



N° 3805

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

## 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 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 5

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT**

Rapporteur spécial : M. Henri EMMANUELLI

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'EFFORT GLOBAL D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : DES OBJECTIFS AMBITIEUX QUI SE HEURTENT À LA RÉALITÉ DES FAITS</b> .....	9
<b>I.– LES PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT</b> .....	9
<b>II.– L'EFFORT FRANÇAIS ENCORE LOIN DE LA CIBLE</b> .....	11
<b>III.–UN BILAN TIMIDE DES FINANCEMENTS INNOVANTS</b> .....	12
<b>DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2012, DES CRÉDITS STABLES, UNE PRÉSENTATION PEU SATISFAISANTE</b> .....	14
<b>I.– LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EST TARDIVE, ÉCLATÉE ET INCOMPLÈTE</b> .....	14
<b>II.– LE PROGRAMME 110 : OBSCURITÉ ET DISPERSION DE L'AIDE MULTILATÉRALE</b> .....	18
<b>A.– L'AIDE MULTILATÉRALE MANQUE D'INDICATEURS DE RÉSULTATS</b> .....	19
1.– Les dépenses d'intervention .....	19
2.– Les contributions aux quatorze fonds sectoriels (autorisations d'engagement : 43,60 millions d'euros ; crédits de paiement : 120,90 millions d'euros).....	20
3.– Les dépenses d'opérations financières .....	24
<i>a) La participation au groupe de la Banque mondiale et au Fonds monétaire international ....</i>	24
<i>b) La participation aux groupes des Banques régionales</i> .....	26
<i>c) Le Fonds asiatique de développement (FAsD)</i> .....	27
<b>B.– L'AIDE BILATÉRALE : PRÊTS BONIFIÉS DE L'AFD ET AIDE GLOBALE</b> .....	27
1.– La politique de prêts de l'Agence française de développement.....	28
2.– Les aides budgétaires globales .....	30

<b>III.– LE PROGRAMME 209 : SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT...</b>	32
A.– L'AIDE BILATÉRALE ET L'AIDE-PROJET .....	34
B.– LES SUBVENTIONS DÉLÉGUÉES PAR L'AFD AUX ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES .....	36
<b>IV.– LE PROGRAMME 301 : DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS .....</b>	36
A.– LES CRÉDITS D'ACCUEIL AUX RÉFUGIÉS .....	37
B.– AIDES À LA RÉINSTALLATION DES MIGRANTS DANS LES PAYS D'ORIGINE.....	38
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	39
<b>LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	45

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

Au 10 octobre 2011, 93 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. Comme l'année précédente, et en dépit de l'engagement du ministre des Affaires étrangères par lettre du 18 juillet 2011, l'absence du document de politique transversale relatif à la politique d'aide au développement, élément essentiel à la compréhension de cette politique, ainsi que le retard de quelques réponses importantes de la direction générale du Trésor, ont compliqué la tâche du Rapporteur Spécial.

## SYNTHÈSE

La mission *Aide publique au développement* regroupe des crédits dispersés entre les ministères des Affaires étrangères, de l'Économie et de l'Intérieur. Malgré les promesses et les engagements réitérés d'atteindre l'objectif de 0,7 % du revenu national brut, le taux d'effort de la France concernant l'aide publique au développement ne dépassera pas 0,47 % en 2011.

Les perspectives budgétaires de l'ensemble des économies de l'Union européenne engluées dans la crise de la dette, à l'exception des Pays-Bas, rendent ce taux d'effort de 0,7 % irréaliste. Les avancées ouvertes par les financements innovants, comme la taxe sur les billets d'avion, dans les chantiers de la lutte contre les maladies graves et la santé maternelle et infantile, sont intéressantes mais leur champ d'application est encore trop restreint.

L'absence d'indicateurs de résultat et la complexité de l'organisation budgétaire de la politique de coopération rendent les résultats de l'aide multilatérale au développement peu lisibles. Ses opérateurs sont dispersés entre les 261 organisations internationales et les 14 fonds sectoriels recensés.

Les crédits des programmes 110, 209 et 310 sont toutefois préservés par le projet de loi de finances pour 2012, et respectent l'objectif de stabilité fixé pour le triennum 2011-2013. Ils atteignent un total d'autorisations de paiement de 2,7 milliards d'euros demandés pour 2012, et de 3,3 milliards de crédits de paiement.

L'Agence Française de développement est désormais un opérateur essentiel de l'aide publique au développement française, dotée d'un statut particulier sous la tutelle des ministères compétents, et dont la politique de prêts doit respecter les priorités définies par l'État et de la réglementation bancaire internationale. Ses autorisations de financements atteignaient 6,8 milliards d'euros en 2010.



## INTRODUCTION

La mission *Aide publique au développement* est une mission interministérielle qui regroupe les crédits des trois principaux programmes concourant à la politique française d'aide publique au développement. Il s'agit du programme 110 *Aide économique et financière au développement*, mis en œuvre par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (MINEFI), du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et du programme 301 *Développement solidaire et migrations*, mis en œuvre par le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (MIOMCTI). Malgré la suppression du ministère de l'immigration, de l'intégration de l'identité nationale et du développement solidaire (MIHDS), les contours du programme 301 n'ont pas évolué et le responsable reste le Secrétaire général à l'immigration et à l'intégration (SGII), désormais rattaché au ministère de l'Intérieur.

Ces trois programmes contribuent à la mise en œuvre des objectifs stratégiques de la politique française d'aide publique au développement.

Par ailleurs la mission ne regroupe qu'une partie de l'effort français : environ 37 % de l'effort global d'aide publique au développement (APD) au sens du Comité d'aide au développement (CAD).

Les autres composantes de l'APD française sont rappelées dans le document de politique transversale *Politique de la France en faveur du développement* qui parvient rarement aux parlementaires avant l'examen des crédits de la mission.

Les crédits regroupés au sein des trois programmes de la mission APD transitent par plusieurs canaux : bilatéral (aide directe à un pays partenaire), européen (aide mise en œuvre par la Commission européenne) et multilatéral hors Union européenne (aide mise en œuvre par les organisations et programmes internationaux).



## **PREMIÈRE PARTIE : L'EFFORT GLOBAL D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : DES OBJECTIFS AMBITIEUX QUI SE HEURTENT À LA RÉALITÉ DES FAITS**

L'objectif de 0,7 % du revenu national brut (RNB) consacré à l'aide publique au développement (APD), pour la première fois adopté par les Nations Unies en 1970, a été confirmé pour 2015 par le Président de la République, lors de la conférence des Nations Unies sur le financement du développement à Doha en 2008. Il a également été rappelé en juin 2009 par le Comité interministériel de la coopération et du développement (CICID). Le conseil des ministres du développement et le Conseil européen des 14 et 17 juin 2010 ont, de plus, réaffirmé la volonté de l'Union européenne d'atteindre ce ratio de 0,7 % en 2015 et de faire état chaque année des engagements d'APD et des moyens mis en œuvre pour les atteindre.

### **I.- LES PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT**

Qu'en est-il dans les faits ? Avec une APD de 53,8 milliards de dollars, soit 0,43 % du RNB de la zone Union européenne mais 60 % de l'aide au développement, l'Union européenne reste à la fois le berceau de cette politique et le premier contributeur mondial pour l'année 2010. Ce chiffre a augmenté de 4,5 milliards d'euros par rapport à 2009. L'UE n'a toutefois pas encore réussi à atteindre les objectifs qu'elle s'était fixés. D'après le ministère des Affaires étrangères, les 15 États membres à la fois du CAD<sup>(1)</sup> et de l'Union européenne qui s'étaient engagés à porter leur aide à 0,51 % de leur RNB en 2010, n'atteignent finalement que 0,46 %.

Sur les cinq dernières années, les dix principaux pays contributeurs à l'aide publique au développement ont été, par ordre décroissant : les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume Uni, la France, le Japon, les Pays Bas, l'Espagne, la Suède, le Canada et la Norvège. Ces dix pays représentent, en 2010, 83 % de l'APD mondiale (107 milliards de dollars). En volume, les États-Unis sont les premiers contributeurs au monde d'APD, loin devant les pays européens. Pourtant, en pourcentage du RNB, ils fournissent un des efforts relatifs les plus faibles.

---

(1) Comité d'aide au développement.

MONTANTS TOTAUX D'APD NETTE VERSÉS

(en millions d'euros courants)

	2010*	% RNB	2009	% RNB	2008	% RNB	2007	% RNB	2006	% RNB
États-Unis	30 154	0,21	28 831	0,21	26 437	0,19	21 787	0,16	23 532	0,18
Allemagne	12 723	0,38	12 079	0,35	13 981	0,38	12 291	0,37	10 435	0,36
Royaume Uni	13 763	0,56	11 283	0,51	11 500	0,43	9 849	0,36	12 459	0,51
France	12 916	0,5	12 600	0,47	10 908	0,39	9 884	0,38	10 601	0,47
Japon	11 045	0,2	9 457	0,18	9 601	0,19	7 697	0,17	11 136	0,25
Pays Bas	6 351	0,81	6 426	0,82	6 993	0,8	6 224	0,81	5 452	0,81
Espagne	5 917	0,43	6 584	0,46	6 867	0,45	5 140	0,37	3 814	0,32
Suède	4 526	0,97	4 548	1,12	4 731	0,98	4 338	0,93	3 954	1,02
Canada	5 132	0,33	4 000	0,3	4 795	0,33	4 080	0,29	3 683	0,29
Norvège	4 582	1,1	4 086	1,06	4 006	0,89	3 735	0,95	2 945	0,89
<b>Total CAD</b>	<b>128 728</b>	<b>0,32</b>	<b>119 782</b>	<b>0,31</b>	<b>121 954</b>	<b>0,3</b>	<b>104 206</b>	<b>0,27</b>	<b>104 814</b>	<b>0,3</b>

Source : selon les données préliminaires d'APD 2010 fournies par le CAD de l'OCDE.

La tendance de ces cinq dernières années est certes à une hausse générale des montants d'APD, tant en volume qu'en pourcentage d'APD rapporté au RNB. Avec une augmentation de 22 % en dollars courants et 10 % en dollars constants depuis 2006, l'aide au développement a atteint un niveau record en 2010. On note également une hausse du ratio APD / RNB, qui est passé de 0,27 % en 2007 (suite aux ratios plus élevés en 2005 et 2006 dus aux annulations de dettes), à 0,32 % en 2010.

**Le Rapporteur spécial regrette de constater que, par rapport à l'objectif des 0,7 %, le taux moyen d'APD nette versée par les pays du CAD, qui ne sont pas les plus pauvres de la planète, n'atteint qu'à peine la moitié de cet objectif, soit 0,32 %**

On peut distinguer trois groupes de pays dont les contributions et les trajectoires d'aide sont hétérogènes :

- **Les pays du nord de l'Europe (Pays-Bas, Norvège, Suède)**, leaders en matière d'APD, ont déjà dépassé l'objectif des 0,7 % du RNB. Les Pays-Bas, la Norvège et la Suède, respectivement 6<sup>ème</sup>, 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> pays contributeurs en 2010, fournissent un effort d'aide de 0,81 %, 1,1 % et 0,97 % de leur RNB, attestant d'un profond engagement dans les politiques de développement.

Le Royaume Uni, avec 0,56 % de son RNB versé sous forme d'APD, a atteint les engagements du consensus européen. Le gouvernement de M. Cameron a réitéré l'engagement des 0,7 %, prévu d'inscrire cet objectif dans la loi afin de maintenir la trajectoire en croissance de l'APD britannique. Il a également annoncé que la Grande-Bretagne allait restreindre le nombre de pays aidés, de 43 à 27 et abandonner la Russie et la Chine comme destinataires de l'APD.

• **Les pays du CAD hors Union européenne**, tels que les États-Unis, le Japon et le Canada, font partie des contributeurs en retrait quant aux objectifs internationaux d'aide publique au développement.

Non comptabilisés en APD, les dons privés recensés par le CAD ont été presque multipliés par quatre entre 1999 et 2009, marquant **la présence de plus en plus prégnante des acteurs privés sur la scène de l'aide internationale**. En 2009, les États-Unis à eux seuls représentaient près de 74 % des dons privés, les autres pays représentant une part significative dans ce domaine sont, dans une moindre mesure (environ 6 % chacun), l'Allemagne et le Canada. Cette forme d'aide oscille entre 13 % (au début de la décennie) et 20 % de l'APD totale des bailleurs publics, elle représente en moyenne sur la décennie 6 % du total des flux publics et privés en faveur du développement. Le Rapporteur spécial a bien observé dans le cas d'espèce de la santé et du développement de nouveaux vaccins, l'action prépondérante de la Fondation Clinton et de sa filiale CHAI et le peu de visibilité des organismes Unitaid et Iffim, financés par les gouvernements.

Le total de l'aide publique et privée a augmenté, de 192 milliards de dollars en 1999 à 377 milliards de dollars en 2009.

## II.- L'EFFORT FRANÇAIS ENCORE LOIN DE LA CIBLE

Le Gouvernement rappelle que l'effort de la France en faveur de l'aide au développement est en croissance depuis le début des années 2000. Le ministère des Affaires étrangères indique que : « *la France est le troisième bailleur d'aide au développement mondial (après les États-Unis et le Royaume-Uni) avec une APD, au sens du CAD de l'OCDE, de 10,85 milliards d'euros en 2010 (9,75 milliards d'euros d'APD nette), soit 0,5 % du RNB français (contre 0,31 % en 2001)* ». Malgré les contraintes budgétaires, le Parlement a voté la stabilisation des crédits d'APD pour le triennum 2011-2013. En dépit de cette « sanctuarisation » alléguée des crédits d'APD, on estime qu'il manque, en 2010, l'équivalent de 5,3 milliards de dollars (4 milliards d'euros) pour atteindre l'objectif des 0,7 % d'APD/RNB.

Le Rapporteur spécial prévoit quant à lui que l'objectif réitéré de 0,7 % ne sera pas atteint à l'horizon fixé, et que celui-ci devient de moins en moins réaliste en l'absence de croissance des économies occidentales d'une part, et dans le contexte actuel de crise de la dette et de restrictions des dépenses budgétaires d'autre part. Le recours aux financements innovants, s'il est utile, reste limité. La France, qui s'est engagée dans le mécanisme de la taxe sur les billets d'avion, doit travailler à convaincre ses partenaires d'adopter cette taxe minimale qui n'a nullement porté atteinte à la fréquentation des transports aériens.

Or l'urgence est toujours là. Le rapport 2011 des Nations unies sur le suivi des huit objectifs du millénaire pour le développement (OMD), dont les données sont d'ailleurs anciennes et remontent à 2005, mais aussi les rapports de la FAO font encore état d'un milliard de personnes souffrant de la faim dans le monde

en 2010, avec une situation dégradée en Asie (hors Chine), en Asie centrale et en Afrique sub-saharienne. La population vivant sous le seuil de pauvreté – moins d’1,25 dollar par jour – est plus proche d’1,5 milliard d’individus. Les besoins en matière de santé maternelle et infantile sont criants, même si le nombre de décès d’enfants de moins de cinq ans a diminué de 12,4 millions à 8,1 millions entre 1990 et 2009. Près de 60 % des personnes vivant avec le VIH n’ont toujours pas accès à un traitement antirétroviral. Si le décollage de pays émergents est un motif d’espoir comme la Chine qui en seize ans a fait diminuer de 60 à 16 % l’incidence de la pauvreté, d’autres défis persistent qui réclament croissance et progrès concrets. Ainsi L’Afrique sub-saharienne verra dans les vingt prochaines années 400 millions de jeunes arriver chaque année sur le marché du travail.

**En réalité, dans sa note d’exécution budgétaire de mai 2011, la Cour des comptes rejoint la conclusion du rapport spécial *Aide publique au développement* de novembre 2010, qui concluait à une dotation globale de l’APD française (mission budgétaire *Aide publique au développement* comprise) sur le triennal 2009-2011 stable autour de 0,47 % du revenu national brut.**

### **III.–UN BILAN TIMIDE DES FINANCEMENTS INNOVANTS**

La taxe sur les billets d’avion est le fruit du sommet du G8 de Gleneagles en juillet 2005, elle a fait l’objet d’un premier bilan par le Rapporteur spécial en juillet 2011, à la suite d’une demande adressée par la commission des Finances à la Cour des comptes selon la procédure de l’article 58-2° de la LOLF. Le concept des financements innovants est de trouver des sources de financements plus stables que les ressources budgétaires en voie de tarissement des pays développés. Créée par l’article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005 et votée par le groupe socialiste, elle a permis de lever 160 millions d’euros par an de ressources complémentaires à l’aide au développement. La direction générale de l’Aviation civile évalue les revenus pour 2011 à 170 millions d’euros.

Les autres pays développés participant au financement d’Unitaid et d’IFFIm comme le Royaume Uni, la Norvège et l’Espagne, ou encore à IFFIm seul, comme les Pays-Bas, ont mobilisé des ressources budgétaires et ne font pas usage de la taxe sur leur territoire. La Norvège utilise une taxe appliquée au CO<sub>2</sub> dont elle reverse une partie à Unitaid. On peut donc regretter avec la Cour des comptes, quand il se vend 3 milliards de billets d’avion dans le monde par an, que **l’utilisation de cette assiette innovante n’ait pas fait plus d’adeptes pour la pérennisation d’un dispositif de solidarité et d’avenir, et d’un montage original associant pays développés, ONG et pays émergents.**

La France n’a été suivie que par des pays extérieurs à l’Union comme le Chili, la Corée du Sud, le Niger, Maurice, le Mali, le Cameroun, Madagascar ou la Cote d’Ivoire.

**Il est toutefois très positif que les pays d'Afrique bénéficiaires des retombées de la taxe prennent part à la collecte et se soient engagés dès la mise en route de celle-ci. Quand des pays pauvres prioritaires contribuent au paiement de la taxe, ceux-ci ont plus de poids pour exiger, comme Madagascar, que l'affectation de la taxe aille en priorité vers l'Afrique.**

\*

\* \*

## **DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2012, DES CRÉDITS STABLES, UNE PRÉSENTATION PEU SATISFAISANTE**

Dans le cadre de la réforme du dispositif français d'APD, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 5 juin 2009 avait identifié cinq priorités sectorielles dans le domaine des objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Avec le document cadre « Coopération au développement : une vision française », adopté le 3 novembre 2010, la France s'est dotée d'une stratégie fixant pour les 10 ans à venir sa politique de coopération au développement. Cette politique vise à répondre à quatre grands enjeux complémentaires :

- promouvoir une croissance durable et partagée ;
- lutter contre la pauvreté et l'inégalité ;
- préserver les biens publics mondiaux ;
- et contribuer à la stabilité et à l'état de droit.

### **I.– LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EST TARDIVE, ÉCLATÉE ET INCOMPLÈTE**

La mission ainsi « sanctuarisée » ne regroupe qu'une partie de l'effort français en matière d'APD, dont elle ne représente que 37 % des ressources. Elle ne retrace pas les autres catégories de crédits qui participent à l'APD, notamment les crédits budgétaires, hors budget général, nécessaires au décaissement des prêts accordés aux conditions de l'APD et le coût budgétaire des annulations de dettes. Seule l'indemnisation des annulations de dettes supportées par l'Agence est retracée dans la mission. Enfin le document de politique transversale intitulé *Politique en faveur du développement 2012*, qui couvre les 15 missions et les 26 programmes concourant à la politique d'aide publique au développement est toujours transmis trop tard au Parlement pour lui permettre une véritable information sur la conduite de la politique d'aide au développement.

Outre les trois programmes financiers (prêts aux États étrangers et à l'AFD), les programmes *formations supérieures et recherche universitaire*, *recherche dans le domaine de la gestion du milieu et des ressources*, *action extérieure de l'État*, *diplomatie culturelle et d'influence* et *immigration et asile* contribuent pour des montants élevés à l'APD, de 100 à 625 millions d'euros selon les programmes, et pour l'ensemble à hauteur de 1 515 millions d'euros.

En revanche, la mission comprend des crédits qui ne participent pas à l'APD selon les critères définis par le comité d'aide au développement (CAD) : ce sont en particulier les crédits afférents à la francophonie (programme 209) dès lors qu'ils ne bénéficient pas à des pays en développement, inscrits sur la liste établie par l'OCDE. En sens inverse, si le versement au Fonds Européen de développement ou au Fonds mondial de lutte contre le sida est intégralement comptabilisé en APD, les contributions obligatoires à l'ONU ou bien à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ne le sont que partiellement, suivant une logique assez obscure.

Les crédits regroupés au sein des trois programmes de la mission APD transitent par plusieurs canaux : bilatéral (aide directe à un pays partenaire), européen (aide mise en œuvre par la Commission européenne) et multilatéral hors Union européenne (aide mise en œuvre par les organisations et programmes internationaux).

Les crédits d'aide bilatérale viennent alimenter plusieurs types d'instruments complémentaires : aide projet, aide budgétaire sectorielle ou globale, prêts concessionnels, coopération technique et subventions à des opérateurs, ou encore allègement de la dette des pays en développement. La majeure partie des crédits d'aide bilatérale est mise en œuvre par l'Agence française de développement (AFD), opérateur pivot de l'APD française, dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens communs à tous les ministères de tutelle signé en juin 2011.

Les crédits d'aide multilatérale ont pour objectif de participer à l'effort international de lutte contre la pauvreté au travers notamment des contributions au Fonds européen de développement (FED), aux fonds concessionnels des Institutions financières internationales, aux divers et nombreux fonds sectoriels ainsi qu'à des mécanismes de financement innovant, comme par exemple la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm, de son acronyme anglais) alimentée pour la France par le produit de la taxe sur les billets d'avion.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ces objectifs et des stratégies sectorielles adoptées par le CICID, la cohérence d'ensemble de la mission *Aide publique au développement* est normalement assurée par la participation des trois ministères concernés à plusieurs instances de décision et de coordination, en particulier au sein du co-secrétariat du CICID, qui se réunit régulièrement afin d'échanger sur les orientations de la politique française d'APD et de valider certains documents stratégiques. Les prises de position de la France en matière de développement au sein des instances européennes et de l'OCDE sont coordonnées par le secrétariat général des Affaires européennes (SGAE), placé sous l'autorité du Premier ministre.

Un Conseil d'orientation stratégique (COS), présidé par le ministre des Affaires étrangères et européennes, coordonne l'élaboration du Contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'AFD et en contrôle l'exécution. Il est chargé également de la préparation des orientations fixées par l'État à l'Agence française de développement, avant leur présentation au Conseil d'administration, en application des décisions arrêtées par le CICID. Depuis sa première session fin 2009, le COS s'est réuni à 4 reprises, ce qui semble insuffisant au Rapporteur spécial pour la mise en œuvre et le contrôle d'une véritable stratégie de la politique d'aide au développement, alors que l'Agence française de développement joue à la fois un rôle pivot et croissant de banque et de conseil du gouvernement.

Les crédits de paiement de la mission *Aide publique au développement* resteront stables sur la période 2011-2013 à leur niveau de 2010. Cette stabilisation tend à honorer les engagements financiers pris auprès de plusieurs institutions et fonds multilatéraux, à financer les engagements pris par la France dans plusieurs domaines d'action prioritaires, tels que la santé, la lutte contre le changement climatique, les questions alimentaires, et à poursuivre son aide aux pays en situation de crise. La forte diminution des autorisations d'engagement du programme 110 (- 75 % par rapport à 2011) résulte des différences dans les rythmes d'engagements pluriannuels des crédits et de la reconstitution ultérieure de certains fonds.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION APD EN 2012**

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	Variation en %	LFI 2011	PLF 2012	Variation en %
Programme 110	2 491	627	- 75	1 170	1 191	+ 2
Programme 209	2 053	2 090	+ 2	2 134	2 113	- 1
Programme 301	29	28	- 3	29	28	- 3
Total	4 575	2 746	- 40	3 334	3 333	0

Source : PAP 2012.

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR PROGRAMME ET ACTION**

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012
110 <b>Aide économique et financière au développement</b>	2 491 991 481	627 695 709	1 170 108 561	1 191 903 953
01 Aide économique et financière multilatérale	1 640 073 672	170 204 693	704 135 277	721 656 795
02 Aide économique et financière bilatérale	469 592 493	351 221 020	352 624 340	371 734 338
03 Traitement de la dette des pays pauvres	382 325 316	106 269 996	113 348 944	98 512 820
209 <b>Solidarité à l'égard des pays en développement</b>	2 053 160 305	2 090 446 424	2 134 031 102	2 113 290 171
02 Coopération bilatérale	614 951 289	650 452 922	673 943 420	651 330 003
05 Coopération multilatérale	412 831 814	420 272 514	434 710 480	442 239 180
07 Coopération communautaire	804 000 000	797 000 000	804 000 000	797 000 000
08 Dépenses de personnels concourant au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »	221 377 202	222 720 988	221 377 202	222 720 988
301 <b>Développement solidaire et migrations</b>	29 975 773	28 000 000	29 973 541	28 000 000
01 Aides multilatérales de développement solidaire			2 000 000	
02 Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000
03 Autres actions bilatérales de développement solidaire	27 475 773	25 500 000	25 473 541	25 500 000

Source : PAP 2012.

## II.- LE PROGRAMME 110 : OBSCURITÉ ET DISPERSION DE L'AIDE MULTILATÉRALE

Le programme 110 a pour objectif principal de réduire la pauvreté et de participer à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Il concentre une partie importante des crédits destinés à des institutions multilatérales de développement ainsi qu'au financement des annulations de dettes bilatérales et multilatérales. Il est placé sous la responsabilité du directeur général du Trésor.

Les montants demandés en 2012 pour le programme 110 s'établissent à 627,70 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 74 %) et 1 191,90 millions d'euros en crédits de paiement. Le volume d'autorisations d'engagement demandé correspond principalement à la onzième reconstitution du Fonds asiatique de développement, aux compensations des annulations de dette envers l'association internationale de développement et le Fonds africain de développement dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, ainsi qu'au renouvellement de la contribution française au *Foreign Investment Advisory Services* – FIAS –.

Le programme 110 prend en compte les priorités gouvernementales telles qu'elles ont été fixées par le CICID du 5 juin 2009, tout en intégrant les spécificités de l'action du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie : aide accrue à l'Afrique, soutien à la stabilité macroéconomique, renforcement des actions en faveur de l'environnement et du développement durable. À cet égard, l'effort de la France en matière d'aides budgétaires globales ou de bonifications de taux d'intérêt par l'Agence française de développement sera poursuivi en 2012.

Le Rapporteur spécial se bornera à citer la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes de mai 2011 :

*« Une caractéristique du programme 110 est la grande hétérogénéité des indicateurs retenus. Ainsi, l'indicateur 1.1 mesure la conformité des actions mises en œuvre avec les priorités stratégiques de l'aide française ; l'indicateur 2.1 décrit les modalités de l'aide (action de la France s'inscrivant dans un cadre d'action régional ou harmonisé) ; l'indicateur 3.1 s'efforce d'appréhender l'effet de levier (sous forme de prêts accordés par l'AFD) ; l'indicateur 3.2 a pour but d'évaluer les politiques d'aide conduites via l'AFD, la Banque Mondiale et le FASEP.*

***Toutefois, le programme 110 n'est assorti d'aucun indicateur de résultat ou d'impact à proprement parler. Par comparaison, le programme 209 en compte au moins deux (accès à l'eau potable, réduction des émissions de CO2). Enfin, malgré l'importance de ce volet, le programme 110 ne comporte pas d'indicateur relatif aux annulations de dette, celui-ci étant localisé sur le programme 852 Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France. »***

## A.– L'AIDE MULTILATÉRALE MANQUE D'INDICATEURS DE RÉSULTATS

L'année 2010 avait été marquée par une moindre consommation des crédits liés au traitement de la dette des pays pauvres et pour les indemnisations du Club de Paris. La diminution des montants demandés en AP pour 2012 (– 71 %) après une forte augmentation (x 3,5) demandée en loi de finances initiale pour 2011, s'explique par la reconstitution précédente des deux principaux fonds concessionnels de la Banque mondiale (Association internationale de développement) et de la Banque africaine de développement (Fonds africain de développement).

### 1.– Les dépenses d'intervention

- *Les Fonds fiduciaires au profit de pays sortant de crise : 4 millions d'euros en AE=CP*

La France apporte son soutien au processus de reconstruction des pays sortant de crise (Afghanistan, Palestine, etc.) par l'intermédiaire des fonds fiduciaires gérés par des institutions multilatérales. Dans le projet de loi de finances 2012, cette action représente 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

- *Le Fonds fiduciaire LAB/LAT : 0,067 million d'euros en crédits de paiement*

La France participe au financement d'un fonds fiduciaire dédié à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LAB/LAT), créé par le Fonds monétaire international (FMI). Ce fonds finance les évaluations des dispositifs nationaux LAB/LAT effectuées par le FMI, ainsi que ses missions d'assistance technique en faveur des pays émergents qui rencontrent des difficultés à se conformer aux standards du Groupe d'Action Financière (GAFI). Le Rapporteur spécial approuve cette initiative et souhaiterait être informé des résultats obtenus. Un engagement portant sur un montant total de 500 000 dollars (395 000 euros) a été réalisé en 2008, soit 100 000 dollars par an entre 2009 et 2013. Le montant de 100 000 dollars (soit 67 000 €) demandé en crédits de paiement représente la quatrième annuité qui sera versée au fonds LAB/LAT en 2012.

- *Initiative StAR : 0,10 million d'euros en AE=CP*

L'initiative StAR (*Stolen Assets Recovery Initiative*) a été créée en 2007 par la Banque mondiale et l'Office des nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) pour aider au recouvrement des avoirs détournés par leurs dirigeants.

StAR agit dans trois domaines :

- l'assistance technique pour aider les États dans les procédures, engagées à l'étranger pour le recouvrement d'actifs ;

– la mise en œuvre d’actions de sensibilisation et de formation (guides pratiques, etc.) ;

– une contribution aux réflexions et aux travaux des différentes enceintes (ONU, G20). Les crédits demandés au titre du projet de loi de finances pour 2012 s’élèvent à 0,10 million d’euros (AE = CP).

● *FMI – Facilité élargie de crédit (FEC) : 30 millions d’euros en AE=CP*

La FEC remplace la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), la Facilité de crédit de confirmation (FCC) et la nouvelle Facilité de crédit rapide (FCR). La FRPC, la FCC et la FCR étaient les trois guichets de prêt concessionnel du FMI, par lesquels ce dernier accorde des prêts assortis d’un taux d’intérêt compris entre 0,25 % et 0,5 % à des pays à faible revenu. Ces financements s’inscrivent dans le cadre de programmes conduits par le FMI, qui reposent sur des stratégies globales de réduction de la pauvreté pilotées par les pays concernés.

Le soutien de la France à ces facilités a pris jusqu’ici la forme de prêts concessionnels mis en œuvre par l’AFD. Il a fait l’objet de cinq accords internationaux successifs de 1988 à 2009, ce dernier accord portant sur l’octroi par l’AFD d’un prêt concessionnel d’un milliard de dollars au FMI. Au total, avec 10,7 % des ressources totales en équivalents dons, la France est le troisième contributeur au financement de la FEC, derrière le Japon et le Royaume-Uni.

S’agissant d’une opération menée par l’AFD pour le compte de l’État, en application de l’article R. 516-7 du code monétaire et financier, l’État verse à l’AFD des bonifications (objet des crédits demandés) pour couvrir le coût de l’opération. Ce coût correspond à la différence entre le coût de la ressource (généralement en euros et à taux fixe) levée par l’AFD sur les marchés financiers et le coût de la ressource prêtée au FMI (en Droits de Tirages Spéciaux – DTS – et à taux variable). De ce fait, l’évaluation prévisionnelle du montant de bonifications à verser à l’AFD est délicate, puisque ce montant dépend de l’évolution des taux d’intérêt et de change des différentes devises composant le DTS (euro, livre sterling, dollar, yen).

Le coût pour l’État, en 2012, du financement par l’AFD des facilités de prêt concessionnel du FMI est estimé à 30 millions d’euros (AE=CP)

2.– Les contributions aux quatorze fonds sectoriels (autorisations d’engagement : 43,60 millions d’euros ; crédits de paiement : 120,90 millions d’euros)

● *Santé : facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm) : 27,65 millions d’euros en crédits de paiement*

La Facilité financière internationale pour la vaccination est une initiative lancée conjointement par le Royaume-Uni et la France. Elle doit permettre de lever 4 milliards de dollars sur dix ans, à travers neuf émissions obligataires, afin

de financer des programmes de vaccination et de renforcement des capacités des systèmes sanitaires dans 72 pays pauvres. Selon l'Organisation Mondiale de la Santé, le surcroît d'investissement qu'apportera l'IFFIm devrait permettre d'éviter le décès de plus de cinq millions d'enfants d'ici 2015, concourant à la réalisation de plus de la moitié du quatrième objectif du millénaire (réduction de deux tiers du taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans).

L'IFFIm étant un instrument de financement, les opérations de vaccination sont conduites par la *Global Alliance for Vaccination and Immunisation* (GAVI) et les fonctions de gestion sont confiées à la Banque mondiale. En outre, la durée de vie de l'IFFIm est limitée à 20 ans à compter de son lancement en 2006.

L'engagement de la France à financer ce mécanisme innovant de financement de l'aide publique au développement (à hauteur de 32 % du montant total des émissions de l'IFFIm) a été pris en marge de la Conférence de Paris sur les financements innovants du développement (28 février-1<sup>er</sup> mars 2006). La France est ainsi le deuxième plus important contributeur de cette initiative après le Royaume-Uni ; les autres pays contributeurs sont l'Italie, l'Espagne, la Norvège, la Suède, l'Afrique du sud et les Pays-Bas.

La première tranche allouée à l'IFFIm est financée par la contribution de solidarité sur les billets d'avion. Pour la seconde tranche d'emprunts, constituée de huit émissions, un montant de 867,16 millions d'euros en autorisations d'engagement a été engagé en 2007. Conformément au calendrier de versement agréé entre les autorités françaises et le GAVI au titre de cette seconde tranche, un montant de 27,65 millions d'euros en crédits de paiement est demandé en 2012.

• *Eau et assainissement : initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique : 4,5 millions d'euros en crédits de paiement*

Cette initiative de la Banque africaine de développement, mise en place en 2005, a pour objectif de mobiliser les gouvernements africains et les bailleurs internationaux pour accélérer l'accès à des structures durables d'alimentation en eau potable et d'assainissement des populations vivant en zones rurales. La France a soldé en 2008 sa participation à la première période (40 millions d'euros). Les négociations pour la reconstitution de l'initiative sont aujourd'hui en cours et devraient déboucher d'ici le Forum mondial de l'eau de Marseille, prévu en mars 2012. La France joue un rôle moteur au niveau international sur le secteur de l'eau, clef de la sécurité alimentaire. Un montant de 39 millions d'euros d'autorisations d'engagement a été inscrit à cette fin en loi de finances initiale 2010 pour répondre aux besoins de financement de cette initiative puis a été reporté en 2011. Un montant de 4,5 millions d'euros en crédits de paiement est demandé pour couvrir les besoins anticipés de décaissement du fonds pour l'exercice 2012.

• *Sécurité nucléaire : la France participe à deux fonds d'aide à l'Ukraine dans le domaine de la sécurité nucléaire : le Fonds du sarcophage de Tchernobyl – Chernobyl Shelter Fund – CSF et le Compte pour la Sûreté Nucléaire – Nuclear Safety Account – NSA : 10 millions d'euros de crédits de paiement*

Le Fonds du sarcophage de Tchernobyl, géré par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), avait été reconstitué en mai 2005 afin de pouvoir conclure le contrat pour la construction du nouveau sarcophage. La France avait contribué à hauteur de 10,7 millions d'euros à cette reconstitution ; cet engagement a été soldé en 2008. Une nouvelle reconstitution a eu lieu en 2011, 25<sup>ème</sup> anniversaire de l'accident de Tchernobyl, et alors que le fonds CSF arrivait à épuisement.

Le compte pour la sûreté nucléaire (NSA), géré par la BERD, finance aujourd'hui deux projets sur le site de Tchernobyl correspondant au traitement des combustibles usés (*Interim Storage of Spent Nuclear Fuel-2 – ISF-2*) et des déchets liquides (Liquid Radioactive Waste Treatment Plant ). Après des années de reports et complexifications du projet ISF-2, un nouveau contrat a été signé début 2011 et une reconstitution du fonds a eu lieu en même temps que la reconstitution du fonds CSF (de manière globale).

Les négociations conduites en 2011 par la présidence française du G8, à travers la Conférence des donateurs de Kiev puis le Sommet du G8 de Deauville, ont permis de mobiliser les 740 millions d'euros nécessaires à l'achèvement des projets (604 millions d'euros pour le CSF / 136 millions d'euros pour le NSA). La participation globale de la France s'élèvera à 51,2 millions d'euros. Cet engagement prend effet en 2011 et s'étendra sur une durée de quatre ans. Il est demandé 10 millions d'euros en crédits de paiement pour l'échéance 2012.

• *Environnement : Fonds pour l'environnement mondial (FEM) : 64 millions d'euros de crédits de paiement*

Le Fonds pour l'environnement mondial a été créé en 1991 à l'initiative de la France et de l'Allemagne, afin d'apporter des ressources financières aux pays en développement et en transition, dans le but de financer les coûts additionnels induits par la mise en œuvre de programmes, de projets et d'activités de protection de l'environnement mondial. Ce fonds multilatéral hébergé à la Banque mondiale et alimenté par des contributions volontaires réunit plus de 180 membres. Il est actuellement le principal instrument multilatéral en matière de préservation de l'environnement mondial et contribue fortement à la rationalisation du système environnemental international. Son champ recouvre six domaines principaux : la perte de biodiversité, les changements climatiques, la préservation des terres, la dégradation de la couche d'ozone, la lutte contre les polluants et la prévention de la dégradation des eaux internationales. Le CICID du 5 juin 2009 a rappelé l'importance de cet instrument, indiquant que « la France prendrait activement part au débat international sur le financement de la lutte contre le réchauffement climatique, en confortant le rôle central du fonds pour l'environnement mondial. »

**La France a décidé de développer une ressource nouvelle, alimentée par la vente d'une partie de nos crédits carbone attribués au titre du protocole de Kyoto** (Unités de Quantités Attribuées – UQA). En effet, la France va au-delà de ses obligations vis-à-vis du Protocole et a accumulé ainsi un excédent d'UQA. Ces ressources devaient permettre d'amplifier les actions de la France portant sur la lutte contre le changement climatique, en conduisant des projets dans les pays en développement. Il s'agit en l'occurrence d'actions en faveur de la protection des forêts, à hauteur de 150 millions d'euros au total sur 2011-2012 afin de compléter les 100 millions d'euros déjà budgétés sur 2010-2012 <sup>(1)</sup> et respecter ainsi l'engagement de consacrer 20 % des financements précoces pour lutter contre la déforestation.

Budgétairement, ce dispositif s'est traduit par la création en loi de finances 2011 d'un compte d'affectation spéciale intitulé *Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique* et rassemblant deux nouveaux programmes budgétaires (781 et 782). **Néanmoins, ce CAS n'a jusqu'ici pas pu être abondé, faute de recettes issues de la vente d'UQA, en raison de conditions de marché particulièrement difficiles.** Dans ce contexte, le financement d'une partie des engagements de la France en faveur de la lutte contre la déforestation et de la gestion durable des forêts sera assuré par un abondement spécifique du programme 110 en 2011 et 2012. **Le rapporteur estime que la comptabilisation de ces ressources en APD est contestable.**

La France met en œuvre son engagement au titre du *fast start* par le biais de sa participation à des fonds multilatéraux (Fonds pour l'Environnement Mondial – FEM – et Fonds pour les technologies propres – CTF) et à des organismes de coopération bilatérale (AFD et Fonds Français pour l'Environnement Mondial – FFEM). Plus précisément :

La France a participé à la cinquième reconstitution du **FEM** en mai 2010, en s'engageant sur la période 2011-2014 à contribuer à hauteur de 215,5 millions d'euros (soit une augmentation de 57 % en dollars par rapport à la période précédente), dont un tiers est consacré à la lutte contre le changement climatique. Sur cette somme, 75 millions d'euros seront dédiés spécifiquement au financement d'actions en faveur d'une gestion durable des forêts. 13 millions d'euros ont été comptabilisés au titre du *fast start* 2010 et 43 millions d'euros le seront au titre du *fast start* 2011, dont 30 millions d'euros pour la forêt.

La France s'est aussi engagée à contribuer au Fonds pour les technologies propres – *Clean technology Fund* – CTF créé en 2008, via un prêt bonifié de 203 millions d'euros, comptabilisé sur trois ans (2010-2012) et versé au CTF en décembre 2010. Pour 2010, 2011 et 2012, la contribution annuelle au *fast start* s'élève donc à 67,7 millions d'euros.

---

(1) 15 millions d'euros pour le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), 7 millions d'euros pour le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), aides budgétaires sectorielles de 45 millions d'euros pour l'AFD en lien avec le volet forestier des stratégies de développement sobre en carbone des pays partenaires et 30 millions d'euros pour l'AFD en faveur de la lutte contre la déforestation.

**Le Rapporteur spécial estime qu'un effort d'économies et de clarification pourrait éviter la dispersion de l'action de l'État. Il souhaiterait que la direction générale du Trésor puisse faire état des résultats obtenus au travers l'action de ces fonds, notamment en ce qui concerne les fonds détournés dans les pays émergents et l'appui à la mobilisation de ressources fiscales.** D'autre part, vingt ans après la catastrophe de Tchernobyl, qu'en est-il de la coopération française au sarcophage ? L'Ukraine a-t-elle les moyens financiers d'assurer la sécurité nucléaire de son propre pays avec l'aide rémunérée de l'expertise française en matière de sûreté nucléaire ?

### 3.— Les dépenses d'opérations financières

Plus de 44 % de l'aide économique et financière du programme 110 et 73 % de l'aide multilatérale sont mis en œuvre par le biais de l'Association Internationale de développement (AID) et du Fonds africain de développement (FAD)

*a) La participation au groupe de la Banque mondiale et au Fonds monétaire international* (autorisations d'engagement : 0 ; crédits de paiement : 400 millions d'euros)

L'Association internationale de développement (AID) : 400 millions d'euros de crédits de paiement.

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 33 % des crédits d'aide du programme 110 et plus de 55 % des crédits multilatéraux du programme. Ses fonds sont reconstitués tous les trois ans.

#### ● *Structure*

Le groupe Banque mondiale regroupe plusieurs entités qui mobilisent chacune des leviers d'action distincts en faveur de l'aide au développement. La Banque mondiale *stricto sensu* inclut la Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD) et l'AID. Les pays éligibles aux financements de l'AID doivent réunir trois critères : un PIB par habitant qui n'excède pas 1 165 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.

Sont actuellement éligibles à l'AID 79 pays dont la moitié, soit 39, se trouvent en Afrique ; certains d'entre eux sont dits « à financement mixte », c'est-à-dire que, bien qu'ils ne respectent pas le premier critère (PIB par habitant), leur niveau de solvabilité leur permet de contracter des prêts auprès de la BIRD. Il s'agit par exemple de l'Inde, du Pakistan ou de la Bolivie.

- *Gouvernance*

La Banque mondiale comprend 186 pays membres et l'AID 167 ; il faut obligatoirement être membre de la BIRD (et donc du FMI) pour être membre de l'AID. Les actionnaires de la Banque sont représentés par un Conseil des Gouverneurs qui est l'organe de décision suprême de la Banque mondiale. Après les États-Unis et le Japon la Chine est le troisième actionnaire, devançant l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. La France et le Royaume-Uni maintiennent leur parité à la BIRD, au cinquième rang *ex-æquo* avec 3,75 % des droits de vote et conservent tous deux une chaise désignée. Les six principaux actionnaires (Allemagne, Chine, États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni) nomment chacun un administrateur. Les pays en voie de développement et en transition bénéficient de 47,2 % des voix. Les autres pays membres sont regroupés selon des modalités variables en « circonscriptions » et représentés par dix-neuf administrateurs. Le principe d'une troisième chaise pour l'Afrique subsaharienne au conseil d'administration, est mis en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2010, ce qui a conduit à un élargissement du conseil de 24 à 25 sièges.

L'AID étant une entité autonome de la BIRD sur le plan juridique et financier. Après la seizième reconstitution, la France dispose de 3,66 % des droits de vote à l'AID, derrière les États-Unis, le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

- *Objectifs et missions*

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 lesquels ils ne font aucun versement. Du 1<sup>er</sup> juillet 2010 au 30 juin 2011, les engagements de l'AID ont atteint 16,3 milliards d'euros dont plus de la moitié concernait l'Afrique subsaharienne. L'année fiscale 2011 est la dernière année du cycle de l'AID-15. Au total, l'AID-15 aura versé 1,4 milliard de dollars dans le cadre de la nouvelle fenêtre de réponse aux crises destinée à atténuer l'impact de la crise économique et à répondre aux chocs et 4,8 milliards de dollars de soutien aux États fragiles.

- *La contribution de la France à l'AID*

La France s'est engagée en décembre 2010 à verser à l'AID un montant global de 1,2 milliard d'euros sur la période 2012-2014 au titre de la 16<sup>ème</sup> reconstitution, maintenant ainsi son rang de cinquième contributeur. Parmi les objectifs de l'AID, figure l'affectation à l'Afrique de la majorité des ressources de l'AID-16. Ces contributions devraient renforcer l'engagement de l'AID dans les États fragiles, notamment en Afrique, conformément aux priorités bilatérales de la France dont l'effort fait masse avec les autres bailleurs autour d'une des priorités communes qu'est la réduction de la pauvreté.

Les autorisations d'engagement correspondant à la seizième reconstitution de l'AID ont été engagées en 2011 à hauteur de 1,2 milliard d'euros. Les crédits demandés sur cette ligne pour 2012 correspondent à la première échéance de cet engagement, soit 400 millions d'euros.

b) *La participation aux groupes des Banques régionales* (autorisations d'engagement : 92,50 millions d'euros ; crédits de paiement : 154,89 millions d'euros)

● Le Fonds africain de développement (FAD) : 126,97 millions d'euros de crédits de paiement

Le Fonds africain de développement constitue le guichet concessionnel de la Banque africaine de développement (BAfD). Comme l'AID à la Banque mondiale, il fournit des ressources aux pays à faible revenu pour financer des projets initiés par ces derniers et assurer une assistance technique dans le domaine des études et du renforcement des capacités.

– *Structure*

Fondée en 1964, la BAfD est une banque de développement régionale et multilatérale comptant comme actionnaires 53 pays africains et 24 pays non africains, dont la France. Le Fonds Africain de développement (FAD) a été créé en 1973. Les ressources du FAD proviennent des contributions des bailleurs (essentiellement les membres non africains mais aussi l'Afrique du Sud), des transferts de la BAfD et des ressources internes.

– *Objectifs et mission*

La BAfD a pour objectif de promouvoir la croissance économique durable en Afrique en vue de réduire la pauvreté. La BAfD accorde à ses clients, secteurs publics et privé, des prêts non concessionnels, sur des durées pouvant aller jusqu'à 20 ans, incluant des différés d'amortissement allant jusqu'à cinq ans. Comme les autres banques multilatérales de développement, elle bénéficie d'une notation « AAA », ce qui lui permet de se financer sur les marchés à des conditions très compétitives et d'en faire bénéficier ses pays-clients. Le FAD accorde des prêts à ses pays-membres africains (hors pays dits « à revenus intermédiaires ») à des taux extrêmement concessionnels (0,75 %) sur une période allant jusqu'à 50 ans, y compris un différé d'amortissement de dix ans. Destinées à financer des projets de développement économique et de développement humain, les ressources du FAD sont allouées selon les critères de solvabilité et de performance des pays.

En septembre 2010, la France s'est engagée à contribuer à hauteur de 400 millions d'euros au FAD-12 couvrant la période 2011-2013, ce qui la place au quatrième rang des contributeurs derrière le Royaume-Uni, l'Allemagne et les États-Unis. Les priorités françaises ont été prises en compte dans la stratégie du FAD sur 2011-2013 : outre les priorités sectorielles à l'agriculture, à l'éducation et au secteur privé, les interventions dans les États fragiles et en faveur de l'intégration régionale ont été renforcées. La France, ayant choisi d'adopter un calendrier accéléré de paiement, a bénéficié d'une réduction portant sa contribution à 380,91 millions d'euros. Les autorisations d'engagement correspondantes ont été

engagées en 2011. À l'issue de la douzième reconstitution du FAD, la France passe du 2<sup>ème</sup> au 4<sup>ème</sup> rang de contributeur (de 10,9 % à 8,7 %) derrière le Royaume-Uni, l'Allemagne et les États-Unis.

Il est donc demandé pour 2012, 126,97 millions d'euros de crédits de paiement, au titre de la deuxième échéance.

*c) Le Fonds asiatique de développement (FAsD) (92,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 24,28 millions d'euros de crédits de paiement)*

Le Fonds asiatique de développement constitue le guichet concessionnel de la Banque asiatique de développement.

Les négociations de la dixième reconstitution du fonds ont été menées en 2008 pour la période 2009-2012. Cette reconstitution a permis de modifier certains paramètres du Fonds, dans le sens des positions défendues par la France. La part des ressources allouées aux projets régionaux a ainsi fortement augmenté (passant d'environ 5 % à 10 % du total des ressources du FAsD). Afin d'accroître la part des ressources allouées aux pays les plus pauvres, les allocations aux grands pays *blends* (Vietnam, Pakistan et Bangladesh) ont été plafonnées. Ces pays ont en effet accès à la fois aux ressources concessionnelles et aux ressources du capital ordinaire du FAsD. Enfin, cet exercice de reconstitution aura permis de développer l'un des cadres de mesure des résultats les plus élaborés au sein des fonds multilatéraux.

Les autorisations d'engagement (97,12 millions d'euros) au titre de cette reconstitution ont été engagées en 2009 pour une période de quatre ans. Le montant de crédits de paiement demandé en 2012 sur cette ligne, soit 24,28 millions d'euros, correspond à la quatrième et dernière annuité.

Les négociations relatives à la onzième reconstitution du FAsD, pour la période 2013-2016, vont démarrer à l'automne 2011 et se concluront en 2012. La France y défendra ses priorités en faveur des États les plus pauvres et de l'intégration régionale, en particulier dans la région du Mékong, dans un contexte où le succès de la reconstitution pourrait dépendre de la mobilisation des grands bailleurs émergents. La dotation prévisionnelle demandée pour assurer la contribution française sur 2013-2016 est de 92,5 millions d'euros (autorisations d'engagement).

## B.- L'AIDE BILATÉRALE : PRÊTS BONIFIÉS DE L'AFD ET AIDE GLOBALE

En 2011, les dépenses d'intervention de l'action n° 2 *Aide économique et financière bilatérale* représenteront 351 millions d'euros en crédits de paiement. L'essentiel des crédits rémunère les interventions d'aide bilatérale relevant de l'AFD (318 millions d'euros), ainsi que la rémunération de l'AFD (2,9 millions d'euros) pour la mise en œuvre des aides budgétaires globales et les opérations de conversion de dette et celle de Natixis (6 millions d'euros) pour son activité de gestion de prêts de la Réserve pays émergents.

## 1.– La politique de prêts de l'Agence française de développement

Les prêts accordés par l'AFD peuvent être concessionnels ou non, et bénéficier à la fois à des contreparties souveraines (État), « sous-souveraines » (collectivités locales) ou encore non souveraines (secteur privé).

L'intervention de l'AFD se compose essentiellement de bonifications de prêt aux états étrangers, elle se monte pour 2012 à 242 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 179 millions d'euros de crédits de paiement.

Les bonifications d'intérêt accordées par l'État pour le financement des prêts octroyés par l'AFD dans les États étrangers permettent d'abaisser le taux d'intérêt de la ressource financière proposée par l'AFD aux bénéficiaires publics et parapublics de ses concours.

Le financement par l'État des prêts mis en œuvre par l'AFD dans les États étrangers est assuré par deux canaux : le présent programme d'une part, et les prêts très concessionnels octroyés à l'AFD au titre du programme 853 *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans les États étrangers* du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* d'autre part.

Ces prêts ont trois objectifs principaux : la lutte contre la pauvreté, l'appui à la croissance et la protection des biens publics mondiaux.

Les règles de comptabilisation des prêts dans l'effort d'APD de la France sont complexes. Pour être qualifiables en prêts APD selon les règles du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), les prêts de l'AFD doivent financer des projets contribuant au développement des pays emprunteurs et comporter un élément de libéralité<sup>(1)</sup> supérieur à 25 %. Dans ce cas, ils donnent lieu à l'enregistrement d'une contribution *positive* à l'effort d'APD de la France à hauteur du montant du prêt déboursé, puis d'une contribution *négative* à hauteur des montants remboursés en capital.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la part de l'AFD dans l'aide publique au développement française depuis 2000.

---

(1) L'élément de libéralité est défini comme la différence entre la valeur nominale du prêt et le montant actualisé (au taux de 10 %) des règlements à la charge de l'emprunteur prévus pendant la durée du prêt, exprimée en pourcentage de la valeur nominale du prêt. Il est déterminé par le taux d'intérêt du prêt, par la durée du prêt – durée séparant la date de l'engagement de celle du dernier règlement au titre de l'amortissement – et par le délai de franchise – intervalle séparant la date de l'engagement de celle du premier paiement au titre de l'amortissement.

## ÉVOLUTION DE LA PART DE L'AFD DANS L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

	APD nette générée par les activités de l'AFD (hors FMI)	APD nette totale de la France (*)	%	APD brute générée par les activités de l'AFD (hors FMI)	APD brute totale de la France (*)	%
2000	312	4 454	7%	539	5 424	10
2001	333	4 688	7%	527	5 708	9
2002	446	5 821	8%	707	7 130	10
2003	212	6 420	3%	579	8 104	7
2004	414	6 820	6%	679	7 888	9
2005	445	8 067	6%	755	9 277	8
2006	707	8 445	8%	1 155	10 169	11
2007	925	7 220	13%	1 223	8 399	15
2008	1 555	7 562	21%	1 904	8 694	22
2009	1 662	9 048	18%	1 964	10 134	19
2010	2 548	9 751	26%	2 881	10 853	27

Source : OCDE/CAD & DG Trésor.

NB. : Le fort flux positif de 2002 est lié au versement d'un prêt d'ajustement structurel de 147 millions d'euros au bénéfice de la Côte d'Ivoire. La faiblesse du flux net de 2003 est la conséquence de l'apurement des dettes de la République Démocratique du Congo dans le cadre d'un traitement en Club de Paris. La hausse qui suit est liée à l'accroissement de l'activité de l'AFD.

Traditionnellement, les prêts de l'AFD étaient concentrés sur sa zone de solidarité prioritaire, composée de 55 pays dont 40 en Afrique subsaharienne. Le champ d'intervention géographique de l'Agence a été étendu au pourtour méditerranéen en 2002, puis à des « pays émergents », avec des taux de concessionnalité faible ou nulle des prêts, en 2002, 2006 et 2009.

Conformément aux engagements du CICID du 5 juin 2009, 60 % de l'effort financier de l'État en faveur des activités de l'AFD est concentré sur l'Afrique subsaharienne.

Les autorisations d'engagement demandées en 2012 au titre des bonifications d'intérêt des prêts de l'AFD aux États étrangers s'élèvent à 242 millions d'euros. Elles visent à accompagner les activités de l'Agence tout en respectant la priorité donnée aux pays d'Afrique subsaharienne. En particulier, elles permettront d'assurer la croissance des activités de l'AFD en matière de soutien au secteur privé (prêts non souverains), conformément aux engagements pris par le Président de la République dans le discours prononcé en février 2008 devant le Parlement sud-africain.

La demande de crédits de paiement s'établit, pour 2012, à 179 millions d'euros. Elle correspond presque exclusivement à la mise en œuvre d'engagements antérieurs à 2012.

**Le Rapporteur spécial constate que l'APD nette générée par l'activité bancaire de l'AFD a bondi de 312 millions d'euros en 2000 à 2,5 milliards d'euros en 2010, sous l'effet d'une audacieuse politique de prêts. Il s'interroge sur les fluctuations de l'effet de levier, qui a triplé entre 2006 et 2011 en raison d'une nouvelle méthode de calcul du coût pour l'État des prêts de l'AFD, qui méritent des explications générales et circonstanciées par pays. Pourquoi par exemple cet effet de levier passe-t-il de 3,7 à 18 au Maroc, de 2,6 à 5 au Kenya et de 3,7 à 44 en République Dominicaine de 2005 à 2010 ? Il remarque que l'activité non concessionnelle a été multipliée par 7,5 de 2004 à 2010 et représente désormais 35 % de l'activité du groupe.**

**D'autre part, le Rapporteur spécial a parcouru avec intérêt la liste des prêts engagés par l'AFD en 2010.** Il constate que ces prêts concernent d'opérations d'infrastructures de transport qui sont effectivement structurantes dans les pays concernés. Mais peut-on réellement qualifier un prêt visant la réfection de l'aéroport de Capetown en Afrique du Sud comme une aide au développement ? Par ailleurs le Rapporteur spécial constate la qualité de l'expertise menée par l'AFD. Il approuve la signature du Com avec l'État en juin 2011, alors que le troisième plan d'orientation stratégique de l'AFD pour 2012-2016 est en voie de finalisation. Celui-ci prévoit des mesures pour assurer la transparence et la redevabilité d'une activité croissante et de plus en plus complexe notamment en ce qui concerne la filiale Proparco. **Le Rapporteur spécial constate que les contraintes de la législation bancaire, et notamment Bale III, s'imposant à l'AFD, celle-ci va avoir besoin de capitaux propres supplémentaires en raison d'une politique de prêts trop dynamique ou d'un modèle de développement inadapté.**

## 2.– Les aides budgétaires globales

• **En 2010**, 47 millions d'euros de crédits ont été octroyés en faveur d'États d'Afrique subsaharienne et de l'Océan indien sous forme d'aides budgétaires globales :

– 12 millions d'euros sont répartis entre 4 pays dans le cadre d'aides budgétaires globales de stabilisation macroéconomique (Bénin, Mauritanie, Niger et Togo) ; (le Rapporteur spécial rappelle que le CICID de juin 2009 a défini la priorité géographique de la coopération française à travers une liste de 14 pays pauvres prioritaires, 14 pays d'Afrique subsaharienne : le Bénin, le Burkina Faso, les Comores, le Ghana, la Guinée Conakry, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République Démocratique du Congo, la République Centrafricaine, le Sénégal, le Tchad, le Togo).

– 5 millions d'euros dans le cadre d'une ABG de réduction de la pauvreté en faveur du Mali ;

– 30 millions d’euros pour les Commissions de l’Union économique et monétaire ouest africaine et de la Communauté économique et monétaire de l’Afrique centrale, en appui aux programmes économiques régionaux ;

– une aide budgétaire globale de 20 millions d’euros a en outre été octroyée à Haïti, conformément aux engagements pris par la France à la suite du tremblement de terre qui a frappé Haïti le 12 janvier 2010.

• **En 2011**, l’essentiel des aides budgétaires globales sera octroyé au second semestre. Au 30 juin 2011, seule une aide budgétaire globale de réduction de la pauvreté de 2 millions d’euros en faveur du Togo a été engagée.

Le tableau ci-après résume les engagements des aides budgétaires sur la période 2009-2011.

#### RÉPARTITION GLOBALE ET ENGAGEMENT DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

(en millions d’euros)

	2009		2010		2011	
	Prévisions initiales	Engagements	Prévisions initiales	Engagements	Prévisions initiales	Engagements au 30 juin
UEOMA			20	20	60	
CEMAC			20	10	60	
Bénin	5		2	3	2	
Burkina Faso		19,5				
Burundi	2					
Comores		2				
Guinée	3				5	
Guinée Bissau	3	3	3			
Haïti		2	5	20	20	
Mali	10	5	10	5	5	
Mauritanie			3	3		
Niger	8	5		3	5	
RDC			7			
RCA	3	2			1	
Togo	5	4	3	3	1,5	2
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>42,5</b>	<b>73</b>	<b>67</b>	<b>159,5</b>	<b>2</b>

Une ABG triannuelle de 20 millions d’euros/an engagée en 2007 couvrait la période 2007-2009.

ABG 2009-2011.

Source : Ministère de l’Économie.

### III.- LE PROGRAMME 209 : SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et plus précisément sa direction générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) mettent en œuvre, au sein du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*, l'engagement de la France à contribuer au développement économique et humain des pays en développement, sur la base des décisions du CICID et selon trois axes majeurs :

– la coopération bilatérale, qui inclut l'ensemble des actions bilatérales dans les secteurs prioritaires définis par le CICID du 5 juin 2009 (santé, éducation, agriculture, développement durable et croissance), est mise en œuvre, en partie, par des opérateurs (en premier lieu l'Agence française de développement). La coopération bilatérale inclut aussi la gouvernance, seul domaine qui est géré directement par le ministère des Affaires étrangères et européennes ;

– la coopération multilatérale à travers les contributions volontaires aux Nations Unies, la francophonie et la lutte contre le SIDA, à travers le Fonds mondial SIDA ;

– la coopération communautaire mise en œuvre à travers un unique instrument, le Fonds européen de développement.

Le programme 209 contribue à mettre en œuvre les priorités établies dans le cadre de la présidence française du G8 et du G20 (partenariat de Deauville, transitions démocratiques en Afrique, poursuite du plan d'action de Séoul en faveur du développement...). Les tableaux ci-dessous retracent le partage des crédits demandés pour 2012, qui diminuent de 2 134 à 2 113 millions d'euros, soit – 1 %.

#### PROGRAMME 209 : RÉCAPITULATIONS DES CRÉDITS PAR TITRE ET PAR CATÉGORIE

(en euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012
Titre 1. Dépenses de personnel	221 377 202	222 720 988	221 377 202	222 720 988
Rémunérations d'activité	184 080 740	182 103 181	184 080 740	182 103 181
Cotisations et contributions sociales	34 781 329	37 887 621	34 781 329	37 887 621
Prestations sociales et allocations diverses	2 515 133	2 730 186	2 515 133	2 730 186
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	37 027 629	37 204 308	38 939 629	41 604 308
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	23 061 111	28 261 111	28 273 111	35 561 111
Subventions pour charges de service public	13 966 518	8 943 197	10 666 518	8 043 197
Titre 6. Dépenses d'intervention	1 794 755 474	1 830 521 128	1 873 714 271	1 848 964 875
Transfert aux ménages	10 716 911	10 716 911	10 716 911	10 716 911
Transferts aux entreprises	15 390 000	14 985 000	15 390 000	14 985 000
Transferts aux collectivités territoriales	9 835 586	9 835 586	9 835 586	9 835 586
Transferts aux autres collectivités	1 758 812 977	1 794 983 631	1 837 771 774	1 813 427 378
<b>Total</b>	<b>2 053 160 305</b>	<b>2 090 446 424</b>	<b>2 134 031 102</b>	<b>2 113 290 171</b>

Source : PAP 2012.

Le programme 209 se compose pour 31,1 % de crédits consacrés à la coopération bilatérale, de 20,1 % de crédits de coopération multilatérale, de 38 % de coopération communautaire et de 10 % de dépenses de personnel.

Pour l'essentiel, le Rapporteur spécial reprend les observations de la Cour des comptes dans sa note budgétaire de mai 2011 selon laquelle la politique d'aide publique au développement est contrainte par une « *multiplicité d'engagements internationaux qui nuisent à un examen consolidé correspondant à une hiérarchie des priorités, et par un montant important de dépenses obligatoires ou inéluctables* ». La Cour s'interrogeait, comme le Rapporteur spécial, sur le fonctionnement du co-sécrétariat du Cicid, qui n'aborde pas dans ses réunions les questions budgétaires, ce qui nuit à la fixation d'objectifs réalistes.

Le Rapporteur spécial évoquera à contrario le tri opéré par le Royaume-Uni dans ses priorités de coopération, au risque de mettre ses partenaires internationaux en difficulté d'après le ministère des Affaires étrangères, et le commentaire assez dur de la Cour des comptes **sur l'absence de stratégie véritable de l'état en matière d'aide au développement** : « *La mission Aide publique au développement se caractérise par l'absence de pilotage formel de sa gestion à un niveau interministériel. Cela s'explique par la nomenclature des programmes et la destination des crédits, très différentes d'un programme à l'autre, bien que la finalité soit la même. Elle se caractérise en outre pour chaque programme par une gestion contrainte, liée à la part importante de dépenses obligatoires et la nature politique des interventions.* »

« *Enfin, la qualité de la relation avec l'opérateur principal, l'AFD, reste une donnée essentielle de la gestion. Or la question des conditions du pilotage de l'AFD par le MAEE s'est parfois posée. En particulier, l'absence de contrôle sur le montant et le rythme des décaissements en crédits de paiement par l'AFD limite la capacité de gestion, et ses conséquences budgétaires ne semblent pas avoir été totalement appréhendées dans la gestion future. Le transfert au programme 209 de la rémunération de l'AFD garantira sans doute au responsable de programme une plus grande marge de manœuvre pour opérer des choix stratégiques d'allocation de ressources entre les différents instruments mis en œuvre par l'Agence* ».

En ce qui concerne l'action sectorielle de l'AFD, la répartition des projets engagés est la suivante :

(en millions d'euros)

	2008	%	2009	%	2010	%
Agriculture et sécurité alimentaire	31	14	45	20	39	21
Eau et assainissement	70	31	15	6	26	14
Éducation et formation professionnelle	17	8	30	13	16	9
Environnement et ressources naturelles	10	5	15	7	27	15
Infrastructures et développement urbain	34	15	28	12	32	18
Santé et lutte contre le Sida	19	9	52	23	15	8
Secteur productif	14	6	32	14	17	9
Autres et multisecteurs	27	12	12	5	10	6
<b>Total</b>	<b>222</b>	<b>100</b>	<b>229</b>	<b>100</b>	<b>182</b>	<b>100</b>

Source : AFD.

Au cours de son audition par le Rapporteur spécial le 6 octobre 2011, M. Serge Tomasi, directeur de l'Économie globale et des stratégies du développement au ministère des Affaires étrangères, a rappelé que les priorités du programme 209 sont les contrats de désendettement (1,7 milliard d'euros pour 2012 soit 15 % des crédits du programme, dont 2 milliards d'euros pour la Côte d'Ivoire sur 10 à 20 ans). Il s'est étendu sur les crédits alloués à la lutte contre le Sida. À ce titre, le Rapporteur spécial s'interroge sur la progression des crédits de 60 millions d'euros annoncés par le Président de la République au profit du Fonds mondial sur le Sida, alors que l'Allemagne et la Suède ont suspendu leur contribution dans l'attente des conclusions de l'audit en cours et que l'organisme Unitaid est normalement affectataire des crédits de la taxe sur les billets.

Le Rapporteur spécial a entendu avec intérêt les remarques du directeur sur le coût de fonctionnement trop élevé de l'aide multilatérale, alors que celle-ci relève de 261 organisations de taille différente, de la Banque Mondiale aux petites structures, et sur la rationalisation nécessaire de l'APD européenne dont les instruments sont trop nombreux et les procédures d'instruction trop lourdes.

#### A.– L'AIDE BILATÉRALE ET L'AIDE-PROJET

L'aide-projet (dons) intervient dans la zone de solidarité prioritaire (ZSP) à travers trois 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 ;

– en ce qui concerne le FSP, sa dotation de 62 millions d'euros de crédits demandés pour 2012 accuse une diminution de – 20 %. Les principaux pays destinataires sont l'Afghanistan, Haïti, le Cambodge, le Cameroun, le Laos, Madagascar, la République démocratique du Congo, le Sénégal et les Territoires Palestiniens. La répartition par zone géographique des projets révèle une forte croissance des interventions en Afrique sub-saharienne et dans l'océan indien qui passe de 26 % en 2009 à 78 % pour le premier semestre 2011 ;

– les subventions de l'AFD pour les autres secteurs (éducation, santé, eau, environnement, développement rural). Les autorisations d'engagements pour des subventions en dons-projets se sont élevées à 228 millions d'euros en 2009, 182 millions d'euros en 2010 et doivent atteindre 211 millions d'euros en 2011. À l'issue du conseil d'administration de l'AFD du 7 juillet 2011, le montant des engagements pour 2011 s'élevait à 55 millions d'euros. Pour 2009 et 2010, la

répartition par grandes régions met en évidence le maintien à plus de 60 % des engagements en Afrique sub-saharienne et la part importante consacrée aux pays fragiles <sup>(1)</sup> (plus de 20 %).

**ENGAGEMENTS DE L'AFD EN SUBVENTIONS PAR GROUPE DE PAYS (PMA/NON PMA)  
ET PAR GRANDE RÉGION**

*(en millions d'euros)*

	2009	2010	Prévisions 2011	Autorisés au 1 <sup>er</sup> semestre 2011
<b>Afrique Sub-Saharienne</b>	<b>145</b>	<b>110</b>	<b>164</b>	<b>50</b>
dont 14 PMA prioritaires CICID	112	59	142	37
dont Projets régionaux Afrique	15	46	13	10
<b>Pays fragiles</b>	<b>56</b>	<b>39</b>	<b>32</b>	<b>1</b>
<b>Autres pays</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>7</b>	<b>3</b>
dont Méditerranée	7	7		2
dont Asie	10	6		1
dont projets régionaux	3	9		
<b>Projets transversaux</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>1</b>
<b>Total subventions</b>	<b>228</b>	<b>182</b>	<b>211</b>	<b>54</b>
dont PMA	158	158	105	37
Afrique Sub-Saharienne	63 %	61 %	78 %	92 %
Pays Fragiles	25 %	21 %	15 %	2 %
Autres pays	9 %	12 %	3 %	5 %
Projets transversaux	3 %	6 %	4 %	1 %
<i>Total subventions</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>

14 PMA prioritaires CICID/total des subventions hors projets régionaux, hors projets transversaux et hors pays fragiles.

Source : AFD.

La répartition des engagements en subventions selon la nomenclature sectorielle du CICID <sup>(2)</sup> est présentée ci-dessous.

**SUBVENTIONS AFD SELON LA NOMENCLATURE CICID**

*(en millions d'euros)*

	2009	2010	Réalisations 1 <sup>er</sup> semestre 2011
Agriculture et sécurité alimentaire	45	39	15
Eau et assainissement	15	26	4
Éducation	30	16	13
Environnement et ressources naturelles	15	27	2
Infrastructures et développement urbain	28	31	12
Santé et lutte contre le sida	52	15	
Secteur productif	32	17	4
Autres et multi secteurs	12	10	5
	228	182	54

Source : AFD.

(1) Afghanistan, Haïti, Territoires Autonomes Palestiniens.

(2) Cette nomenclature prévoit une répartition sectorielle selon 7 occurrences : agriculture et sécurité alimentaire, eau et assainissement, santé et lutte contre le sida, éducation, environnement et ressources naturelles, infrastructures et développement urbain, secteur productif, autres et multi secteurs.

## B.– LES SUBVENTIONS DÉLÉGUÉES PAR L'AFD AUX ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la gestion du dispositif de renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des organisations de solidarité internationale françaises a été confiée à l'AFD, à compter de janvier 2009, qui a confié cette gestion à une équipe dédiée, la « division des partenariats avec les ONG » (DPO) au sein de la direction de la stratégie.

### COFINANCEMENTS ATTRIBUÉS PAR LA DPO DE L'AFD SUR COMPTE PROPRE DEPUIS JANVIER 2010

(autorisations d'engagement)

	2010	2011	2012 (PLF)
Cofinancements AFD	42 370 000	42 030 000	% de 317 334 450 <sup>(1)</sup>

(1) La ventilation de la ligne « dons-projets » du PLF 2012 (programme 209) n'est pas connue à ce jour.

Depuis janvier 2010, l'appui aux organisations de solidarité internationales se fait sur **compte propre** de l'AFD. La DPO assure le suivi technique et financier des projets engagés et instruit les demandes de cofinancement des ONG. Le comité spécialisé ONG, créé par le décret n° 2009-618 du 5 juin 2009, décide de l'octroi des cofinancements. Il est présidé par le Président du conseil d'administration de l'AFD et comprend quatre représentants de l'État, dont deux sont nommés par le ministre des Affaires Étrangères et européennes, un par le ministre de l'Économie et un par le ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

En 2009, la division des partenariat avec les ONG a géré et instruit ces projets pour le compte de l'État (suivi technique et opérationnel des projets pluriannuels engagés par le MAEE avant le 31 décembre 2008 et instruction et suivi pour tous les autres projets, tous secteurs et pays confondus). En 2009, les cofinancements ont été octroyés par un comité ONG présidé par le chef de la mission des relations avec la société civile de la DGM. Pour les projets de terrain, un avis d'opportunité est demandé aux ambassadeurs concernés, soit par l'intermédiaire des agences locales de l'AFD, soit directement, s'agissant de projets multi-pays et des pays où l'AFD n'est pas représentée.

## IV.– LE PROGRAMME 301 : DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS

Le programme *Développement solidaire et migrations* contribue à la stratégie de la mission *Immigration asile et intégration* en menant une politique de concertation avec les pays sources d'émigration, notamment au moyen d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire avec ces pays. Son action tente de favoriser le développement des pays les moins avancés économiquement, principalement en Afrique subsaharienne, qui sont à l'origine de flux migratoires importants vers la France, par une approche globale des migrations.

## A. – LES CRÉDITS D'ACCUEIL AUX RÉFUGIÉS

En 2010, la France a enregistré 52 478 demandes d'asile (réexamens et mineurs accompagnants compris), dont 47 791 premières demandes, soit une hausse de 10,6 % par rapport à 2009. La France se place ainsi de nouveau au premier rang de l'Union européenne, devant l'Allemagne et la Suède, en termes de flux de demandeurs d'asile. Dans ce contexte, le niveau des crédits destinés à accueillir et prendre en charge ces populations a dû être relevé en cours de gestion 2011, comme il l'avait été en 2010, ce malgré une réelle volonté de rationalisation du budget en 2011. **Le total des demandeurs d'asile prévu en 2012 est en hausse de 28 % par rapport à 2011.**

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS RELATIFS À L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS DEPUIS 2008 (HORS SUBVENTION À L'OFPPA)

	2009	2010	2011	Prévisions 2012
Plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile	3,0	–	–	–
Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)	195,6	201,3	199,0	194,0
Hébergement d'urgence	30,0	29,8	40,0	90,9
Allocation temporaire d'attente (ATA)	30,0	52,3	54,0	89,7
Total accueil des demandeurs d'asile	258,6	283,4	293,0	374,6
Centres provisoires d'hébergement (CPH)	14,4	15,1	14,7	14,7
Total accueil des réfugiés	14,4	15,1	14,7	14,7
TOTAL	273,0	303,5	307,7	389,3

Les dépenses notifiées en aide publique au développement (APD) dans le domaine de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés comportaient, en 2010, les dépenses relatives à l'accueil des demandeurs d'asile (hébergement, accompagnement et versement de l'ATA), ainsi que les dépenses d'aide au retour volontaire, imputées au programme 301 *Migrations et développement solidaire*. Au titre de ce premier groupe de dépenses, **329 millions d'euros**, sur un total de **418 millions d'euros**, rentraient dans le champ de l'APD et ont été déclarés comme tels. Cette estimation est calculée en fonction des flux et des nationalités des demandeurs d'asile entrant en France.

### DÉPENSES DU PROGRAMME 301 NOTIFIÉES EN APD

(en millions d'euros)

Régions	Montant de l'APD déclaré en 2010 (M€)
Asie	50 282 187
Afrique	139 803 881
Europe	117 653 850
Amériques	21 624 574
TOTAL	329 364 492

Pour atteindre les objectifs de développement des pays d'émigration vers la France, l'année 2012 verra la poursuite des financements de projets de développement solidaire en faveur des 13 pays avec lesquels un accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire a été signé.

Depuis 2007, treize accords ont été signés avec le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Cap-Vert, le Congo, la République de Maurice, le Gabon, le Sénégal, la Tunisie, la Serbie, le Monténégro, la République de Macédoine et le Liban.

## B.- AIDES À LA RÉINSTALLATION DES MIGRANTS DANS LES PAYS D'ORIGINE

Les objectifs de ces projets s'inscrivent prioritairement dans trois directions : développer l'emploi dans les pays d'origine ; améliorer l'environnement et les conditions de vie des femmes et des enfants ; favoriser le développement local dans les régions d'origine des migrants.

Le programme 301 soutient les initiatives des migrants en faveur du développement de leur pays d'origine. En parallèle à la politique de conclusion d'accords bilatéraux, le programme *Développement solidaire et migrations* promeut le codéveloppement, entendu comme toute action d'aide au développement à laquelle participent des migrants vivant en France. **Le rapporteur spécial estime toutefois que le conditionnement des aides à la signature d'accords de réadmission n'est pas une solution adaptée à la maîtrise des flux migratoires.**

L'Agence française de développement (AFD) apporte son expertise pour mener des actions relatives à la facilitation des transferts financiers et à la mobilisation de l'épargne des migrants à des fins productives.

Doté de 28 millions d'euros de crédits pour 2012 (29 millions d'euros en 2011), le programme a permis la création de centre de travail sur place dans les pays visés (métiers du bois, de la métallurgie ou de la mode en Tunisie) pour développer sur place les perspectives d'emploi, des actions de réinsertion, des retours volontaires ou non.

Par ailleurs, le programme 301 finance également des projets collectifs bilatéraux : codéveloppement avec les Comores pour stabiliser les populations jeunes par des construction d'écoles, de digues, de marchés de réseaux de distribution d'eau, des programmes d'appui aux organisation de solidarité internationale issues de l'immigration, un programme de lutte contre l'excision des femmes au Mali (253 425 euros) un programme de codéveloppement rural au Maroc, ainsi qu'un programme de soutien aux victimes du séisme en Haïti (école , dispensaire et construction d'un orphelinat).

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du jeudi 27 octobre 2011 à 9 heures, la Commission examine les crédits de la mission Aide publique au développement ainsi que des comptes spéciaux Prêts à des États étrangers et Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.*

**M. Henri Emmanuelli, rapporteur spécial sur l'Aide publique au développement.** Une fois de plus, et ceci malgré les engagements du Gouvernement pris par lettre du ministre d'État, ministre des Affaires étrangères du 18 juillet 2011, le Parlement n'est pas complètement tenu au courant des crédits concourant à l'aide publique au développement (APD).

La mission dont nous examinons aujourd'hui les crédits ne représente qu'un bon tiers, 37 % environ de l'action de l'État en matière d'aide publique au développement. Seul le document de politique transversale pour 2012, que nous n'avons toujours pas reçu – même sous forme de projet – malgré nos demandes réitérées, retrace avec précision les autres moyens affectés à cette politique, dont 63 % sont dispersés dans les documents budgétaires de 17 autres programmes : *Action de la France en Europe et dans le monde, Conduite des politiques sanitaires et sociales, Enseignement technique agricole, Enseignement supérieur et recherche agricole, Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources, Vie étudiante, Formation supérieure et recherche universitaire*, etc. Dans ces conditions, rapporter devant la commission des Finances sur les crédits de la mission *Aide publique au développement (APD)* relève plus de l'exercice de bonne volonté que du véritable contrôle démocratique.

Dans un contexte de réduction générale des dépenses publiques, le projet de loi de finances pour 2012 préserve tout juste la stabilité des crédits de paiements de la mission. Ceux-ci s'élèvent à 3,333 milliards d'euros, alors qu'ils représentaient 3,334 milliards pour 2011. Les autorisations d'engagement demandées baissent de 40 %, de 4,5 à 2,7 milliards d'euros. Cette diminution s'explique par le recul de 75 % des crédits de paiement demandés pour l'aide multilatérale du programme 110, suite à la reconstitution antérieure des deux principaux fonds concessionnels de la Banque mondiale et de la Banque Africaine de développement.

La mission ainsi « sanctuarisée » ne regroupe d'ailleurs qu'une partie de l'effort français en matière d'APD. Elle ne retrace pas les autres catégories de crédits qui participent à l'APD, notamment les crédits budgétaires, hors budget général, nécessaires au décaissement des prêts accordés aux conditions de l'APD et le coût budgétaire des annulations de dettes. Seule l'indemnisation des annulations de dettes supportées par l'Agence est retracée dans la mission. Les crédits manquants à la mission contribuaient à l'APD, chacun pour des montants consistants à l'APD, de 100 à 625 millions d'euros selon les programmes, et pour l'ensemble à hauteur de 1 715 millions d'euros en 2010.

En revanche, la mission comprend des crédits qui ne participent pas à l'APD selon les critères définis par le comité d'aide au développement (CAD) des Nations Unies : ce sont en particulier les crédits afférents à la francophonie (programme 209) dès lors qu'ils ne bénéficient pas à des pays en développement inscrits sur la liste établie par l'OCDE ou encore les dépenses d'accueil des réfugiés inscrits au programme 301 de la mission. En sens inverse, si le versement au Fonds européen de développement ou au Fonds mondial de lutte contre le sida est intégralement comptabilisé en APD, les contributions obligatoires à l'Onu ou bien à la FAO (Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) ne le sont que partiellement.

Les crédits regroupés au sein des trois programmes de la mission transitent par plusieurs canaux : bilatéral (aide directe à un pays partenaire), européen (aide mise en œuvre par la Commission européenne) et multilatéral hors UE (aide mise en œuvre par les organisations et programmes internationaux). D'ailleurs, je note que l'APD ne représente que 0,47 % du PNB. Nous sommes loin de l'objectif de 0,7 % qui a été maintes fois repoussé et qui ne sera vraisemblablement jamais atteint compte tenu du contexte budgétaire actuel.

Le programme 110 a pour objectif principal de réduire la pauvreté et de participer à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Il concentre des crédits destinés à des institutions multilatérales de développement ainsi qu'au financement des annulations de dettes bilatérales et multilatérales qui ont participé à gonfler l'APD mais qui ne sont pas pérennes. Il est placé sous la responsabilité du directeur général du Trésor. Pour ma part, j'estime qu'en raison de la dispersion de l'aide multilatérale entre la multiplicité des banques de développement (261) et les 14 fonds sectoriels, ce programme manque de lisibilité et d'indicateurs de résultats.

Les montants demandés en 2012 pour le programme 110 s'établissent à 627,70 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit - 74 %, et 1 191,90 millions d'euros en crédits de paiement.

Le volume d'autorisations d'engagement demandé correspond principalement à la onzième reconstitution du fonds asiatique de développement, aux compensations des annulations de dette envers l'Association internationale de développement, qui est le guichet concessionnel de la Banque mondiale et le fonds africain de développement, dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés. Je rappelle que si les crédits de paiement sont assez stables depuis 2010, les autorisations de programme subissent de très fortes variations dues aux engagements de la France auprès de fonds concessionnels des banques de développement

Ainsi, la France participe aux fonds d'aide aux pays sortant de crise, comme l'Afghanistan, le Pakistan ou la Palestine, à divers fonds de lutte contre le blanchiment des capitaux ainsi qu'aux guichets concessionnels du Fonds monétaire international, par l'intermédiaire de l'Agence Française de

développement, qui prête au FMI pour le compte de l'État français. D'autre part, le programme 110 regroupe les contributions demandées pour 2012 à quatorze fonds sectoriels dans les domaines de la santé, comme IFFIM et GAVI qui ont fait l'objet de mon rapport d'information (n° 3645) sur la taxe sur les billets d'avion, ou encore l'eau et l'assainissement, deux fonds d'aide à la sécurité nucléaire en Ukraine pour le sarcophage de Tchernobyl. Sont également prévus les fonds additionnels relatifs au compte d'affectation spéciale intitulé *Engagements en faveur de la forêt dans la lutte contre le changement climatique*, qui n'est toujours pas abondé faute de recettes et ne devrait pas être inclus dans les dépenses d'APD, et un fonds pour les technologies propres.

Je considère qu'un effort d'économies et de clarification pourrait éviter la dispersion de l'action de l'État. Je souhaiterais que la direction générale du Trésor puisse faire état des résultats obtenus au travers l'action de ces fonds, notamment en ce qui concerne les fonds détournés dans les pays émergents et l'appui à la mobilisation de ressources fiscales. D'autre part, vingt ans après la catastrophe de Tchernobyl, qu'en est-il de la coopération française au sarcophage ? L'Ukraine a-t-elle les moyens financiers d'assurer la sécurité nucléaire de son propre pays, avec l'expertise française en matière de sûreté nucléaire, qui pourrait être rémunérée ?

En ce qui concerne le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en voie de développement*, celui-ci reflète un manque de pilotage par l'État des crédits d'aide au développement et la relative autonomie de choix de l'Agence française de développement entre ses différents instruments.

La dotation de 62 millions d'euros de crédits demandée pour le Fonds de solidarité prioritaire pour 2012 accuse une diminution de 20 %. Je m'interroge sur cette baisse, qui frappe des pays demandeurs comme l'Afghanistan, Haïti, le Cambodge, le Cameroun, le Laos, Madagascar, la République démocratique du Congo, le Sénégal et les Territoires palestiniens. La répartition par zone géographique des projets révèle une croissance bienvenue et conséquente des interventions en Afrique subsaharienne et dans l'Océan Indien, qui passent de 26 % en 2009 à 78 % pour le premier semestre 2011.

Les subventions de l'AFD pour les autres secteurs (éducation, santé, eau, environnement, développement rural) ont atteint 211 millions d'euros en 2010. En juillet 2011 celles-ci atteignaient 55 millions d'euros. Le montant des dons – projets demandés pour 2012 n'est pas encore renseigné dans le projet de loi de finances. Je souligne le triplement de l'effet de levier des prêts de l'AFD qui redevient de plus en plus une banque. L'effet de levier, qui comptabilise le volume des prêts accordés par rapport au coût pour l'État, passe entre 2006 et 2011 de 3,7 à 18 au Maroc, de 2,6 à 5 au Kenya ou de 3,7 à 44 en République dominicaine. Il augmente d'autant plus que les ressources du pays sont faibles. Je remarque que l'APD nette générée par l'activité bancaire de l'AFD a bondi de 312 millions d'euros à 2,5 milliards d'euros de 2000 à 2010 en raison d'une politique de prêts trop audacieuse, qui conduit l'AFD, soumise à la réglementation bancaire et donc aux accords de Bâle III, à réclamer plus de fonds propres.

Sur le programme 301, je n'ai pas de remarques nouvelles, sinon que je m'interroge sur l'utilité d'un programme de formation de juges chinois au titre de l'aide au développement, compte tenu du rôle qu'ils seront appelés à jouer dans le Fonds européen de stabilité financière depuis hier.

En conclusion, le modèle économique du financement budgétaire de l'aide au développement par l'Europe est voué au changement. L'Union européenne, qui représente 30 % du PIB mondial, fournit 60 % de l'APD mondiale. En 2050, les BRIC atteindront 36 % du PIB mondial contre 15 % pour L'Union européenne, selon les estimations du ministère des Affaires étrangères. L'aide budgétaire devra donc évoluer, d'où l'urgence de développer des financements innovants comme la taxe sur les billets d'avion, dont je regrette qu'elle n'ait pas encore convaincu nos partenaires européens, notamment le Royaume-Uni et l'Allemagne. Cela est dommage car il y a là un gisement important pour l'aide au développement.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Vous faites état de l'objectif de 0,7 % du PNB consacré à l'APD. Cet objectif n'est certes pas atteint mais il y a quand même une forte augmentation sur dix ans.

Par ailleurs, a-t-on des informations sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales et du tissu associatif privé ? Il est en effet important d'avoir une vision d'ensemble. Enfin, le Royaume-Uni a décidé d'exclure la Russie et la Chine de l'APD. Avons-nous quant à nous modifié la géographie de notre APD ?

**Monsieur Henri Emmanuelli, rapporteur spécial.** Je note que le taux d'APD comparé au revenu national brut du Royaume-Uni est supérieur au nôtre et que le gouvernement de M. David Cameron a écarté la Russie et la Chine des pays aidés. Sur la coopération décentralisée, les services des ministères ne nous ont pas donné de chiffres consolidés.

**Monsieur Jean-Louis Dumont.** L'Agence française de développement (AFD) prépare son plan d'orientation stratégique 2012-2016. Avez-vous un avis particulier sur ce plan ? Par ailleurs, comment pouvez-vous expliquer l'efficacité de l'effet de levier ? Enfin, dans votre rapport, vous soulignez le manque de rigueur dans l'information, y a-t-il des explications ?

**M. Henri Emmanuelli, rapporteur spécial.** Il y a trois programmes dans la mission APD et quinze autres programmes à l'extérieur de cette mission. On peut regretter cette dispersion mais elle existe. Le transfert de certaines missions vers l'AFD était destinée à pallier ce défaut. L'effet de levier correspond pour le Trésor au rapport entre le montant total des engagements en prêts concessionnels de l'AFD et le coût budgétaire correspondant. Plus le pays est « pauvre », plus l'effet de levier est élevé, c'est-à-dire que le montant des prêts souverains et non souverains est important. L'AFD se comporte désormais comme une banque de développement, avec une expertise et un savoir-faire qui sont reconnus.

Compte tenu de l'absence du document de politique transversale, je ne suis pas en mesure de demander à la Commission d'approuver les crédits de cette mission.

*La Commission **adopte** les crédits de cette mission **sans modification**.*

\*

\* \*



**LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES  
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– M. Rémi Genevoy et Mme Odile des Déserts, direction de la Stratégie de l’A.F.D, et M. Hervé Gallèpe, responsable des relations parlementaires

– M. Rémi Rioux, sous-directeur de la sous-direction Affaires financières multilatérales et développement de la DGTPE, accompagné de M. Laurent Weill, adjoint au chef de bureau Aide au développement et Mme May Gicquel, adjointe au chef du bureau MF2, en charge de la tutelle de l’Agence française de développement à la DGTPE

– M. Serge Tomasi, directeur de l’économie globale et des stratégies de développement au Ministère des affaires étrangères

– M. Stéphane Fratacci, conseiller d’État, secrétaire général à l’immigration et à l’intégration au Ministère de l’intérieur, de l’outre-mer, des collectivités locales et de l’immigration, accompagné de M. Emmanuel Mayer, chef du département du développement solidaire et de M. Stéphane Gallet, adjoint

– M. Luc Lamprière, directeur général d’Oxfam.