



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

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
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : LE DÉSENGAGEMENT DE LA FRANCE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	11
I.– LE RENONCEMENT AUX ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX	11
A.– LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE REND IMPOSSIBLE L'ATTEINTE DE 0,7 % DE DÉPENSES D'APD EN 2015	11
1.– Les dépenses de 2009 sont bien moindres que l'effort annoncé	11
2.– Une baisse de l'effort est prévue jusqu'en 2011	12
B.– LA CONSTRUCTION DES DÉPENSES D'APD TIENT PARTIELLEMENT COMPTE DES RECOMMANDATIONS DU CAD	13
1.– Un progrès sur la prise en compte des dépenses d'écolage	15
2.– L'intégration de la contribution de solidarité sur les billets d'avion	16
C.– DES ANNULATIONS DE DETTE SOUVENT ANTICIPÉES POUR GONFLER LES CHIFFRES ANNONCÉS	17
1.– La comptabilisation contestable des annulations de créances garanties par la Coface	19
2.– Les annulations de créances portées par l'AFD et Natixis	19
3.– Les annulations de créances du compte de concours financiers <i>Prêts à des États étrangers</i>	20
4.– Les opérations de refinancement	20
5.– L'autorisation législative des annulations de dette	21
II.– LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE EST NÉGLIGÉ AU PROFIT D'UNE POLITIQUE D'INFLUENCE DANS LES PAYS ÉMERGENTS	22
A.– L'AUGMENTATION DES DÉPENSES MULTILATÉRALES ET DES PRÊTS	22
B.– UNE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE PRÉOCCUPANTE	23

DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	25
I.– LE PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	26
A.– L'AIDE BILATÉRALE N'EST PAS SUFFISAMMENT CONCENTRÉE SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS	27
1.– L'insuffisance des crédits de l'aide-projet	27
2.– La coopération culturelle et scientifique	29
3.– Les subventions aux organisations non gouvernementales (ONG)	30
4.– L'aide humanitaire et alimentaire	30
a) <i>Le fonds d'urgence humanitaire</i>	30
b) <i>L'aide alimentaire</i>	31
B.– LES CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES	31
1.– La diminution des contributions aux organisations internationales remet en cause la parole de la France	31
2.– La contribution au fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme	32
3.– La contribution au fonds européen de développement (FED)	33
II.– LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT	34
A.– LES DÉPENSES D'AIDE MULTILATÉRALE	34
1.– Les contributions au groupe de la Banque mondiale	34
a) <i>La contribution à l'Association internationale de développement</i>	34
b) <i>La facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance</i>	35
2.– Les contributions aux banques régionales	36
3.– Les contributions aux fonds sectoriels	36
B.– LES DÉPENSES BILATÉRALES	38
1.– Les crédits des interventions relevant de l'AFD en hausse, du fait de la budgétisation du dividende de l'AFD	38
a) <i>Le changement de périmètre pour la rémunération de l'AFD</i>	38
b) <i>Les bonifications de prêts</i>	38
c) <i>Les aides budgétaires globales</i>	39
d) <i>Le fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)</i>	41
2.– Le GIP ADETEF	41
3.– La gestion des opérations de prêts de la réserve pays émergents (RPE)	41
4.– Le FASEP–études	44
5.– Le renforcement des capacités commerciales	44

C.– LE TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES	45
1.– La compensation des annulations de dettes bilatérales.....	45
2.– La compensation des annulations de dettes multilatérales	45
III.– LE PROGRAMME 301 DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS	46
1.– Les aides multilatérales de développement solidaire	46
2.– Les aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine.....	46
3.– Les accords de gestion concertée des flux migratoires, et autres actions bilatérales..	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	51

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, 63 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial qui a pu, *in fine*, travailler avec l'ensemble des réponses.

SYNTHÈSE

– Effort total d'aide publique au développement (APD)

L'objectif de 0,7 % de dépenses d'APD par rapport au RNB, même reporté en 2015, semble désormais inatteignable. Les dépenses d'APD n'ont atteint que 0,38 % du RNB en 2008 ⁽¹⁾ et 0,43 % en 2009 – loin de l'objectif intermédiaire européen de 0,51 % en 2010. Pour 2010, le Gouvernement prévoit entre 0,44 % et 0,48 %, l'hypothèse haute reposant sur un scénario irréaliste d'annulations de dette dans le cadre de l'initiative PPTE conduite par le FMI.

Enfin, pour 2011, l'objectif n'est que de 0,42 %, alors même que d'importantes annulations de dette sont encore programmées, permettant de gonfler les chiffres annoncés. Or, l'initiative PPTE touchera bientôt à sa fin. Faute d'avoir préparé le remplacement des annulations de dette par de véritables dépenses en faveur des pays en développement, l'effort d'APD de la France s'essouffera dans les prochaines années, alors que d'autres pays européens auront dans le même temps réussi à augmenter considérablement leurs dépenses d'aide au développement, en menant une politique volontariste.

– Orientation de l'aide

L'évolution de la répartition géographique de l'aide française se fait au profit des pays émergents, au détriment de l'Afrique sub-saharienne et des pays les plus pauvres. La stratégie de l'Agence française de développement (AFD) consiste à augmenter le volume des prêts, qui sont de moins en moins concessionnels du fait des restrictions budgétaires et qui ciblent de fait, et de manière croissante, les pays émergents au détriment des pays les moins avancés (PMA).

– Mission Aide publique au développement

L'augmentation des crédits de la mission est essentiellement due à la budgétisation du dividende de l'AFD, qui ne correspond à aucune dépense supplémentaire, ainsi qu'à d'autres « mesures de périmètre ».

À périmètre constant, l'augmentation des crédits du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* s'explique uniquement par l'augmentation de la contribution de la France au fonds européen de développement (FED). Par ailleurs, les crédits de l'aide-projet sont inscrits pour 265 millions d'euros en autorisations d'engagement et 323 millions d'euros en crédits de paiement en 2010. Les contributions volontaires aux organismes des Nations Unies diminuent, ce qui remet en cause les engagements internationaux de la France.

(1) Le Gouvernement indique 0,39 % et 0,44 %, mais c'est en incluant les dépenses des collectivités territoriales.

La diminution des autorisations d'engagement et l'augmentation des crédits de paiement du programme *Aide économique et financière au développement* est essentiellement liée aux rythmes de reconstitution et de décaissement des fonds multilatéraux de développement.

Enfin, s'agissant du programme *Développement solidaire et migrations*, le Rapporteur spécial s'inquiète des conclusions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de juin 2009, qui tendent à introduire un conditionnement des aides bilatérales à la signature par les pays concernés d'accords de gestion concertée des flux migratoires.

INTRODUCTION

Sept ans après l'engagement du Président de la République de porter l'effort d'aide publique au développement de la France à 0,7 % du revenu national brut, force est de constater que l'objectif, d'abord repoussé de 2012 à 2015, est *de facto* abandonné.

Les artifices comptables et la stratégie d'augmentation effrénée des volumes de prêts ne suffisent pas à masquer l'ampleur du désengagement de la France. Les dépenses n'ont atteint que 0,38 % du RNB en 2008 ⁽¹⁾ et 0,43 % en 2009 – loin de l'objectif intermédiaire européen de 0,51 % en 2010. L'abandon de ces engagements internationaux est d'autant plus déplorable qu'il s'inscrit dans un contexte grave de crise économique et financière qui touche particulièrement les pays les plus pauvres.

Avec des annulations de dette encore supérieures à 1,3 milliard d'euros par an, le Gouvernement espère maintenir l'APD à son niveau actuel en 2010 et 2011. Mais, au-delà, le montant des annulations de dette va chuter dès que l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) touchera à sa fin. Le Rapporteur spécial dénonce depuis plusieurs années le gonflement des chiffres par les annulations de dette. Faute d'avoir préparé leur remplacement par de véritables dépenses en faveur des pays en développement, l'effort d'APD de la France s'essouffera dans les prochaines années, alors que d'autres pays européens auront dans le même temps réussi à augmenter considérablement leurs dépenses d'aide au développement, en menant une politique volontariste.

La réponse aux problèmes posés par l'immigration réside non pas dans la fermeture des frontières mais dans le développement des pays du Sud. Or, le Gouvernement y répond en développant une politique cynique conditionnant l'octroi de l'aide à la signature par les pays concernés d'accords de réadmission, sans aucune augmentation du montant des aides.

Au lieu d'augmenter les subventions pour développer des projets dans les pays les plus pauvres, sur des secteurs non rentables (santé, éducation, eau, etc.), la stratégie poursuivie par le Gouvernement et par l'Agence française de développement (AFD) consiste à développer des prêts de moins en moins concessionnels, qui ciblent de fait, et de manière croissante, les pays émergents au détriment des pays les moins avancés (PMA).

En confondant aide au développement et soutien des entreprises françaises dans les pays émergents, la France délaisse l'Afrique et se condamne à revivre de plus en plus fortement les conséquences d'une misère qu'elle n'aura pas cherché à éradiquer.

(1) Le Gouvernement indique 0,39 % et 0,44 %, mais c'est en incluant les dépenses des collectivités territoriales.

PREMIÈRE PARTIE : LE DÉSENGAGEMENT DE LA FRANCE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

I.- LE RENONCEMENT AUX ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

A.- LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE REND IMPOSSIBLE L'ATTEINTE DE 0,7 % DE DÉPENSES D'APD EN 2015

L'objectif de 0,7 % de dépenses d'APD par rapport au RNB, même reporté en 2015, est désormais inatteignable. La simple augmentation de l'effort n'est même plus envisagée, comme le montre le tableau ci-dessous. Le Rapporteur spécial en a retranché les dépenses des collectivités territoriales, comptabilisées à tort par le Gouvernement dans l'effort d'APD de l'État.

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	6 001	6 417	6 206	6 018
– dont mission APD (hors prêts AFD)	3 226	3 193	3 190	3 198
– dont prêts AFD (hors impact des refinancements) ⁽¹⁾	779	1 306	1 048	1 173
Opérations de prêts (hors prêts AFD) ⁽²⁾	– 316	– 280	– 126	– 23
Prélèvements sur recettes au profit du budget communautaire	975	1 073	1 062	1 081
Annulations de dettes et refinancements nets ⁽³⁾	666	1 023	1 290 / 1 990	1 349
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	173	153	159	162
Total ⁽⁴⁾	7 491	8 386	8 590 / 9 290	8 587
Revenu national brut (RNB)	1 963 000	1 926 000	1 958 000	2 042 000
APD en % du RNB	0,38 %	0,43 %	0,44 %– 0,47 %	0,42 %

(1) y compris prêts d'ajustement structurel et prêts au FMI.

(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 2009).

1.– Les dépenses de 2009 sont bien moindres que l'effort annoncé

Les dépenses d'APD devraient atteindre seulement 0,43 % du RNB en 2009, contre 0,47 % annoncés dans la présentation du projet de loi de finances pour 2009, malgré la crise économique qui a pourtant fait baisser le dénominateur par rapport aux prévisions. Ainsi, les dépenses déclarées au comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour 2009 devraient atteindre seulement 8,5 milliards d'euros, contre 9,5 milliards annoncés.

Encore une fois, cet écart entre prévision et exécution s'explique par les annulations de dettes, annoncées trop tôt pour gonfler les chiffres.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial remarque que le montant des prêts de l'AFD au sein du budget général a largement dépassé la programmation : 1,3 milliard au lieu de 0,9 milliard d'euros annoncés. Cela signifie par déduction que le montant des subventions s'est révélé très inférieur aux prévisions.

RÉVISION DE L'ESTIMATION DES DÉPENSES D'APD DE L'ÉTAT EN 2009

(en millions d'euros)

	Estimation 2009 dans le PLF pour 2009	Estimation 2009 révisée dans le PLF pour 2010
Dépenses du budget général	6 358	6 417
– dont mission APD (hors prêts AFD)	3 154	3 193
– dont prêts AFD (hors impact des refinancements) ⁽¹⁾	927	1 306
Opérations de prêts (hors prêts AFD) ⁽²⁾	– 276	– 280
Prélèvements sur recettes (quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire)	952	1 073
Annulations de dettes et refinancements nets ⁽³⁾	2 443	1 023
Total ⁽⁴⁾	9 477	8 458
<i>APD en % du RNB</i>	<i>0,47 %</i>	<i>0,44 %</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 – DGTPE

2.– Une baisse de l'effort est prévue jusqu'en 2011

Pour 2010, deux hypothèses sont présentées en fonction des annulations de dettes réalisées : l'hypothèse haute, à 0,48 % du PIB, serait atteinte si les deux Congo atteignaient leur « point d'achèvement » dans l'initiative renforcée FMI/Banque mondiale en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). L'hypothèse basse retient l'annulation de la dette d'un seul des deux Congo. Rappelons qu'il est aussi envisageable qu'aucun des deux Congo n'atteigne son point d'achèvement en 2010.

Enfin, pour 2011, le Gouvernement prévoit seulement 0,42 % du RNB, avec des dépenses du budget général en retrait et une augmentation du poids des annulations de dettes par rapport à 2009, en raison de la programmation de l'atteinte par la Côte d'Ivoire de son point d'achèvement, ce qui paraît assez optimiste étant donné le déroulement habituel du processus PPTE.

B.– LA CONSTRUCTION DES DÉPENSES D'APD TIENT PARTIELLEMENT COMPTE DES RECOMMANDATIONS DU CAD

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 (dont les 55 pays de la Zone de solidarité prioritaire – ZSP), 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.

Le tableau suivant détaille le montant des dépenses du budget général et de l'AFD comptabilisées en APD par missions et programmes.

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

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission ou du programme	2009			2010		
	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	1 041,52	2 204	211,6	1 196,58	1 912	159,8
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2 086,76	2 264,45	108,5	2 292	2 291,35	100
301 – Développement solidaire et migrations	24,34	31	127,4	35	35	100
Action extérieure de l'État						
105 – Action de la France en Europe et dans le monde	1 609,15	114	7,1	1 707,92	118	6,9
185 – Rayonnement culturel et scientifique	592,82	88	14,8	597,92	88	14,7
Immigration, asile et intégration ⁽³⁾						
303 – Immigration et asile	437,50	224	51,2	480,56	247	51,4
Défense et sécurité						
152 – gendarmerie nationale	7 594,94	20	0,3	6 366,86	20	0,3
144 – environnement et prospective de la politique de défense	1 735,36	22	1,3	1 780,40	22,33	1,3
Outre-mer						
Divers	ns	381	–	–	390	–
Recherche et enseignement supérieur						
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	11 688,59	605,36	5,2	12 146,23	611,94	5
231 – Vie étudiante	2 052,77	38,64	1,9	2 014,02	39,06	1,9
187 – Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 218,75	326,80	26,8	1 241,78	332,90	26,8
Autres dépenses du budget général dont :						
117 – charge de la dette et trésorerie de l'État	42 979	79	0,2	42 480	79	0,2
Divers-autres recherche, enseignement, agriculture, santé, écologie et agences de l'eau, défense, sport, culture	–	19	–	–	19	–
Total		6 417,25			6 205,58	

(1) Cette colonne est construite pour la mission *Aide publique au développement* à partir des prévisions de consommation 2009 (LFI + reports de crédits 2008 – 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 2010 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).

Source : document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2010.

La France interprète les directives du CAD sur la comptabilisation des dépenses d'APD comme cela l'arrange. Dans le dernier examen de l'aide française par les pairs du CAD, effectué au printemps 2008, on peut lire la critique suivante : « *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.

À la suite de ce rapport, ainsi que des critiques réitérées chaque année par le Rapporteur spécial, le Gouvernement a changé la méthode de calcul de certaines dépenses, mais de façon à ce que cela ne change pas le montant déclaré *in fine*. Ainsi, la prise en compte des dépenses d'écologie et d'accueil des réfugiés est plus restrictive, mais l'intégration de la contribution de solidarité sur les billets d'avion dans le montant déclaré permet de compenser intégralement cette perte.

1.— Un progrès sur la prise en compte des dépenses d'écologie

Les dépenses d'écologie représentent la comptabilisation *ex post* du coût de l'enseignement offert aux étudiants provenant des pays en développement dans l'enseignement supérieur français. Le Rapporteur spécial critique depuis plusieurs années la prise en compte beaucoup trop large de ces dépenses, et il semble avoir été écouté – même si la solution retenue n'est pas encore satisfaisante.

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, dans les précédentes déclarations au CAD, la France a pris en compte l'ensemble des étudiants étrangers des pays en développement, même ceux qui étaient auparavant déjà en France dans l'enseignement secondaire ! Le Gouvernement ne tenait pas compte non plus de la suite : qu'ils retournent ou non dans leur pays d'origine à la suite de leurs études et quelles que soient les disciplines étudiées, tous les étudiants étrangers étaient comptabilisés.

Les dépenses d'écologie, 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 (montant prévisionnel dans le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2009).

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 écologies, 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.

Le Gouvernement a décidé de modifier la méthode de comptabilisation de ces dépenses dans la déclaration au CAD à compter de 2008. Désormais, ne seront

plus comptabilisés que les étudiants ayant un diplôme d'enseignement secondaire étranger. Pour 2008, le nombre d'étudiants étrangers originaires de pays éligibles à l'APD s'élevait à 156 476, dont 114 888 ayant un diplôme étranger équivalent au baccalauréat (soit 73 %) ; ce dernier chiffre est celui retenu pour le calcul de l'écolage. En conséquence, le coût des étudiants imputé sur l'APD est passé de 893 millions d'euros en 2007 à 642 millions d'euros⁽¹⁾ dans la déclaration finalement envoyée au CAD pour 2008.

Le Rapporteur spécial prend acte de ce progrès, mais estime qu'on est encore loin d'une présentation objective de l'apport réel de la France aux pays en développement au titre de l'écolage. Le Gouvernement allègue que les universités ne réalisent pas de suivi des étudiants étrangers après leurs études, et qu'un tel suivi nécessiterait la mise en place d'une base de statistiques avec le ministère de l'Intérieur, à partir des statistiques des visas. Tant qu'un tel suivi n'est pas mis en place, le Gouvernement pourrait au moins ne retenir qu'un certain pourcentage des étudiants étrangers dans le calcul de l'écolage, tant il est évident que tous ne rentrent pas dans leur pays d'origine pour y participer au développement.

2.– L'intégration de la contribution de solidarité sur les billets d'avion

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.

Certes, dans son examen de l'aide française, le CAD encourageait la France à déclarer le montant des recettes de la contribution de solidarité. Toutefois, au moment de sa création, le président de la République l'avait présentée comme un effort additionnel à l'effort budgétaire de l'État en faveur de l'APD, et s'était en conséquence engagé à ne pas déclarer les recettes au CAD de l'OCDE. Cet engagement a fait long feu, et le Gouvernement a intégré le produit de la taxe (173 millions d'euros) à la déclaration au CAD pour 2008.

En créant cette taxe, le gouvernement français espérait lancer un mouvement international. Parmi les 29 pays ayant annoncé la création d'une contribution de solidarité sur les billets d'avions, seuls deux sont européens : le Luxembourg et Chypre, et la plupart des autres pays sont des pays en développement⁽²⁾. Ces 29 pays n'ont pour l'instant pas tous mis en place cette

(1) Il s'agit là uniquement de l'ensemble des dépenses d'écolage, dont 638 millions d'euros déclarées par le ministère de l'Enseignement supérieur, et 4 millions pour les étudiants des écoles dépendant du ministère de l'Agriculture.

(2) Les 29 pays ayant annoncé la création d'une contribution sont les suivants : Brésil, Burundi, Chili, France, Cambodge, Chypre, Corée du Sud, Luxembourg, Guinée Conakry, Jordanie, Mauritanie, Nicaragua, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Libéria, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Namibie, Niger, République Centrafricaine, Sénégal, Sao Tomé et Príncipe et Togo.

contribution, et, s'agissant du Luxembourg, il ne s'agit pas d'une taxe mais d'une récolte de dons effectués dans les aéroports, d'un rapport de 500 000 euros par an.

Le rapport d'évaluation de la contribution de solidarité sur les billets d'avion, adressé en janvier 2009 en application de l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005, présente les montants des recettes attendues des contributions mises en place. Ceux-ci sont sans commune mesure avec les produits de la contribution française. Les recettes les plus importantes après celles de la France sont celles de la Corée du Sud, avec 15 millions de dollars.

C.- 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 en 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, en atteignant le point de décision puis le point d'achèvement⁽¹⁾, à partir desquels ils peuvent bénéficier des annulations.

Depuis plusieurs années, le 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.

(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.

C'est ainsi qu'à trois reprises, lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2007, 2008 et 2009, le Gouvernement a annoncé un montant total d'APD tenant compte de l'annulation de la dette ivoirienne et de la dette des deux Congo, alors que tout montrait que, compte tenu des conditions fixées dans le cadre de l'initiative PPTE, l'atteinte par la Côte d'Ivoire, de son point de décision, et par la RDC et le Congo-Brazzaville de leur point d'achèvement au cours de l'année suivante était irréaliste ⁽¹⁾.

En 2009, la Côte d'Ivoire a franchi une première étape : le point de décision, si bien qu'une annulation de 850 millions d'euros a été accordée par la France en mai 2009. L'ampleur de cette annulation a permis de compenser en partie le report du point d'achèvement des deux Congo. Le reste de l'annulation ivoirienne, environ 1 milliard d'euros, devrait intervenir au moment de l'atteinte par la Côte d'Ivoire de son point d'achèvement. Le Gouvernement le prévoit pour 2011, ce qui paraît assez tôt étant donné les conditions posées par le FMI et le rythme habituel de déroulement du processus PPTE.

Le Gouvernement prévoit l'annulation de la dette d'au moins un des deux Congo pour 2010, le plus probable étant le Congo-Brazzaville (700 millions d'euros pour le Congo-Brazzaville et 780 millions d'euros pour la RDC). Si aucun de ces deux pays n'atteignait le point d'achèvement, l'effort d'APD de la France sera ramené à 0,40 % du RNB en 2010. En 2010, sont également prévues des annulations au profit du Libéria et du Togo, pour une centaine de millions d'euros chacun.

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	2009		2010	
	Montant LFI	Impact APD	Montant PLF	Impact APD ⁽¹⁾
Coface	–	151	–	614 / 814
AFD	132	12	120	29
Indemnisation de Natixis	0	0	0	0
Réserve pays émergents (RPE)	–	4	–	2
Programme. 852 Prêts à des États étrangers en vue de la consolidation de dettes	–	289	–	667 / 1 167
Total	132	455	120	1 312 / 2 012

(1) En fonction de l'hypothèse retenue sur le calendrier d'atteinte des points d'achèvement par les pays éligibles à l'initiative PPTE.

Source : DGTPE (septembre 2009).

(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 nigériane et irakienne a eu pour conséquence d'augmenter la part des annulations Coface au sein des annulations de dette entre 2005 et 2008.

En 2009, les annulations de créances garanties par la Coface sont beaucoup plus faibles que prévu, notamment à cause du report de l'annulation de la dette du Congo-Brazzaville (qui devrait comporter environ 300 millions d'euros de créances de la Coface) et de la République démocratique du Congo (175 millions d'euros). Seulement 8 % des 850 millions d'euros annulés en faveur de la Côte d'Ivoire en 2009 relèvent de la Coface.

Le 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.

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, 120 millions d'euros d'indemnisations sont prévus sur le programme 110 en 2010, pour un impact APD de 29 millions d'euros (12 millions en 2009). Aucune indemnisation de Natixis n'est indiquée dans le document de politique transversale pour 2010.

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.

S'agissant du programme *Prêts à des États étrangers en vue de la consolidation de dettes envers la France*, les prévisions d'annulations comptabilisées en APD en 2010 varient entre 667 et 1 167 millions d'euros selon le scénario retenu pour l'annulation de la dette des deux Congo. Dans le scénario bas, environ 400 millions d'euros seraient imputables au Congo-Brazzaville. L'écart de 500 millions d'euros entre les deux hypothèses constitue l'annulation anticipée pour la RDC.

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.

IMPACTS SUR L'APD ET LE BUDGET DES OPÉRATIONS DE REFINANCEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2009	Estimation APD 2009	PLF 2010	Estimation APD 2010
852 – Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	1 809	1 550	229	3

Source : DGTPÉ (septembre 2009).

En 2009, l'importance du montant et de son impact APD est partiellement liée au décalage de 2008 à 2009 du processus d'annulation de dettes de plusieurs pays PPTE, notamment la Côte d'Ivoire.

5.- L'autorisation législative des annulations de dette

L'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991, modifié par la loi de finances rectificative pour 2008, prévoit un plafond d'autorisation d'annulations de dette de 16,7 milliards d'euros pour les annulations multilatérales, et de 1,85 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)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Annulations multilatérales	57,07	920,61	1 790,06	727,57	2 881,97	2 661,58	906,13	1 207,13
Cumul des annulations multilatérales	2 891,02	3 811,63	5 601,69	6 329,26	9 211,23	11 872,81	12 779,15	13 986,28
Annulations bilatérales	–	32,55	81,78	425,13	0,65	42,03	208,10	84,76
Cumul des annulations bilatérales	–	32,55	114,33	539,46	540,12	582,14	790,24	875,01

Source : document de politique transversale – projet de loi de finances pour 2010.

*

* *

Le rapporteur spécial s'interroge sur l'avenir des dépenses d'APD. En effet, probablement jusqu'en 2011, le montant des dépenses d'APD sera soutenu par les annulations de dette. 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* ».

Par ailleurs, le développement effréné des prêts par l'AFD induira des remboursements, qui pèseront en négatif dans la comptabilisation des dépenses d'APD.

II.– LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE EST NÉGLIGÉ AU PROFIT D'UNE POLITIQUE D'INFLUENCE DANS LES PAYS ÉMERGENTS

A.– L'AUGMENTATION DES DÉPENSES MULTILATÉRALES ET DES PRÊTS

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

EFFORT D'APD VENTILÉ PAR TYPE D'ACTIVITÉ

(en millions d'euros)

Principaux types d'activités d'aide au développement	2006	2007	2008 (a)	2009 (b)	2010 (c)	2011
Aide bilatérale ^(d)	6 310	4 572	4 475	4 699	5 146 – 5 846	5 143
Coopération technique	2 235	2 117	1 759	1 726	1 774	1 606
Aide-projet (AFD + FSP +RPE)	345	371	820	984	1 158	1 439
Aide-programme ^(d)	244	345	522	525	455	276
Annulations de dettes et refinancements ^(e)	2 703	1 068	666	1 023	1 290 – 1 990	1 349
Divers	783	670	709	441	469	474
Aide multilatérale	2 136	2 648	3 087	3 763	3 518	3 519
Aide européenne	1 544	1 575	1 753	1 915	1 934	1 943
<i>dont FED</i>	663	698	777	842	872	862
<i>dont budget communautaire</i>	881	877	975	1 073	1 062	1 081
Aide multilatérale (hors UE)	592	1 073	1 335	1 848	1 584	1 576
Total	8 446	7 220	7 563	8 462	8 664 – 9 364	8 662

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

(b) Prévisions d'exécution 2009.

(c) Prévisions associées au PLF 2010.

(d) La baisse de ces activités en 2011 résulte principalement de l'hypothèse de la sortie de Mayotte du périmètre de l'APD, Mayotte devenant un département français.

(e) En 2010, les montants dépendent de l'hypothèse retenue sur le calendrier d'atteinte des points d'achèvement par les pays éligibles à l'initiative PPTE.

Source : document de politique transversale (octobre 2009).

Ce tableau montre l'augmentation tendancielle des dépenses multilatérales par rapport aux dépenses bilatérales.

Par ailleurs, l'évolution des dépenses d'APD est marquée par le développement des prêts, tandis que les subventions (aide-projet) stagnent. Le tableau suivant présente l'évolution des prêts comptabilisés en dépenses d'APD.

ÉVOLUTION DES PRÊTS PRIS EN COMPTE DANS LES DÉPENSES D'APD

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011
Prêts de l'AFD ⁽¹⁾	779	1 306	1 048	1 173
Autres opérations de prêts ⁽²⁾	- 316	- 280	- 126	- 23
Total	463	1 026	922	1 150

(1) hors impact des refinancements, y compris prêts d'ajustement structurel.

(2) y compris remboursements de prêts bancaires monoblocs.

La diminution des prêts de l'AFD entre 2009 et 2010 n'est que conjoncturelle. Elle est due à un important décaissement des prêts FMI en 2009 (environ 500 millions d'euros) dans le cadre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) ⁽¹⁾, dans le contexte de la crise économique. En 2010, on retrouve la tendance normale d'augmentation des prêts.

B.- UNE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE PRÉOCCUPANTE

L'évolution de la répartition géographique de l'aide française se fait au profit des pays émergents, au détriment de l'Afrique sub-saharienne et des pays les plus pauvres. **Ainsi, alors qu'en 2006, 57 % de l'aide bilatérale française étaient consacrés à l'Afrique subsaharienne, ce ne sont plus que 42 % en 2008.** Sur cette période, la part de l'aide consacrée à l'Europe est passée de 4 % à 7 %, la part consacrée à l'Extrême-Orient de 6 % à 8 % ⁽²⁾.

Le document de politique transversale indique également l'évolution de la répartition de l'aide bilatérale par groupe de revenus des pays bénéficiaires : en 2001, les pays les moins avancés et les pays à faible revenu recevaient plus du tiers de l'APD bilatérale française. En 2008, ils en représentent moins d'un quart – et pourtant, leur part est surévaluée par les annulations de dette. En réalité, l'augmentation de l'APD française depuis 2001 s'est faite exclusivement au profit des pays à revenu intermédiaire.

Cela s'explique par le développement des prêts, notamment par l'AFD. 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 et peu concessionnels, 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.

(1) La facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) est le guichet par lequel le FMI accorde des prêts assortis de faibles taux d'intérêt aux pays à faible revenu. Les programmes appuyés par la FRPC reposent sur des stratégies globales d'allègement de la pauvreté qui sont pilotées par les pays.

(2) La part de l'aide dont la répartition n'est pas précisée dans le document de politique transversale passe de 6 % à 13 % en 2008.

Dans sa revue de l'aide française en 2008, le CAD s'est montré particulièrement critique quant au recours accru aux prêts peu concessionnels. Il fait remarquer que cette tendance va à l'opposé de celle d'autres 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 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* ».

DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

La mission *Aide publique au développement* comporte trois programmes :

– le programme 110 *Aide économique et financière au développement*, mis en œuvre par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, concentre une part prépondérante des contributions aux institutions multilatérales de développement. Il comprend également des aides à caractère macro-économique ainsi qu'une partie du traitement de la dette des pays pauvres ;

– le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères et européennes, regroupe les crédits de coopération bilatérale et multilatérale (Fonds européen de développement – FED, Fonds mondial Sida, contributions volontaires aux organismes de l'ONU) ;

– le programme 301 *Développement solidaire et migrations*, mis en œuvre par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, comporte les crédits du « codéveloppement ».

En 2010, la mission est marquée par d'importantes « mesures de périmètre » en 2010, qui rendent inopérantes les comparaisons des chiffres entre 2009 et 2010.

Les autorisations d'engagement de la mission diminuent de 8,2 % en 2010, passant de 3,4 milliards d'euros en 2009 à 3,1 milliards d'euros. Les crédits de paiements augmentent de 11,8 %, passant de 3,1 milliards à 3,5 milliards d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)

	2009		2010		Variation (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prog. 110	1 323	1 041	715	1 197	-46,0%	+15,0%
Prog. 209	2 021	2 087	2 351	2 292	+16,3 %	+9,8 %
Prog. 301	26	24	26	35	–	+45,8%
Total	3 370	3 152	3 092	3 524	-8,2%	+11,8%

Source : projet annuel de performances.

I.- LE PROGRAMME 209 **SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

L'augmentation des crédits du programme 209 est artificielle. Elle est due à trois mesures :

– la budgétisation de la réutilisation du dividende de l'AFD (120 millions d'euros), à la suite de l'adoption d'un amendement du rapporteur spécial du Sénat, M. Michel Charasse, au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2009 ⁽¹⁾. Ces dernières années, l'AFD a pris en charge sur son dividende une partie des dons projets et les contrats désendettement développement (C2D). Les dividendes réutilisés sont intégrés à la mission ;

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

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

L'intégration de la totalité du dividende de l'AFD dans les recettes de l'État : une mesure de bonne gestion comptable, qui prive cependant le ministère des Affaires étrangères d'une ressource importante

Le dividende de l'AFD a été utilisé, avec d'autres moyens (versements de provisions, éléments exceptionnels) comme ressource additionnelle extrabudgétaire pour la première fois en 2007, partagée entre le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Économie et le ministère de l'Outre-mer.

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

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

(1) L'amendement de M. Michel Charasse prévoit que « la totalité du dividende de l'AFD au titre d'un exercice est versée aux recettes non fiscales du budget général de l'État au plus tard le 31 décembre de l'année de sa constatation. »

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

A.– L'AIDE BILATÉRALE N'EST PAS SUFFISAMMENT CONCENTRÉE SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

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

L'aide-projet (dons) 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 ; au sein du FSP, on distingue une enveloppe pour les projets « CD/FSD » (crédits déconcentrés / fonds social de développement) : ils se rattachent à la catégorie des projets pays et correspondent à des enveloppes budgétaires d'utilisation rapide, dont la mise en œuvre est confiée aux ambassades et qui ont pour objet de permettre le financement de micro-projets locaux pour lutter contre la pauvreté et renforcer la société civile ;

– les **subventions de l'AFD** pour les autres secteurs (éducation, santé, eau, environnement, développement rural) ; désormais, une partie des subventions de l'AFD est consacrée aux projets mis en œuvre par des ONG.

Les crédits de l'aide-projet sont inscrits pour 265 millions d'euros en autorisations d'engagement et 323 millions d'euros en crédits de paiement en 2010. Si l'on inclut le transfert des missions d'assistance technique à l'AFD, l'aide-projet atteint 289 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 328 millions d'euros de crédits de paiement. En 2008, l'aide-projet a représenté 300 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 324 millions d'euros de crédits de paiement.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE L'AIDE-PROJET EN PLF 2010

(en millions d'euros)

	AE	CP
FSP		
dont CD / FSD	15	15
dont Projets FSP	10	de 35,72 à 50,72*
AFD		
dont Projets AFD (y compris AT)	199,05	207
dont enveloppe AFPAK**	20	20
dont Projets via ONG	45	de 35 à 50 *
Total	289,05	327,72

* Cela dépend du nouveau rythme statistique de décaissement des CP encore à l'étude sur ces deux dispositifs, l'incertitude provenant du rythme de décaissement sur les projets ONG.

** Enveloppe à destination de l'Afghanistan et du Pakistan. La majeure partie de ces crédits devrait être mise en œuvre par l'AFD.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

L'exécution des années 2008 et 2009 a été mouvementée. Fin 2008, au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, l'ONG Oxfam-France a révélé que tous les nouveaux projets allaient devoir être abandonnés en raison d'un gel de près de la moitié des autorisations d'engagement de l'aide-projet. À la suite de ces protestations, le secrétaire d'État à la Coopération a décidé de « sauver » certains projets en reportant sur 2009 une partie des autorisations d'engagement.

L'année 2009 n'étant pas encore achevée, il est trop tôt pour connaître précisément la répartition finale de cette enveloppe par secteur et par pays :

– sur les dons-projets AFD, 227,99 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été ouvertes : 135,49 millions d'euros au titre de la loi de finances pour 2009 et 92,5 millions d'euros suite au report d'autorisations d'engagement gelées en gestion 2008. Concernant les crédits de paiement, 227,73 millions d'euros inscrits en loi de finance pour 2009 ont été versés à l'AFD, dont 56,5 millions d'euros en provenance des dividendes 2008.

– s'agissant des crédits mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères et européennes, 80 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été ouverts en 2009 sur le FSP, dont 39 millions d'euros pour les ONG (via l'AFD) et 41 millions d'euros pour les projets mobilisateurs, les projets pays et les CD/FSD. 102,78 millions d'euros de crédits de paiements sont « mobilisables », mais à ce stage, la consommation des crédits n'est pas connue.

Le Rapporteur spécial n'a pas obtenu la liste des projets qui ont pu être « sauvés ». Toutefois, quels que soient ces projets, une année aura été perdue, puisque 2009 aura servi à lancer des projets initialement prévus en 2008.

Enfin, le Rapporteur spécial s'étonne qu'une enveloppe particulière de 20 millions d'euros soit réservée à la « cellule AFPAK ». Il y a là un risque de mélange des genres entre intervention militaire, intervention civile dans le cadre d'une opération militaire, et aide au développement.

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.

En 2010, une enveloppe spécifique de 20 millions d'euros est destinée à soutenir les industries culturelles et audiovisuelles et à dynamiser le réseau culturel à l'étranger, dont 11,7 millions d'euros sur le programme 209. Sur le programme 209, la répartition devrait principalement bénéficier aux postes (7,3 millions d'euros), le reste des crédits (4,4 millions) ayant vocation à être mis en œuvre par la future agence culturelle ou par l'opérateur CulturesFrance en fonction du degré d'avancement de la création de la nouvelle agence.

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 2010 aux alliances est de 7,2 millions d'euros en 2010, contre 9,6 millions d'euros en 2009.

74,5 millions d'euros sont prévus pour le financement des **bourses** en 2009, contre 83 millions d'euros en 2009, incluant la subvention pour bourses à l'agence universitaire de la francophonie (AUF).

12,2 millions d'euros sont demandés en 2010 pour financer les **échanges d'expertise**, contre 11,3 millions en 2009 : 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. 5,4 millions d'euros sont demandés à ce titre en 2010 (contre 5,5 millions d'euros en 2009).

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

Le soutien aux ONG accordé par le ministère des Affaires étrangères et européennes (ex-MAAIONG : mission d'appui à l'action internationale des ONG) est scindé en deux :

– d'une part, les subventions au volontariat international, qui s'élèveront à 20 millions d'euros en 2010 (contre 19 millions d'euros en 2009) ;

– d'autre part, le co-financement des projets, transféré du FSP à l'AFD : 45 millions d'euros en autorisations d'engagement sont prévus en 2010.

4.– L'aide humanitaire et alimentaire

a) Le fonds d'urgence humanitaire

Le Fonds d'urgence humanitaire (FUH), principal instrument financier du Centre de crise, 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.

Depuis le début de l'année 2009, le volet humanitaire du CDC a opéré des interventions directes d'envoi de matériels et de personnels à Gaza (crise humanitaire, en janvier), au Soudan (assistance alimentaire, en février) au Mexique (grippe A H1N1, envoi de doses de Tamiflu, en avril), et au Sri Lanka (crise humanitaire, en avril).

Les crédits demandés pour 2010 s'élèvent à 8,9 millions d'euros, en baisse par rapport aux dernières années (la subvention était restée inchangée, à 9,3 millions d'euros, entre 2001 et 2008).

b) L'aide alimentaire

Dans le contexte de la crise alimentaire qui frappe les pays en développement, une dotation de 37,1 millions d'euros est prévue en 2010, comme en 2009, contre 32 millions d'euros en 2008.

En 2009, l'enveloppe disponible (35 millions d'euros – la réserve de précaution de 2 millions d'euros devrait être dégelée en fin d'année) a été affectée en deux tranches. Les deux premières allocations ont permis des opérations dans 16 pays, dont 11 en Afrique sub-saharienne. Haïti, l'Afghanistan, les Territoires palestiniens (TAP) et Madagascar en ont également bénéficié. Cette aide a permis de répondre aux crises humanitaires majeures (RDC, Somalie, Soudan, Tchad, République centrafricaine, TAP) aux processus de retours de réfugiés (Burundi), aux crises politiques (Madagascar) et au renforcement des dispositifs nationaux de prévention des risques (Niger).

B.– LES CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES

Les contributions multilatérales du programme 209 sont de plus en plus consacrées au fonds européen de développement et au fonds mondial de lutte contre le sida, les contributions volontaires aux Nations Unies jouant un rôle de variable d'ajustement.

1.– La diminution des contributions aux organisations internationales remet en cause la parole de la France

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. L'essentiel des crédits (85 %) bénéficie à quatre d'entre elles : le PNUD, le HCR, l'UNICEF et l'UNRWA. Les contributions d'un montant inférieur à 1 million d'euros, dont la visibilité politique était jugée insuffisante, ont été supprimées en 2009.

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. Non seulement cet objectif n'a pas été atteint, mais le montant de 2010 sera inférieur au montant de 2005.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES VERSÉES AUX AGENCES DE L'ONU

(en millions d'euros)

2005	2006	2007	2008	2009	2010 *
68	85	85,5	90	73	53

* Prévission.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Ce reniement des engagements de la France pose deux problèmes majeurs : d'une part, il affaiblit l'influence de la France sur la scène internationale, d'autre part, il met en cause la crédibilité de la parole de notre pays.

Enfin, plus largement, cela traduit sans doute aussi une tendance regrettable à la marginalisation des institutions des Nations Unies par rapport aux institutions financières internationales qui jouent un rôle important dans le traitement de la crise économique et financière actuelle.

Une partie des crédits de la **francophonie** figure dans le programme 209 : la demande de crédits de 53 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.

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 2010, comme en 2009, 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 23 % de ceux contre le VIH-sida.

Pris dans leur ensemble, au 31 janvier 2008, 579 programmes ont été financés dans 140 pays permettant le traitement anti-rétroviral de 2,3 millions de personnes infectées par le VIH, celui de 5,4 millions de personnes atteintes de tuberculose et la distribution de 88 millions de moustiquaires imprégnées en prévention du paludisme.

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

La contribution française au fonds européen de développement (FED) est « traditionnellement » insuffisamment dotée en loi de finances initiale. En gestion, il est toujours nécessaire d'ouvrir des crédits supplémentaires, soit à partir de la réserve gelée, soit en loi de finances rectificative. Cette année, la dotation augmente, mais elle reste insuffisante : elle passe de 802 millions d'euros en 2009 (pour une échéance de 852 millions d'euros) à 872 millions d'euros en 2010 (pour une échéance à 909 millions d'euros) ⁽¹⁾.

ÉCHÉANCIER DES CONTRIBUTIONS AU FED

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	10 ^{ème} FED à décaisser
Contribution totale	3 565	3 740	3 805	3 835	3 825	15 714
Contribution française	852	909	804	750	748	3 072

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 porteront sur l'enveloppe du 9^{ème} FED, et deux tiers sur celle du 10^{ème} FED.

(1) La contribution est encore calculée en 2010 sur la clé de contribution du 9^{ème} FED, soit 24,3 %. La clef reviendra à 19,55 % dans le cadre du 10^{ème} FED. La contribution française diminuera ainsi sensiblement à partir de 2011.

II.- LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

Le programme 110 *Aide économique et financière au développement*, mis en œuvre par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, concentre une part prépondérante des contributions aux institutions multilatérales de développement. Il comprend également des aides à caractère macro-économique ainsi qu'une partie du traitement de la dette des pays pauvres.

L'évolution des autorisations d'engagement de ce programme traduit des engagements pluriannuels de la France pour le financement d'organismes multilatéraux. Ainsi, les autorisations d'engagements (715 millions d'euros) diminuent de 46 % en 2010, car peu de reconstitutions de fonds multilatéraux sont prévues en 2010.

Les crédits de paiement augmentent de 15 % pour atteindre 1,2 milliard d'euros, en raison de la réintégration du dividende de l'AFD dans le budget de l'État.

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 par des dons, à divers fonds sectoriels.

En 2010, les autorisations d'engagement sont à nouveau 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.

L'évolution de la valeur de l'euro par rapport au dollar a renchéri la plupart des contributions annuelles de la France aux fonds multilatéraux, ce qui explique une partie de l'augmentation des crédits de paiement.

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 35 % des crédits d'aide du programme 110 et plus de 60 % des crédits multilatéraux du programme. Elle est reconstituée tous les trois ans.

Les pays éligibles à ces financements doivent réunir trois critères : un PIB par habitant inférieur à 1 135 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. 79 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 4,04 % des droits de vote à l'AID, ce qui la place 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 2007 au 30 juin 2008, les engagements de l'AID ont atteint 11,2 milliards de dollars (contre 11,9 milliards l'année précédente). La distribution géographique était la suivante : 50 % à l'Afrique sub-saharienne, 25 % en Asie du Sud et 16 % 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 1,27 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 2010, 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

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.

L'AFD accorde des prêts au FMI pour une durée de dix ans dont cinq ans de différé avec une bonification prise en charge par l'État pour un coût estimé en 2010 à 20 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.

Cela représente une augmentation de 33 % par rapport à 2009 (15 millions d'euros en 2009). En effet, conformément aux conclusions du G20 du 2 avril 2009 ainsi que celles du CICID du 5 juin 2009, un nouvel accord est en voie de finalisation, qui porte sur l'octroi par l'AFD d'un nouveau prêt concessionnel d'un milliard de dollars au FMI.

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, seuls des crédits de paiement sont demandés pour 2010 :

– 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 2010 correspondent à la 2^{ème} échéance de paiement du FAD 11 soit 121,2 millions d'euros ;

– pour le Fonds asiatique de développement, les autorisations d'engagement ont été engagées en 2009 pour quatre ans, et 24 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour 2010 ;

– pour le fonds multilatéral d'investissement de la banque interaméricaine de développement, 1,74 million d'euros de crédits de paiement est demandé.

3.– Les contributions aux fonds sectoriels

263 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 104 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés au titre des contributions aux fonds sectoriels :

– 35 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour la reconstitution quadriennale du **Fonds international de développement agricole** (FIDA) et 11,6 millions d'euros de crédits de paiement ;

– au titre de la **coopération technique**, 330 000 euros de crédits de paiement pour le Centre d'assistance technique du Moyen-Orient (METAC) ainsi que 300 000 euros de crédits de paiement pour les centres d'assistance technique AFRITAC ;

– pour **l'eau et l'assainissement**, 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour la reconstitution de l'initiative de la Banque africaine de développement et 8 millions d'euros de crédits de paiement ;

– **pour la sécurité nucléaire** : 3,5 millions d’euros de crédits de paiement 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) ; 15 millions d’euros en autorisations d’engagement et 5 millions d’euros en crédits de paiement pour le fonds du sarcophage de Tchernobyl ; 3,85 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 ; le 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 simple 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 le Rapporteur spécial propose à nouveau un amendement visant à supprimer ces crédits de ce programme** ; rappelons que l’an dernier, cet amendement avait été adopté en séance publique, et que le Gouvernement l’avait fait supprimer en seconde délibération, témoignant assez peu de respect pour le vote des parlementaires ;

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

– 7 millions d’euros de crédits de paiement pour le **fonds multilatéral du protocole de Montréal** ;

– 2 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 1 million d’euros de crédits de paiement sont demandés au profit du **Fonds d’appui à l’amélioration du secteur privé en Afrique** ;

– 2 millions d’euros de crédits de paiement pour le « fonds Doha » destiné à la formation aux négociations commerciales des pays en développement.

– enfin, pour la **facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIM)**, 23,5 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*, 375,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont demandés pour 2010, soit une baisse de 33 % par rapport à 2009. *A contrario*, les demandes de crédits de paiement, de 324,1 millions d'euros, augmentent de 62 %, essentiellement du fait de la budgétisation du dividende de l'AFD.

1.– Les crédits des interventions relevant de l'AFD en hausse, du fait de la budgétisation du dividende de l'AFD

a) Le changement de périmètre pour la rémunération de l'AFD

Seulement 1,4 million d'euros sont demandés à ce titre, contre 37 millions d'euros en 2009, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, en raison d'une nouvelle répartition de la charge de la rémunération de l'AFD entre les programmes 209 et 110.

Jusqu'en 2009, la rémunération de l'AFD était intégralement prise en charge par le programme 110, s'agissant à la fois des activités financées par des crédits dudit programme (aides budgétaires globales, opérations de conversion de dette) mais également de celles financées par le programme 209 (contrats de désendettement et de développement, aide-projet). Le Rapporteur spécial avait critiqué cette présentation globale, non conforme à l'esprit de la LOLF.

À compter de 2010, chaque programme concerné porte la part de rémunération correspondant aux activités que l'AFD met en œuvre pour le compte de ce dernier. Le programme 110 ne couvrira donc que la rémunération associée aux aides budgétaires globales (ABG) mises en œuvre par l'AFD ⁽¹⁾, pour 1,1 million d'euros, et la rémunération des opérations de conversion de dette ⁽²⁾, pour 0,3 million d'euro.

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,

(1) Cette rémunération est fixée à 1 % de la demi-somme des engagements bruts annuels et des décaissements annuels, sauf pour l'aide budgétaire régionale allouée à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), pour laquelle elle correspond à 1,5 % des décaissements annuels.

(2) Cette rémunération est fixée à 2 % de la demi-somme des engagements bruts annuels et des décaissements annuels.

qui s'établit à 35 millions d'euros, correspond pour l'essentiel, compte tenu des procédures de décaissement des prêts de l'AFD, au financement d'engagements antérieurs. 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**, 249 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont demandés. Le besoin en crédits de paiement, correspondant principalement aux projets déjà engagés les années antérieures, s'élève à 136 millions d'euros. À compter de l'exercice 2010, le coût des bonifications d'intérêt est intégralement pris en charge par les crédits du programme 110, tandis qu'il était auparavant financé pour une large part par une mobilisation des ressources extrabudgétaires mises à disposition de l'État par l'AFD (100 millions sur 116 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 contribue à hauteur de 500 millions de dollars au fonds « technologies propres », cette contribution prenant pour partie la forme d'un prêt très concessionnel mis en place par l'AFD et pour partie la forme d'apports de projets. Le prêt de l'AFD, d'un montant de 203 millions d'euros (équivalent de 300 millions de dollars à la date de l'engagement) et d'une durée de vingt ans dont dix ans de différé du remboursement du principal, devrait être décaissé en trois tranches, dont la première doit être mise en place avant la fin de l'année 2009. Le taux d'intérêt du prêt sera de 0,75 %, ce qui traduit le haut niveau de concessionnalité consenti à la Banque mondiale.

Le coût budgétaire total, étalé sur toute la durée de vie du prêt, ne sera connu avec exactitude que lors de la signature de la convention de prêt avec la Banque mondiale, prévue à l'automne 2009. Il est aujourd'hui évalué autour de 150 millions d'euros, somme engagée en 2009. Le besoin de crédits de paiement pour 2010 est évalué à 10 millions d'euros.

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 2007, 2008 ET 2009

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

	2007		2008		2009
	prévision	exécution	prévision	exécution	prévision
Bénin	3	4,5	1	1	
Burkina-Faso	6,5	6,5	8	8	6,5
Burundi	2	2	2	2	
Centrafrique	3	3	2		2
Comores	1,5	1,6	2		2
Congo-Brazzaville					
Guinée-Bissau	1		2	2	
Guinée-Conakry					
Haïti	2		4	4	2
Mali	10	10	6	6	5
Niger	8,5	8,5	4		5
Rép. démocratique du Congo			2		
PER UEMOA	20	20	20	20	20
PER CEMAC	10		10		30
Sénégal					
Togo	2,5		5	5	4
TOTAL (a)	70	56,1	68	48	89^(a)

(a) Ce total inclut environ 12 millions d'euros d'aides dont l'affectation doit encore faire l'objet de discussions interministérielles, en fonction de l'évolution des besoins de financement des États concernés.

PER : programme économique régional.

Source : DGTPÉ.

Pour l'année 2010, 66 millions d'euros sont demandés en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, dont 26 millions d'euros seront consacrés à des aides bilatérales et 40 millions d'euros à des aides régionales (20 millions d'euros en faveur de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale et 20 millions d'euros en faveur de l'Union économique et monétaire ouest-africaine). L'augmentation observée par rapport au montant de crédits demandés en 2009 (40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros en crédits de paiement) résulte du fait qu'à compter de l'exercice 2010, le financement des aides budgétaires globales est intégralement assuré par les crédits du programme 110, tandis qu'il était partiellement assuré par la mobilisation du dividende de l'AFD depuis 2007.

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 2010 un montant de crédits de paiement de 25 millions d'euros afin de répondre aux besoins de décaissements du fonds.

2.– Le GIP ADETEF

Le groupement d'intérêt public « Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières » (ADETEF) est chargé de la coopération technique économique et financière du ministère de l'Économie. 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, comme en 2009. Cette subvention doit permettre d'assurer l'équilibre budgétaire et le maintien de son niveau d'activité.

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

5,54 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement sont demandés à ce titre :

– il s'agit, d'une part, pour 5,2 millions d'euros, de rémunérer Natixis, dont la direction des activités institutionnelles gère, pour le compte de l'État, les prêts de la réserve pays émergents ;

– d’autre part, 0,34 million 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 2010, 400 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 300 millions d’euros de crédits de paiement sont demandés sur ce programme, contre respectivement 700 millions et 180 millions d’euros en 2009.

Le Gouvernement prévoit de consommer 655 millions d’euros en autorisations d’engagement et 180 millions d’euros en crédits de paiement en 2009. Au 31 octobre 2009, les autorisations d’engagement permettent de financer six projets : en Égypte (phase 2 de la ligne n° 3 du métro du Caire), en Tunisie (modernisation de la signalisation ferroviaire ; modernisation des PME-PMI), au Tadjikistan (aéroport de Douchanbé) et au Sri Lanka (unité de solutés ; équipements hospitaliers). Huit autres protocoles pourraient être conclus avant fin 2009 (avec le Vietnam, la Tunisie, le Maroc, le Pakistan, l’Ouzbékistan et la Serbie).

Les prévisions de crédits de paiement se fondent sur un déroulement normal des protocoles intergouvernementaux en cours et des projets identifiés comme probables, exécutés sur une période pluriannuelle. Les principaux décaissements pour 2009 concernent l’Égypte (46 millions d’euros pour le métro du Caire et pour la modernisation de l’aviation civile), le Vietnam (22 millions d’euros, consacrés à l’environnement, au traitement de l’eau et des déchets, aux transports et à la gestion durable de l’éclairage urbain), la Tunisie (12 millions d’euros, pour le métro léger de Tunis, l’autorail et l’environnement), la Chine (13 millions d’euros, pour le projet ferroviaire de Shitaï, l’eau, la lutte contre les incendies), l’Azerbaïdjan (11 millions d’euros pour l’assainissement et le contrôle aérien) et le Maroc (25 millions d’euros pour la signalisation et le tramway de Rabat).

Le tableau et le graphique suivants retracent la répartition sectorielle en valeur des interventions de la RPE sur la période 2004-2008.

**RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS :
MONTANTS ALLOUÉS SUR LA PÉRIODE 2004-2008
AUX PAYS ÉLIGIBLES**

(en millions d'euros)

Pays	Montant ⁽¹⁾	Nombre d'accord de prêts signés
Arménie	24,4	1
Azerbaïdjan	49,9	2
Chine	81,8	3
Égypte	348,0	2
Indonésie	1,3	1
Maroc	456,8	3
Mauritanie	5,2	1
Mongolie	11,1	2
Monténégro	8,5	1
Ouzbékistan	7,0	2
Pérou	5,1	1
Philippines	13,5	1
Sri Lanka	16,5	2
Tadjikistan	17,0	1
Tunisie	84,4	4
Vietnam	213,8	5

Source : DGTPE.

Les transports représentent 92 % des engagements de la RPE sur cette période. Cette prédominance s'explique par le montant unitaire très élevé des investissements pour ce type d'infrastructures, avec en plus, en 2008, l'importance du financement engagé au titre du projet de LGV au Maroc.

Pour 2010, de nouveaux projets sont en préparation, notamment dans le secteur des transports au Moyen-Orient et au Maghreb, l'eau et l'assainissement en Amérique latine, en Asie centrale et en Asie du sud, la santé, la sécurité civile et l'environnement en Asie.

Les principaux décaissements de crédits de paiement prévisibles sont ceux des projets de métros du Caire et de Hanoï, de la ligne à grande vitesse Tanger-Casablanca, du tramway de Rabat, de traitement des eaux de Vung Tau au Vietnam, et de l'aéroport de Douchanbé au Tadjikistan.

(1) Montant des engagements budgétaires des crédits du programme 851.

Le 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 2010, comme depuis 2007, la dotation demandée s'élève à 19 millions d'euros en autorisations d'engagement. Les crédits de paiement demandés s'élèvent à 35 millions d'euros. Ce montant couvre notamment, à hauteur de 20,5 millions d'euros, les besoins liés aux études relatives au projet de la LGV au Maroc, projet que la France a décidé de financer en janvier 2008 et pour lequel 75 millions d'euros en autorisations d'engagement ont été engagés.

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.

Les autorisations d'engagement correspondantes à la reconstitution de ce programme ont été engagées en 2009. Le montant des crédits de paiement demandés en 2010, soit 5 millions d'euros, correspond au paiement de la deuxième tranche de ces engagements.

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.

À ce titre, 639,3 millions d'euros ont été inscrits en autorisations d'engagement en 2009. Les 120 millions d'euros de crédits de paiement demandés couvrent 90 millions d'euros au titre de Dakar et 30 millions d'euros pour les annulations en Club de Paris, pour lesquelles il est également demandé 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

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 2010, il est prévu une nouvelle reconstitution. Dans cette perspective, 26,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont demandés, soit la reconduction de la précédente reconstitution, et un montant de 13,1 millions d'euros de crédits de paiement correspondant au paiement de la première tranche.

2.– La compensation des annulations de dettes multilatérales

Lors du sommet du G8 de Gleneagles, en juillet 2005, il a été décidé d'annuler la dette des PPTE envers l'AID et le FAD. 44 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés à ce titre :

– 30 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 ;

– 14 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.

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. Le codéveloppement se définit comme une aide au développement à laquelle participent des migrants vivant en France.

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. **Le conditionnement des aides accordées à la signature d'accords de réadmission risque de s'étendre à toute la politique d'aide-projet bilatérale. Ainsi, dans les conclusions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de juin 2009, on peut lire que « les pays ayant conclu un accord de gestion concertée des flux migratoires pourront bénéficier d'un traitement préférentiel en matière d'APD ».**

En 2010, les autorisations d'engagement demandées sont stables par rapport à 2009 (26,5 millions d'euros) et les crédits de paiement augmentent de plus de 10 millions d'euros (passant de 24,3 à 35 millions d'euros), traduisant la mise en œuvre des accords de gestion concertée des flux migratoires.

1.– Les aides multilatérales de développement solidaire

2 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus pour cette action, et aucune autorisation d'engagement.

La France promet au sein de la Banque africaine 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 a été doté de 6 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour un premier cycle de trois ans en 2008. Ce fonds doit servir principalement à améliorer les conditions de transferts de fonds des migrants vers leur pays d'origine.

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

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

Cette action est dotée de 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,5 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont gérés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui gère les opérations de réinstallation dans leur pays d'origine des migrants ayant séjourné en France.

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.

Au premier semestre 2009, 238 nouveaux projets individuels ont été validés pour l'Arménie, la Bosnie Herzégovine, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Géorgie, le Mali, la Moldavie, la Roumanie, le Sénégal et l'Ukraine. Quatre pays comptent 75 % des projets : le Mali (48 projets), la Moldavie (52 projets), la Roumanie (49 projets) et le Sénégal (31 projets).

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

Depuis 2007, neuf **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, la Tunisie, le Cap Vert, Maurice, le Burkina Faso et le Cameroun.

Les discussions se poursuivent avec le Mali. Plusieurs sessions de discussions ont eu lieu avec l'Algérie et le dialogue avec l'Égypte a été relancé ; l'ouverture de négociations avec le Maroc est prévue à l'automne 2009.

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 court séjour), 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 trente 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. Ces projets sont censés s'inscrire dans la stratégie globale d'APD définie par le CICID, ainsi que dans le document cadre de partenariat du pays concerné.

Le ministère de l'Immigration a pour projet d'étendre ce type d'accords aux grands pays émergents aux relations migratoires croissantes avec la France : Brésil, Chine, Russie, Inde, Vietnam. Un arrangement administratif créant un mécanisme bilatéral de concertation sur les questions migratoires entre le Brésil et la France a été signé à l'occasion de la visite du Président de la République au Brésil en septembre 2009. Un premier *round* de négociations franco-russes d'un accord portant essentiellement sur le séjour et le travail a eu lieu les 15 et 16 septembre à Paris. L'ouverture de discussions avec l'Inde et le Vietnam est prévue à l'automne 2009, avec la Chine au début 2010.

20,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 21,5 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour financer en 2010 les projets de développement solidaire des accords.

54 000 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 (à partir de 2008), apportent un financement additionnel.

3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 7,5 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour financer des projets de coopération décentralisée, des ONG et organisations issues des migrations dans des pays signataires ou non d'un accord de développement solidaire.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Alain Joyandet, secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie, et de Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, sur les crédits de la mission Aide publique au développement et du compte spécial Prêts à des États étrangers, lors de la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 10 novembre 2009 à 9 heures), la Commission des finances examine les crédits de cette mission.

La Commission est saisie de l'amendement II-CF-157 de M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial.

M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial. Cet amendement vise à retirer de la mission *Aide publique au développement* les crédits correspondant à la participation de la France aux fonds de sécurité nucléaire, qui ont pour objet de financer des programmes de dépollution en Russie et en Ukraine. Il ne s'agit pas de dépenses d'aide au développement, je suggère donc au Gouvernement de les inscrire dans une autre mission.

La Commission rejette l'amendement II-CF-157.

*Puis, contre l'avis défavorable du Rapporteur spécial, la commission des Finances **adopte** successivement les crédits de la mission Aide publique au développement et du compte spécial Prêts à des États étrangers.*

*

* *

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- MM. Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, Laurent Amar, sous-directeur des stratégies du développement et Mme Eva Nguyen Binh, adjointe au chef de service des programmes et du réseau ;
- MM. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor et de la politique économique, Cyril Rousseau, chef du bureau Aide au développement et institutions multilatérales de développement et Thomas Groh, chef du bureau chargé de l’Afrique et de l’AFD
- Mmes Katia Herrgott, chargée de mission APD, Coordination Sud, Marie-Alexia Delerue, chargée du plaidoyer, Médecins du Monde et Mathilde Dupré, attachée de direction, CCFD – Terre solidaire.