'un programme approuvé par le FMI assorti d'un financement (FRPC, accord post-conflit ou accord de confirmation), qui permet d'assurer les bailleurs quant à la stabilité macroéconomique et la gestion des finances publiques des pays bénéficiaires ;

– les aides budgétaires de réduction de la pauvreté sont des mesures de moyen terme ; pour en bénéficier, 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 en ligne avec les objectifs du millénaire pour le développement et disposant d'un dispositif fonctionnel de suivi de sa mise en œuvre, et bénéficier d'une évaluation positive du système de gestion des finances publiques.

Le tableau suivant détaille l'exécution des aides budgétaires par pays bénéficiaire entre 2006 et 2008.

RÉPARTITION DES AIDES BUDGÉTAIRES GLOBALES PAR PAYS EN 2006, 2007 ET 2008

(en crédits de paiement et en millions d'euros)

| | 2006 | | 2007 | | 2008 |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-------------|-----------|
| | prévision | exécution | prévision | exécution | prévision |
| Bénin | 1,5 | 4,5 | 3 | 4,5 | 1 |
| Burkina-Faso | 6,5 | 6,5 | 6,5 | 6,5 | 8 |
| Burundi | 2,5 | 2,5 | 2 | 2 | 2 |
| Centrafrique | 1,5 | 5 | 3 | 3 | 2 |
| Comores | 1 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 2 |
| Congo-Brazzaville | – | – | – | – | – |
| Guinée-Bissau | 1 | – | 1 | 0 | 2 |
| Guinée-Conakry | 1,5 | 1,5 | – | – | – |
| Haïti | 3 | 3 | 2 | 0 | 4 |
| Mali | 10 | 10 | 10 | 10 | 6 |
| Niger | 8,5 | 8,5 | 8,5 | 8,5 | 4 |
| RDC | 5 | – | – | – | 2 |
| PER UEMOA | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| PER CEMAC | – | – | 10 | 0 | 10 |
| Sénégal | 3 | – | – | – | – |
| TAP Palestine | – | 2 | – | – | – |
| Togo | – | – | 2,5 | 0 | 5 |
| Initiative Mésofinance AFD | – | – | 5 | 3 | 4 |
| TOTAL | 65 | 65 | 75 | 59,1 | 72 |

Source : DGTPE.

Pour 2009, 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont demandés pour les aides budgétaires globales. Pour les crédits de paiement, les demandes s'établissent à 50 millions d'euros, dont 10 millions d'euros seront consacrés à des aides bilatérales et 40 millions d'euros à des aides régionales (20 millions d'euros pour la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale et 20 millions d'euros pour l'Union économique et monétaire ouest-africaine).

Il est envisagé que ces crédits soient complétés par des ressources propres de l'AFD.

d) Le fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)

Le FFEM, créé en 1994, est géré par l'AFD. Il contribue, sous forme de subventions, au financement de projets innovants, à finalité de développement économique et social, ayant un impact significatif et durable sur les grandes composantes de l'environnement mondial.

La reconstitution du FFEM pour 2007-2010 a été décidée en 2006 pour un montant de 70,2 millions d'euros – la totalité des autorisations d'engagement ayant été engagées en 2007. Il est demandé en 2009 un montant de crédits de paiement de 22 millions d'euros afin de répondre aux besoins de décaissements du fonds, en hausse par rapport à 2008 (15 millions d'euros).

2.– Le GIP ADETEF

Le groupement d'intérêt public « Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières » (ADETEF) est le seul opérateur du programme 110. Il est en charge de la coopération technique économique et financière du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi. Il intervient dans les pays émergents, en transition ou en développement sous de multiples formes : conseil, assistance, méthodologie et ingénierie pédagogique et audit dans les domaines budgétaires, fiscaux, de la prévision économique et de l'information statistique.

La subvention pour charges de service public demandée pour l'ADETEF s'élève à 4,4 millions d'euros. Cette subvention doit permettre d'assurer l'équilibre budgétaire et le maintien de son niveau d'activité, sachant que le GIP devrait percevoir par ailleurs 18 millions d'euros de ressources propres en 2008 provenant des contrats et jumelages remportés ou gérés par l'ADETEF, et de la valorisation des avantages en nature (personnels mis à disposition, locaux, informatique...).

3.– La gestion des opérations de prêts de la réserve pays émergents (RPE)

4,4 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement sont demandés à ce titre :

– il s'agit d'une part de rémunérer Natixis (4,1 millions d'euros), dont la direction des activités institutionnelles gère, pour le compte de l'État, les prêts de la RPE ;

– d'autre part, 320 millions d'euros sont destinés à rémunérer les missions d'expertise réalisées par des experts indépendants dans le cadre de l'évaluation préalable des dossiers soumis au comité interministériel d'examen des projets.

La RPE a pour finalité la mise en œuvre d'une aide économique et financière dans les pays émergents, par l'intermédiaire de 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. Il s'agit donc d'un instrument d'aide liée.

Les prêts de la RPE sont inscrits dans le programme *Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure*, un des trois programmes du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*. Pour l'année 2009, 350 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 180 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés.

Le compte est excédentaire depuis 2004 grâce au rythme de remboursement satisfaisant des prêts. Il contribue donc négativement à l'effort d'APD. En 2009, les recettes devraient excéder les dépenses de 270 millions d'euros.

Au cours de l'année 2007, six protocoles intergouvernementaux ont été signés pour un montant total de 361 millions d'euros, (Vietnam, Tunisie, Égypte, Sri Lanka, Azerbaïdjan et Maroc) :

– signature du protocole pour le financement de la ligne n° 3 du métro du Caire (280 millions d'euros) ;

– poursuite de la stratégie d'accompagnement des entreprises françaises sur le marché des transports au Vietnam, avec le protocole relatif au premier projet cofinancé avec la Banque asiatique de développement (BAsD) : d'un montant global de 160 millions de dollars, la réhabilitation de la ligne ferroviaire Hanoi–Lao Cai sera financée à hauteur de 31 millions d'euros par la RPE, 32 millions d'euros par l'AFD, 50 millions de dollars par la BAsD et 20 millions de dollars par le gouvernement vietnamien ;

– financement d'un projet de cadastre et de base de données géographique au Sri Lanka dans le cadre de l'enveloppe de reconstruction post-tsunami (6,5 millions d'euros) et financement de la mise à niveau de la couverture radar de l'Azerbaïdjan (15 millions d'euros).

Depuis le début de l'année 2008, sept protocoles ont été signés pour un montant de 231 millions d'euros (Tunisie, Maroc, Arménie, Mauritanie, Mongolie, Tadjikistan), pour des engagements à hauteur de 168 millions d'euros. La RPE sera par ailleurs mobilisée dans le cadre du financement du projet de ligne grande vitesse au Maroc (autorisations d'engagement exceptionnelles de 400 millions d'euros).

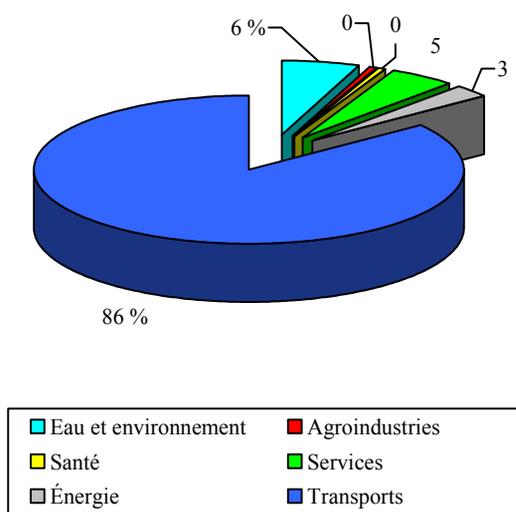
Le tableau et le graphique suivants retracent la répartition sectorielle en valeur des interventions de la RPE sur la période 2003-2007.

MONTANTS ALLOUÉS PAR LA RPE DEPUIS 2003 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

| Pays | Montant des financements RPE ⁽²⁾ alloués | Nombre d'accord de prêts signés |
|-------------|---|---------------------------------|
| Arménie | 24,4 | 1 |
| Azerbaïdjan | 49,9 | 2 |
| Chine | 88,7 | 4 |
| Égypte | 196,0 | 2 |
| Inde | 4,6 | 1 |
| Indonésie | 54,6 | 3 |
| Maroc | 110,3 | 3 |
| Mauritanie | 5,2 | 1 |
| Mongolie | 11,1 | 2 |
| Monténégro | 8,5 | 1 |
| Ouzbékistan | 7,0 | 1 |
| Pérou | 5,1 | 1 |
| Philippines | 13,5 | 1 |
| Sri Lanka | 22,7 | 3 |
| Tunisie | 84,4 | 4 |
| Vietnam | 235,1 | 5 |

RÉPARTITION PAR SECTEURS 2003-2007



(1) Au 1^{er} juillet 2008.

(2) Prêt gouvernemental.

Votre Rapporteur spécial est réservé quant à la comptabilisation des financements de la réserve pays émergents en APD. En effet, non seulement les prêts s'adressent à des pays émergents, mais il s'agit de surcroît d'aide liée, c'est-à-dire d'opérations qui profitent au moins autant aux entreprises françaises qui obtiennent le marché qu'aux populations locales.

4.- Le FASEP-études

Le FASEP-études intervient sous forme de dons dans une soixantaine de pays émergents et en transition, afin d'aider les maîtres d'ouvrage locaux à financer et réaliser des prestations d'études ou d'assistance technique, réalisées par des prestataires français, en amont de projets ou de politique d'investissement.

Le FASEP-études cible essentiellement les marchés émergents, où il valorise le savoir-faire français. Ses financements sont accessibles aux PME.

En 2009, comme en 2007 et dans la loi de finances initiale pour 2008, la dotation demandée s'élève à 19 millions d'euros en autorisations d'engagement.

En revanche, les crédits de paiement demandés sont en forte augmentation : 42 millions d’euros, dont 20,5 millions d’euros pour les études relatives au projet de la ligne à grande vitesse (LGV) au Maroc que la France a décidé de financer en janvier 2008 (75 millions d’euros en autorisations d’engagement ont été engagés à ce titre début 2008).

5.– Le renforcement des capacités commerciales

Trois outils sont utilisés par la France pour soutenir le renforcement des capacités commerciales : le programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC) géré par l’AFD, le fonds Doha destiné à la formation aux négociations commerciales des pays en développement et le fonds cadre intégré exclusivement dédié aux pays les moins avancés (PMA).

Créé en 2001 dans le cadre de l’OMC, le PRCC est un dispositif d’aide au commerce qui s’intègre dans les stratégies des bailleurs et les plans de lutte contre la pauvreté.

Pour le troisième PRCC, qui n’est pas encore lancé, le Gouvernement compte sur 15 millions d’euros d’autorisation d’engagement pour 3 ans, et 3 millions d’euros de crédits de paiement seulement en 2009. Le Gouvernement compte sur l’augmentation de la participation de l’AFD qui pourrait passer de 10 millions d’euros à 15 millions d’euros sur 3 ans.

C.– LE TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES

1.– La compensation des annulations de dettes bilatérales

Une partie de la compensation concerne l’indemnisation de l’AFD au titre des prêts qu’elle gère.

Jusqu’en 2008, le montant demandé en autorisations d’engagement correspondait strictement aux besoins identifiés en crédits de paiement pour l’année en cours. La Cour des comptes a recommandé qu’en 2009 soit provisionnée l’intégralité des indemnisations dont le montant est d’ores et déjà connu, à savoir les annulations « Dakar » et les annulations du Club de Paris concernant le Mali et la Mauritanie.

Le montant de 639,3 millions d’euros demandé en autorisations d’engagement représente donc les montants qui seront indemnisés auprès de l’AFD jusqu’à bonne fin. En crédits de paiement, le besoin s’élève à 132 millions d’euros comprenant les annulations Dakar ainsi que les annulations du Club de Paris concernant plusieurs pays d’Afrique (30,63 millions d’euros).

L’initiative « PPTE renforcée » adoptée en 1999 lors des assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI prévoit l’annulation des créances de plusieurs institutions régionales sur les PPTE.

Ces institutions doivent être compensées par les donateurs de leurs moindres recettes.

En 2007, 26 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 22,3 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés. Les crédits de paiement demandés dans le projet de loi de finances pour 2009, soit 3,93 millions d'euros, représentent le solde attendu de la France pour l'accomplissement de son engagement conclu avec la Banque mondiale, gestionnaire du fonds.

2.– La compensation des annulations de dettes multilatérales

35 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés à ce titre :

– 25,8 millions d'euros pour compenser l'annulation de la dette des PPTE envers l'AID ; 347 millions d'euros ont été engagés en 2006, pour dix ans ;

– 9,9 millions d'euros pour compenser l'annulation de la dette des PPTE envers le fonds africain de développement ; 145 millions d'euros ont été engagés en 2006 pour dix ans.

II.— LE PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

A.— L'AIDE AUX PAYS LES MOINS AVANCÉS SACRIFIÉE

Les crédits de paiement de l'action n° 3 *Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA* passent de 670 millions d'euros en 2008 à 592 millions d'euros en 2009 (– 12 %), et les autorisations d'engagement de 765 millions d'euros à 526 millions d'euros (– 45 %). Ces diminutions s'expliquent principalement par la baisse des subventions pour l'aide-projet.

Les crédits de l'action n° 2 *Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire* se maintiennent à hauteur de 106,4 millions d'euros, contre 105,4 millions d'euros en 2008, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

1.— L'insuffisance des crédits de l'aide-projet

La diminution des crédits de l'aide-projet (dons) ne permettra pas le lancement de nouveaux projets en 2009, et remet en cause l'aboutissement de certains projets en cours.

L'aide-projet intervient dans la zone de solidarité prioritaire (ZSP) à travers deux canaux :

– le **fonds de solidarité prioritaire** (FSP) dans les domaines de la gouvernance (justice, sécurité, droits de l'Homme), de la coopération universitaire, de la culture et de l'audiovisuel, ou via des projets de coopération décentralisée avec les collectivités locales ou avec les ONG ;

– les **subventions de l'AFD** pour les autres secteurs (notamment éducation, santé, eau, environnement, développement rural).

Seulement 214 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 280 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus pour le FSP et les subventions de l'AFD en 2009, contre 422 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 327 millions d'euros de crédits de paiement en 2008.

La répartition entre FSP et AFD n'est pas précisée dans le projet annuel de performances, contrairement aux années précédentes. Votre Rapporteur spécial déplore ce manque de transparence. D'après les informations qu'il a obtenues, les 280 millions d'euros de crédits de paiement se répartissent en deux parts égales : 140 millions d'euros pour le FSP et 140 millions pour l'AFD. Pour l'AFD, cela représente une baisse importante des crédits de paiement, qui s'élevaient à 195 millions d'euros en 2008 au titre des dons-projets (bien que la totalité de ces crédits ne puisse pas être consommée : l'AFD n'a reçu que 178 millions d'euros).

Le projet annuel de performances indique que « *les crédits de paiement budgétés seront essentiellement consommés pour honorer les flux de décaissement sur les engagements passés de l'AFD et du FSP* ». Outre qu'il déplore que de nouveaux projets ne puissent pas être lancés, votre Rapporteur spécial émet des doutes sur la capacité des crédits prévus à couvrir les engagements sur les projets en cours.

Une grande ONG ayant alerté l'opinion sur le risque que l'AFD procède au gel de 55 projets en cours d'instruction, représentant 468 millions d'euros dont une partie devait être engagée en 2008, l'autre en 2009, le Gouvernement a répondu qu'il renonçait à suspendre les projets dans les secteurs de l'éducation et de la santé – ce qui implique que les autres secteurs, comme l'agriculture et le développement rural, sont toujours menacés.

Il semblerait que les 214 millions d'euros d'autorisations d'engagement soient complétés par le report d'autorisations d'engagement gelées en 2008.

En revanche, votre Rapporteur spécial n'a obtenu aucune réponse du secrétaire d'État à la Coopération s'agissant des crédits de paiement. Or, sans crédits supplémentaires, il sera impossible de maintenir les projets en cause.

Dans ce contexte de pénurie des crédits pour l'aide-projet, votre Rapporteur spécial souligne que l'AFD devra financer un don de 30 millions d'euros pour le financement de l'équipement du nouvel hôpital de Benghazi en Libye, à la demande de l'État, alors que la Libye ne fait pas partie de la zone de solidarité prioritaire, ni du champ d'intervention de l'AFD.

2.– La coopération culturelle et scientifique

La politique française de coopération comprend des actions dans les domaines culturel et scientifique, qui passent notamment par le soutien aux alliances françaises, par la distribution de bourses, par des échanges d'expertise et par des échanges scientifiques.

L'**Alliance française** de Paris est à la fois une école de langue française et un « chef de file » pour les alliances françaises dans le monde. Elle est propriétaire de la marque « Alliance française » et accorde le droit de l'utiliser après examen des statuts et des objectifs annoncés. Les alliances françaises, en tant qu'associations de droit local, reçoivent des crédits d'intervention (titre 6) destinés à leur fonctionnement et à la mise en œuvre d'actions de coopération. Sur la base d'informations partielles, on estime le taux d'autofinancement moyen des alliances françaises à 75 %. Les moyens qui sont attribués au réseau doivent tenir compte de son évolution et être redéployés là où la demande de cours de français présente une importance stratégique.

Le montant total alloué en 2009 aux alliances est de 9,6 millions d'euros (contre 9,7 millions d'euros en 2008).

83 millions d'euros sont prévus pour le financement des **bourses** en 2009, contre 84 millions d'euros en 2008 et 2007, incluant la subvention pour bourses à l'agence universitaire de la francophonie (AUF).

Le Gouvernement cible les élites, étudiantes (bourses d'études) et professionnelles (bourses de stage). Les bourses sont octroyées soit par l'administration centrale selon une logique d'excellence internationale (programme de bourses Eiffel), soit par les postes en adéquation avec la stratégie de coopération dans le pays considéré. Elles sont mises en œuvre par l'association EGIDE (opérateur LOLF) et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

11,3 millions d'euros sont demandés en 2009 pour financer les échanges d'expertise : ils financent des missions d'experts français à l'étranger, ou des invitations de scientifiques en France pour la participation à des conférences ou des séminaires.

Les partenariats Hubert Curien sont des partenariats entre une équipe française et une équipe tierce, auxquels les autorités compétentes françaises et leurs homologues du pays partenaire accordent une reconnaissance officielle. Un comité bilatéral procède au choix définitif des projets avec une forte sélectivité qui garantit l'excellence scientifique des dossiers. Le ministère des Affaires étrangères et européennes apporte un soutien destiné à financer le surcoût que représente le caractère international des projets, à savoir les frais de transport et de séjour des chercheurs. 5,5 millions d'euros sont demandés à ce titre en 2009.

3.– Les subventions aux organisations non gouvernementales (ONG)

A partir de 2009, le soutien aux ONG accordé par le ministère des Affaires étrangères et européennes via la mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG) est scindé en deux :

– d'une part, les subventions au volontariat international, qui s'élèveront à 19 millions d'euros en 2009 ;

– d'autre part, le co-financement des projets, assuré désormais exclusivement par le guichet des dons-projets : le FSP devrait consacrer 45 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement à des projets mis en œuvre par des ONG ; l'AFD procède de son côté à des appels d'offre pour la mise en œuvre de projets via des ONG.

4.– L'aide humanitaire et alimentaire

a) Le fonds d'urgence humanitaire

Le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) permet au ministère des Affaires étrangères et européennes de mobiliser les acteurs français dans le cas de crises humanitaires. Il peut recevoir des dons des collectivités territoriales, de

particuliers et d'entreprises, via le fonds de concours géré par le centre de crise (CDC) qui résulte de la fusion de la délégation à l'action humanitaire et de la sous-direction de la sécurité des personnes.

Les actions financées sont de plusieurs ordres :

– les interventions humanitaires d'urgence mises en œuvre par l'État, c'est-à-dire le coût du déploiement de personnels de secours et d'assistance médicale mis à disposition en faveur de populations victimes de catastrophes majeures ;

– les envois de matériels humanitaires prélevés sur les stocks du CDC et le transport d'autres matériels apportés par les différents organismes de solidarité ;

– les délégations de crédits mises en place auprès des postes diplomatiques pour soutenir des interventions d'urgence en utilisant des ressources locales ;

– des subventions accordées à des ONG françaises engagées dans des pays en crise.

Au cours du premier semestre 2008, le CDC a opéré des interventions directes d'envoi de matériels et de personnels au Tchad (offensive rebelle, en février), en Birmanie (cyclone Nargis, en mai), en Chine (tremblement de terre, en mai) ou encore en Géorgie (suite aux événements en Ossétie du Sud, en août).

Les crédits demandés pour 2009 s'élèvent à 9,1 millions d'euros, en légère baisse par rapport aux huit dernières années (la subvention était restée inchangée, à 9,3 millions d'euros, depuis 2001). Votre Rapporteur spécial estime irresponsable de baisser cette dotation. Le FUH a toujours connu une situation budgétaire tendue, les crédits disponibles étant chaque année amputés du solde de la gestion de l'année précédente.

b) L'aide alimentaire

Compte tenu de la crise alimentaire qui frappe les pays en développement, votre Rapporteur spécial approuve l'augmentation de la dotation pour l'aide alimentaire. Il est prévu une dotation de 37,7 millions d'euros en 2009, contre 32 millions d'euros en 2008.

En réponse aux crises, les actions doivent s'orienter en priorité vers la réponse aux besoins alimentaires des populations touchées (allouée sous forme financière et non en nature) et la sauvegarde ou la restauration des capacités de production agricole, par la distribution de semences par exemple.

B.– DES CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES CONFORMES AUX ENGAGEMENTS

1.– Les contributions aux organisations internationales

La France verse 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. Elle verse également des contributions volontaires à des institutions spécialisées (UNESCO, ONUDI, OIT, OACI, CNUCED/CCI), dont le fonctionnement courant est assuré par les contributions obligatoires des États membres. Les contributions volontaires aux organisations des Nations Unies sont à la fois la manifestation de l'attachement de la France au multilatéralisme et une façon d'être entendue dans les débats et dans les procédures de nomination.

La France s'était engagée à accroître ses contributions volontaires de 60 millions d'euros en trois ans, à partir de 2005, soit 20 millions d'euros d'augmentation par an. Cet objectif n'a pas été atteint : 68 millions d'euros ont été versés en 2005, 85 millions d'euros en 2006 et 85,5 millions d'euros en 2007. En 2008, 90 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale.

Pour 2009, il est seulement prévu 73 millions d'euros, à rebours des engagements passés.

Une partie des crédits de la francophonie figurent dans le programme 209 : la demande de crédits de 57,6 millions d'euros comprend la contribution obligatoire de la France à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) ainsi que des contributions à celle-ci et aux opérateurs, fondées sur des conventions d'objectifs et de moyens. En outre, la France s'est engagée à contribuer à hauteur de 1,5 million d'euros à la réhabilitation des infrastructures sportives du Liban, afin de permettre à ce pays d'organiser les prochains jeux de la Francophonie.

En outre, 8 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement sont demandés pour les bourses de l'agence universitaire de la francophonie (AUF), association d'universités qui ont choisi le français comme langue d'enseignement. L'AUF distribue plus de 2 000 bourses de mobilité par an.

2.– La contribution au fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme

300 millions d'euros sont prévus pour la contribution de la France au fonds mondial de lutte contre le sida en 2009 (contre 280 millions d'euros en 2008), conformément à son engagement international. Elle est le deuxième contributeur derrière les États-Unis.

En 2004, le Fonds mondial est devenu le premier bailleur de fonds dans la lutte contre les trois pandémies. Aujourd'hui les financements du fonds mondial représentent 60 % de l'ensemble des financements internationaux consacrés à la lutte contre la tuberculose et le paludisme et 20 % de ceux contre le VIH-sida.

Pris dans leur ensemble, au 31 janvier 2008, 527 programmes ont été financés dans 136 pays permettant le traitement anti-rétroviral de 1,4 million de personnes infectées par le VIH, celui de 3,3 millions de personnes atteintes de tuberculose et la distribution de 18 millions de moustiquaires imprégnées en prévention du paludisme.

3.– La contribution au fonds européen de développement (FED)

802 millions d’euros sont inscrits pour financer la contribution de la France au FED en 2009. Ce montant est en hausse sensible par rapport à 2008, où seulement 725 millions d’euros avaient été budgétés en loi de finances initiale, mais votre Rapporteur spécial craint qu’il soit encore insuffisant, si l’on en croit l’échéancier des contributions de la France fourni par le ministère des Affaires étrangères et européennes à votre Rapporteur spécial.

ÉCHÉANCIER DES CONTRIBUTIONS AU FED

(en millions d’euros)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 10 ^{ème} FED à décaisser |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|--------------------------------------|
| Contribution totale | 3 505 | 3 795 | 3 950 | 4 010 | 15 714 |
| Contribution française | 852 | 922 | 835 | 784 | 3072 |

Clé de contribution du 9^{ème} FED (24,3%)

Clé du 10^{ème} FED (19,55%)

Jusqu’en 2011, la clé de contribution de la France pour le 9^{ème} FED, très élevée (24,3 %), est encore valable. Ce n’est qu’à partir de 2011 que les clés du 10^{ème} FED (19,5 % pour la France) entreront en vigueur. Un tiers des contributions pour 2011 porterait sur l’enveloppe du 9^{ème} FED, et deux tiers sur celle du 10^{ème} FED.

III.– LE PROGRAMME 301 DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS

Ce programme, qui représente une très faible part de la mission *Aide publique au développement*, relève du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Créé en 2008, ce programme était intitulé « Codéveloppement » l'an dernier. Le codéveloppement se définit comme une aide au développement à laquelle participent des migrants vivant en France.

Ce programme ne comportant pas uniquement l'appui aux efforts des migrants en faveur du développement de leur pays d'origine, il est désormais intitulé « Développement solidaire », et vise également l'inscription des questions migratoires au cœur des politiques de développement et l'organisation des migrations en concertation avec les pays d'origine. Il concerne à titre principal 28 pays.

Si la solution aux problèmes posés par l'immigration réside bien dans le développement des pays d'origine des migrants, le programme 301 ainsi que la politique du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire n'apportent pas une réponse adaptée. **Les accords de gestion concertée sont avant tout un moyen de mettre en œuvre une politique quantitative restrictive de régulation des flux migratoires, le volet développement servant d'alibi.**

Doté de 26,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement (contre 60,5 millions d'euros en 2008) et 24,5 millions d'euros de crédits de paiement (contre 29,5 millions d'euros en 2008), ce programme comporte trois actions *Aides multilatérales de développement solidaire, Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine, Autres actions bilatérales de développement solidaire.*

1.– Les aides multilatérales de développement solidaire

3 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus pour cette action, et aucune autorisation d'engagement (10 millions d'euros ont été engagés en 2008).

La France souhaite promouvoir au sein d'une banque de développement un **fonds fiduciaire** ayant pour objet la mobilisation des compétences et des ressources des migrants au bénéfice du développement de leur pays d'origine. Ce fonds serait doté de 9 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur un premier cycle de trois ans, avec une dotation annuelle de 3 millions d'euros de crédits de paiement dès 2008. Il aurait pour périmètre géographique l'Afrique (Afrique du Nord et Afrique subsaharienne).

Un appel à candidature a été lancé en juillet 2008 auprès de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement qui devaient répondre pour le 1^{er} octobre de manière à permettre la mise en place du fonds avant la fin de l'année 2008. D'après les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, il semblerait que le Gouvernement s'apprête à conclure un contrat avec la Banque africaine de développement.

La Banque mondiale publie chaque année un rapport sur l'état des transferts. Le rapport publié en mars 2008 a mis en avant l'Inde (27 milliards de dollars), la Chine (25,7 milliards de dollars), le Mexique (25 milliards de dollars), les Philippines (17 milliards de dollars) et la France (12,5 milliards de dollars) comme les premiers pays bénéficiaires des transferts de fonds des migrants en 2007. Les États-Unis (42,2 milliards de dollars), l'Arabie saoudite (15,6 milliards), la Suisse et l'Allemagne sont les premiers pays d'envoi. La France (4,3 milliards) est le douzième pays d'envoi de fonds.

Le Gouvernement a voulu améliorer les conditions de transfert de l'épargne des migrants et l'investissement de ces fonds dans des projets de développement. Toutefois, il semble que les dispositifs de soutien à l'épargne au profit du codéveloppement, mis en place en 2006 et 2007, ne fonctionnent pas.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a créé le **compte épargne codéveloppement**. Ce compte est censé mobiliser l'épargne des migrants, jusqu'à 50 000 euros, pour des investissements productifs dans leur pays d'origine, à travers une défiscalisation de leurs revenus en France dans la limite de 25 % par an et de 20 000 euros. Une convention concernant la commercialisation de ce produit a été signée entre l'État et le groupe Caisses d'épargne en septembre 2007 et une autre vient d'être signée avec une banque tunisienne.

La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a ajouté le **livret d'épargne codéveloppement**, qui vise à encourager l'épargne grâce à des rémunérations incitatives des sommes qui seront bloquées sur le livret pendant trois ans. Les intérêts qui seront versés aux bénéficiaires comprendront deux composantes : une prime d'État, dont le taux sera fixé par décret et qui sera versée trois ans après l'ouverture du compte sous réserve que l'intéressé contracte un prêt avec une banque locale, et des intérêts versés par la banque qui distribuera le livret. Un premier accord a été conclu le 28 avril 2008 avec la Tunisie. Le décret d'application a été publié le 28 juin 2008.

Pour l'instant, il n'y a eu aucune distribution des produits d'épargne codéveloppement : l'encours est encore inexistant et aucune dépense fiscale n'a été engagée. Le ministère n'a fourni aucune projection pour 2009.

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

Cette action est dotée de 3,5 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (contre 5 millions d'euros en 2008). Les crédits de cette action sont gérés par un nouvel opérateur, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui reprend notamment les activités de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

Cette action est complémentaire des aides au retour (« volontaire » et « humanitaire »), financées par la mission *Immigration, asile et intégration*. Ses crédits financent un accompagnement des migrants retournant dans leur pays d'origine par un appui à la création d'activités économiques génératrices de revenus. L'intervention de l'OFII couvre les dépenses d'aide au projet individuel.

Le projet est instruit avant d'être soumis à un comité local de sélection, composé de représentants de l'ambassade de France et d'acteurs locaux, qui décide d'apporter ou non une aide au projet.

NOMBRE DE PROJETS VALIDÉS PAR PAYS

| PAYS | 2007 | 1 ^{er} semestre 2008 |
|--|------------------------|-------------------------------|
| CAMEROUN | 5 | 8 |
| CONGO RDC | 8 | 9 |
| MALI | 153 | 49 |
| SÉNÉGAL | 28 | 25 |
| TOTAL AFRIQUE | 194 | 91 |
| ARMÉNIE | 9 | 11 |
| BOSNIE | 22 | 31 |
| GÉORGIE | 16 | 14 |
| MOLDAVIE | 16 | 8 |
| ROUMANIE | 90 | 1 |
| TOTAL EUROPE | 153 | 65 |
| TOTAL AFRIQUE+EUROPE | 347 | 156 |
| MONTANT TOTAL DES AIDES AUX PROJETS | 1 454 644 euros | 749 171 euros |

Source : ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

L'objectif pour 2009 est de contribuer au financement de 500 dossiers pour un montant moyen de 7 000 euros. Les 3,5 millions d'euros prévus devraient être complétés par un fonds de concours relevant du fonds européen pour les réfugiés (FER) à hauteur de 250 000 euros.

3.– Les accords de gestion concertée des flux migratoires, et autres actions bilatérales

Depuis 2007, cinq **accords de gestion concertée des flux migratoires** et de développement solidaire ont été signés avec le Sénégal, la République du Congo, le Bénin, le Gabon et la Tunisie. L'automne 2008 devrait voir la signature de deux autres accords avec l'Île Maurice et le Cap-vert. Des négociations ont également été ouvertes avec l'Égypte et le Mali. L'engagement de nouvelles négociations est prévu au cours du dernier trimestre 2008 (ou au plus tard début 2009) avec Haïti et le Burkina Faso.

Ces accords comportent trois volets :

– **l'organisation de la migration légale**, avec des dispositions, adaptées selon les spécificités propres à chaque pays, relatives à la circulation des personnes (visas de courts séjours), aux étudiants, et à l'immigration de travail sur la base de l'ouverture aux ressortissants du pays signataire d'une liste de métiers allant au-delà des 30 professions ouvertes aux pays tiers et de facilités consenties par la partie française en matière d'octroi des cartes de séjour professionnelles prévues par la loi du 24 juillet 2006 ;

– en ce qui concerne **la lutte contre l'immigration illégale**, les accords prévoient tous des clauses relatives à la réadmission des personnes en situation irrégulière et une coopération policière visant au renforcement de la surveillance des frontières, au démantèlement des réseaux criminels de passeurs et à la lutte contre la fraude documentaire ;

– enfin, s'agissant du **développement solidaire**, ils comportent des dispositions prévoyant l'appui par la partie française à des initiatives de développement local ou de retour de compétences au profit du pays d'origine portées par les associations de migrants, ainsi que des projets de développement au titre de la coopération avec le Gouvernement du pays signataire.

En 2008, 42 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 12 millions d'euros de crédits de paiement ont été votés. Au 26 septembre 2008, 7,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement avaient été consommés ; le ministère prévoit, d'ici la fin de l'exercice, l'exécution de 100 % des autorisations d'engagement et de 80 % des crédits de paiement.

20 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 15 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour financer en 2009 les projets de développement solidaire des accords.

600 000 euros de crédits de paiement sont prévus pour achever des **projets du FSP**. Il s'agit de projets de développement local, portés par des associations de migrants résidant en France, auxquels le ministère des Affaires étrangères (jusqu'à fin 2007) et le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (à partir de 2008), apportent un financement additionnel.

3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2,4 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour élargir le champ géographique des projets de développement solidaire au profit des autres pays prioritaires (dans la liste précitée de 28 pays).

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition, lors de la commission élargie, de M. Brice Hortefeux, ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, de Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du Commerce extérieur et de M. Alain Joyandet, secrétaire d'État chargé de la Coopération et du codéveloppement, sur les crédits de la mission Aide publique au développement et du compte de concours financiers Prêts à des États étrangers (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 6 novembre 2008 à 9 heures ⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Aide publique au développement.

Article 35 et état B :

M. le Président Didier Migaud. Nous sommes saisis d'un amendement de crédits du Rapporteur spécial.

M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial. Cet amendement vise à retirer du programme *Aide économique et financière au développement* de la mission *Aide au développement* les crédits correspondant à la participation de la France à des fonds finançant des opérations de dépollution en Russie, notamment sur le site de Tchernobyl. L'objet de ces fonds, la sécurité nucléaire, n'est pas en relation avec l'aide publique au développement, et la Russie n'est pas dans le champ des bénéficiaires de l'APD. L'inscription de ces crédits dans la mission *Aide publique au développement* ne se justifie donc pas.

La Commission adopte l'amendement (amendement n° II-297).

Contre l'avis défavorable de votre Rapporteur spécial, la Commission adopte ensuite les crédits de la mission Aide publique au développement, ainsi modifiés, ainsi que les crédits du compte de concours financiers Prêts à des États étrangers.

Après l'article 59 :

M. le Président Didier Migaud. Nous sommes saisis d'un amendement de M. Michel Bouvard portant article additionnel après l'article 59. Il vise à prévoir que l'État peut déléguer au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) le soin de verser, pour le compte de l'État, des subventions destinées au financement de projets de solidarité internationale ainsi que des indemnités ou cotisations relatives au volontariat de solidarité

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/C012.asp

internationale aux associations agréées dans ce cadre. Il semble que des organisations non gouvernementales soient favorables à cet amendement.

M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial. Je suis défavorable à cet amendement, dont je soupçonne qu'il soit en réalité une manière pour le ministère des Affaires étrangères et européennes d'économiser des dépenses de personnel.

Suivant l'avis défavorable de votre Rapporteur spécial, la Commission rejette l'amendement.

*

* *

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 35

Amendement n° II-297 présenté par M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

État B

Mission « Aide publique au développement »

I. – Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(en euros)

| Programmes | + | - |
|---|-------------|------------|
| Aide économique et financière au développement | 0 | 10 700 000 |
| Solidarité à l'égard des pays en développement <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| Développement solidaire et migrations | 0 | 0 |
| TOTAUX | 0 | 10 700 000 |
| SOLDE | -10 700 000 | |

II. – Modifier ainsi les crédits de paiement :

(en euros)

| Programmes | + | - |
|---|-------------|------------|
| Aide économique et financière au développement | 0 | 18 500 000 |
| Solidarité à l'égard des pays en développement <i>Dont titre 2</i> | 0 0 | 0 0 |
| Développement solidaire et migrations | 0 | 0 |
| TOTAUX | 0 | 18 500 000 |
| SOLDE | -18 500 000 | |

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement vise à demander au Gouvernement de retirer de la mission *Aide au développement* les crédits inscrits au programme 110 (à l'action *Aide économique et financière multilatérale*) correspondant à la participation de la France aux fonds de sécurité nucléaire suivants:

– Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP), pour 9,5 millions d’euros de crédits de paiement.

– Fonds du sarcophage de Tchernobyl, pour 10,7 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 5 millions d’euros de crédits de paiement.

– Compte pour la sûreté nucléaire, pour 4 millions d’euros de crédits de paiement.

Il s’agit de fonds auxquels la France est contributrice depuis plusieurs années. Le premier a pour objet de conduire des opérations de dépollution en Russie, portant notamment sur le démantèlement de sous-marins nucléaires en Mer de Barents, auquel la France, premier contributeur avec la Commission européenne, s’est engagée à hauteur de 40 millions d’euros. Les deux autres Fonds, gérés par la BERD, portent, l’un sur la construction d’un second sarcophage sur le site de Tchernobyl (Ukraine), et l’autre, sur des traitements de combustibles et de déchets, notamment à Tchernobyl.

L’objet de ces fonds n’est pas en relation avec l’aide publique au développement, et la Russie n’est pas dans le champ des bénéficiaires de l’APD. L’inscription de ces crédits dans la mission *Aide publique au développement* ne se justifie donc pas.

AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article additionnel après l'article 35

Amendement présenté par M. Michel Bouvard :

Insérer la division et l'article suivant :

Aide Publique au Développement

« L'article 19 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif est ainsi rédigé:

« L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire le soin de procéder au versement, pour leur compte et selon des modalités qu'ils définissent, des subventions destinées au financement de projets de solidarité internationale, à la rémunération de personnels des associations intervenant dans le domaine de la jeunesse, de l'éducation populaire, du sport, de la culture ou de la protection de l'environnement, ou concourant à l'action sociale des collectivités publiques, ainsi qu'au versement des indemnités ou cotisations relatives au volontariat de solidarité internationale aux associations ou organismes agréés dans ce cadre. Des conventions précisent les conditions dans lesquelles le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire verse les subventions aux associations bénéficiaires désignées par la personne publique. » »