



N° 3363

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 5

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT  
PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS**

Rapporteur spécial : M. Henri EMMANUELLI

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>PRÉAMBULE : L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE</b> .....	11
– UNE FORTE AUGMENTATION DE L'APD DANS LE MONDE EN 2005, QUI RÉSUITE PRINCIPALEMENT DES ANNULATIONS DE DETTE .....	11
– L'EFFORT D'APD DOIT NÉANMOINS ENCORE ÊTRE INTENSIFIÉ POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE EN 2015.....	12
– LA MISE EN PLACE DE NOUVEAUX MODES DE FINANCEMENT .....	16
– POUR UNE AIDE PLUS EFFICACE.....	19
<b>CHAPITRE PREMIER : L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE</b> .....	21
<b>I.– UNE AUGMENTATION SUSPECTE</b> .....	21
A.– UNE DIVERSIFICATION DE L'AIDE QUI RISQUE DE NUIRE AUX PMA.....	21
B.– DES DÉPENSES D'APD ARTIFICIELLEMENT GONFLÉES .....	24
1.– L'augmentation des dépenses d'APD est essentiellement due à l'augmentation du volume des prêts .....	25
2.– Les artifices budgétaires de l'APD .....	27
C.– DES ANNULATIONS DE DETTE TRÈS ÉLEVÉES, CONSÉQUENCE DE LA POLITIQUE FORCENÉE DE SOUTIEN À L'EXPORTATION DE LA FRANCE .....	31
1.– Une méthode de comptabilisation complexe .....	32
2.– Un montant incertain .....	33
3.– La révision du plafond des annulations de dette devrait figurer dans le projet de loi de finances pour 2007 .....	36
4.– La comptabilisation contestable de l'annulation des créances garanties par la Coface .....	36
<b>II.– UNE ORGANISATION TOUJOURS COMPLEXE</b> .....	38
A.– LE NOUVEAU SCHÉMA INSTITUTIONNEL N'A PAS PERMIS DE CLARIFIER LE PILOTAGE....	38
1.– Le pilotage de la politique de coopération au développement .....	38
<i>a) Le Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID) .....</i>	<i>39</i>
<i>b) Le difficile rôle de chef de file du ministre délégué à la Coopération.....</i>	<i>39</i>
<i>c) La Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) .....</i>	<i>39</i>
<i>d) L'ambassadeur comme coordinateur au niveau local.....</i>	<i>40</i>

2.– L'évolution de l'organisation de la DGCID .....	41
3.– Le renforcement de l'AFD ne doit pas remettre en cause le rôle directeur du ministère des Affaires étrangères .....	41
<i>a) L'opérateur pivot de l'aide publique au développement française</i> .....	41
<i>b) La tutelle sur l'AFD ne doit pas s'affaiblir</i> .....	42
B.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF AMÉLIORE CEPENDANT LA LISIBILITÉ DES CRÉDITS DE L'APD .....	43
1.– Une maquette satisfaisante.....	44
2.– L'Agence française de développement devrait être un opérateur au sens de la LOLF .....	45
<b>CHAPITRE II : LES CRÉDITS DES MISSIONS AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR 2007</b> .....	47
<b>I.– L'APD MULTILATÉRALE</b> .....	47
A.– LES CRÉDITS MULTILATÉRAUX DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE .....	47
1.– Les participations au groupe de la Banque mondiale et au FMI .....	47
<i>a) Le financement de l'Association internationale de développement (AID)</i> .....	47
<i>b) Les participations au FMI au titre du développement</i> .....	48
2.– Les participations aux fonds concessionnels des banques régionales.....	49
<i>a) Le Fonds africain de développement (FAD)</i> .....	49
<i>b) Le Fonds asiatique de développement</i> .....	49
<i>c) Le fonds multilatéral d'investissement</i> .....	49
3.– Les contributions aux fonds sectoriels .....	50
<i>a) L'agriculture et de développement rural</i> .....	50
<i>b) La coopération technique</i> .....	50
<i>c) La santé</i> .....	51
<i>d) L'eau et l'assainissement</i> .....	51
<i>e) La sécurité nucléaire</i> .....	51
<i>f) L'environnement</i> .....	52
B.– LES CRÉDITS MULTILATÉRAUX DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES .....	53
1.– Le Fonds pour le Sida, la tuberculose et le paludisme .....	53
2.– Les contributions volontaires aux organisations des Nations Unies.....	54
3.– La participation au Fonds européen de développement (FED) en baisse .....	55
<i>a) Les décaissements du FED en augmentation</i> .....	55
<i>b) La baisse de la contribution de la France</i> .....	56
<i>c) La sous-budgétisation récurrente de la contribution française</i> .....	56

<b>II.- L'APD BILATÉRALE</b> .....	58
<b>A.- LES CRÉDITS D'AIDE BILATÉRALE DU PROGRAMME SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT</b> .....	58
1.- Les éléments transversaux du programme .....	58
<i>a) Les dépenses de personnel et de fonctionnement : l'importance du réseau culturel à l'étranger</i> .....	58
<i>b) Le fonds de solidarité prioritaire (FSP)</i> .....	61
2.- La répartition des crédits par action .....	62
<i>a) L'action Affirmation de la dimension culturelle du développement</i> .....	62
<i>b) L'action Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement</i> .....	63
<i>c) L'action Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités</i> .....	63
<i>d) L'action Aide aux populations touchées par les crises</i> .....	66
<b>B.- LES CRÉDITS D'AIDE BILATÉRALE DU PROGRAMME AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT</b> .....	68
1.- L'aide budgétaire à destination des États étrangers .....	68
2.- Le groupement d'intérêt public ADETEF .....	69
3.- Le FASEP-études .....	71
4.- La réserve pays émergents .....	71
<b>C.- L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD)</b> .....	73
1.- Les activités de l'AFD .....	74
<i>a) Les engagements de l'AFD</i> .....	76
<i>b) L'élargissement de la zone d'intervention de l'agence</i> .....	77
<i>c) La collaboration entre l'AFD et les ONG</i> .....	80
2.- La situation financière de l'AFD .....	81
3.- Les sources de financement de l'AFD .....	83
<i>a) Les subventions budgétaires du programme Solidarité à l'égard des pays en développement</i> .....	83
<i>b) La bonification des prêts</i> .....	85
<i>c) L'indemnisation des annulations de dette</i> .....	86
<i>c) Le remboursement des frais de gestion au titre des concours aux États étrangers</i> .....	86
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	89
<i>Article 42 : Garantie de l'État à l'Agence française de développement (AFD) au titre de la Facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFIm)</i> .....	90
<b>AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	95
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	96

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

À cette date, 84 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu finalement travailler avec 88 % des réponses.

### **Principales observations de votre Rapporteur spécial**

Le présent rapport porte sur la mission *Aide publique au développement* ainsi que sur le compte spécial *Prêts à des États étrangers*. Toutefois, les dépenses d'aide publique au développement définies par le comité d'aide au développement de l'OCDE couvrent un périmètre plus large.

La contribution française totale à l'APD devrait s'élever à **9,2 milliards d'euros**, contre 8,3 milliards d'euros en 2006. L'aide bilatérale représente les deux tiers de ce montant, dont 2 milliards d'euros d'annulations de dette. La croissance des dépenses de l'aide-projet et de l'aide-programme résulte de celle des prêts (au détriment des dons), essentiellement les prêts concessionnels de l'AFD (qui passent de 312 millions d'euros en 2006 à 534 millions d'euros en 2007) et les prêts d'ajustement structurel accordés par l'AFD (236 millions d'euros en 2007, après un impact négatif de 80 millions d'euros en 2006).

L'augmentation des dépenses d'APD en 2007 résulte essentiellement de l'augmentation des dépenses multilatérales, qui passent de 2,2 milliards d'euros à 3 milliards d'euros ; cette hausse s'explique elle-même essentiellement par l'accroissement du volume des prêts multilatéraux portés par le FMI.

La **mission Aide publique au développement** représente un tiers des dépenses d'APD. Si les crédits de paiement augmentent de 4,7 %, pour s'établir à 3,12 milliards d'euros en 2007, les autorisations d'engagement diminuent d'un tiers. Or, s'agissant d'opérations qui dépassent le cadre de l'année budgétaire, seules les autorisations d'engagement donne la mesure du potentiel d'aides prévues. Les crédits de paiement du **programme Aide économique et financière au développement** augmentent de 2,9 %, du fait de l'augmentation des dépenses multilatérales ; mais les autorisations d'engagement diminuent de 50 %, répartis sur l'ensemble des actions.

Les crédits du **programme Solidarité à l'égard des pays en développement** augmentent de 5,5 %, principalement du fait de l'augmentation de la contribution au Fonds mondial pour le sida, la tuberculose et le paludisme (+ 75 millions d'euros) et des dépenses de personnel (+ 40 millions d'euros).

Alors que l'Agence française de développement (AFD) a été désignée « opérateur-pivot » de l'APD, elle sera l'objet de restrictions budgétaires en 2007. La baisse des crédits de paiement pour les subventions-projets, qui tombent de 184 millions d'euros à 163 millions d'euros, ne sera pas entièrement compensée par un prélèvement de 38 millions sur le résultat de l'AFD : resteront 29 millions d'euros de projets non financés, qui grèveront la trésorerie de l'AFD. Les bonifications de prêts seront financées par 27,7 millions d'euros de crédits de paiement et par le résultat de l'AFD à hauteur de 78 millions d'euros ; de même, les annulations de dette ne sont indemnisées sur crédits budgétaires qu'à hauteur de 98,5 millions d'euros, le résultat excédentaire de l'AFD étant appelé à compenser le reste (35 millions d'euros).

Le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* devrait être à l'équilibre en 2007, les remboursements compensant les crédits de paiement ; la réserve pays émergents dispose, comme en 2006, de 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et 150 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits des traitements de dette (refinancements) s'élèvent à 731 millions d'euros, contre 314 millions en 2006.

Le montant affiché des dépenses d'APD atteint 0,5 % du revenu national brut (RNB), conformément à la promesse du Président de la République. Cependant, votre Rapporteur spécial estime que les 9,2 milliards d'euros annoncés doivent être relativisés par les éléments suivants :

– dès à présent, le montant prévisionnel de 2,1 milliards d'euros d'annulations de dette pour 2007 semble très surestimé. En effet, une part importante de ce montant résulte d'annulations dont la réalisation dès 2007 est plus qu'incertaine, notamment s'agissant de la Côte d'Ivoire et de la République démocratique du Congo ;

– certaines dépenses sont rangées parmi les dépenses d'APD, alors que leur impact en termes de développement pour les pays concernés est incertain. Il s'agit principalement des annulations de créances commerciales garanties par la Coface, qui résultent d'une politique de soutien aux exportations françaises et non d'une politique d'aide au développement (60 % des annulations de dette comptabilisées en APD correspondent à des créances garanties par la Coface, soit plus de 1,2 milliard d'euros), des crédits culturels et de soutien à la francophonie (186 millions d'euros en 2007 dans le budget du ministère des Affaires étrangères), des dépenses d'accueil des réfugiés (440 millions d'euros) et des dépenses d'écolage (932 millions d'euros).



## INTRODUCTION

L'aide publique au développement (APD) est, après des années de baisse et de dénigrement, redevenue une priorité, du moins affichée, de la communauté internationale. Toutefois, il semble que celle-ci ne parviendra pas à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement qu'elle s'est elle-même fixés pour 2015.

Le drame se joue aux frontières du sud de l'Europe où la misère se heurte à l'inconséquence des politiques européenne et française. Ce n'est pas par la force que nous endiguerons la pauvreté. En ce sens, le Président de la République a raison de dire que la solution aux problèmes posés par l'immigration réside non pas dans la fermeture des frontières mais dans le développement des pays du Sud. Simplement, une fois de plus, le diagnostic ne se concrétise pas par des moyens à la hauteur de l'enjeu.

Le Gouvernement a beau se targuer de la prétendue satisfaction des Français à l'égard de la politique d'aide publique au développement de la France, ce n'est pas une preuve de son efficacité. Il se vante d'avoir atteint l'objectif de 0,5 % du RNB en dépenses d'APD, alors qu'il ne s'agit là que d'un agrégat comptable dans lequel une bonne partie des dépenses ne contribuent pas directement au développement des pays concernés. Mieux vaudrait se pencher sur l'efficacité de l'aide.

Car la question est bien là : quel est l'impact de nos dépenses d'APD pour les pays qui en bénéficient ? Le rapport du Conseil d'analyse économique de septembre 2006 sur « *La France et l'aide publique au développement* » a montré les faiblesses de notre politique d'APD : dispersion excessive des centres de décision, des objets de l'aide, et insuffisance de l'aide bilatérale.

Ce budget ne prépare pas l'action de la France en matière d'APD sur le moyen terme. Telles que les dépenses d'APD sont réparties, l'objectif de 0,7 % du RNB en 2012 sera extrêmement difficile à atteindre. En effet, le montant affiché de 9,2 milliards d'euros de dépenses d'APD en 2007 n'est obtenu que grâce aux annulations de dette, qui vont nécessairement décroître à l'avenir avec la fin de l'initiative du Club de Paris pour les pays pauvres très endettés (PPTE), ainsi que grâce à l'augmentation du volume des prêts qui ont un coût budgétaire très faible, et dont les remboursements généreront des flux d'APD négatifs.

L'interrogation porte donc sur la capacité à dégager les crédits nécessaires pour prendre le relais des annulations de dette. Cette interrogation est encore repoussée grâce à la comptabilisation d'annulations dont la réalisation est pour le moins incertaine en 2007. Alors que l'augmentation des dépenses d'APD affichées en 2007 est uniquement imputable aux dépenses multilatérales, il est indispensable que la France se redonne des marges de manœuvre en matière d'aide bilatérale.



## **PRÉAMBULE**

### **L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE**

La Déclaration du millénaire adoptée en septembre 2000 par les Nations Unies fixe une feuille de route claire pour la communauté internationale avec des objectifs précis, notamment sur la réduction de la pauvreté et l'accès à la santé. Les pays riches se sont engagés à augmenter leur effort d'aide publique au développement (APD) pour atteindre 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) en 2015.

De fait, les dépenses consacrées à l'aide publique au développement par les pays du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE connaissent une forte croissance. Toutefois, une grande partie de ces volumes résulte des annulations de dette. Au rythme actuel, les objectifs du millénaire ne seront jamais atteints en 2015.

#### **– UNE FORTE AUGMENTATION DE L'APD DANS LE MONDE EN 2005, QUI RÉSULTE PRINCIPALEMENT DES ANNULATIONS DE DETTE**

Avec un montant de 106,5 milliards de dollars en 2005 (contre 79,5 milliards de dollars en 2004), l'APD mondiale aurait progressé de 31,4 % en un an <sup>(1)</sup>. Elle aurait ainsi doublé en valeur absolue par rapport à son point bas historique de 1997. Le taux d'effort moyen des membres du CAD de l'OCDE serait revenu en huit ans de 0,22 % du PIB à 0,33 %, ce qui était le niveau moyen jusqu'en 1992.

Toutefois, cette très importante augmentation s'explique avant tout par la montée en charge des annulations de dette. Leur montant aurait ainsi quintuplé d'une année sur l'autre, notamment en raison des remises accordées à l'Irak (14 milliards de dollars) et au Nigeria (5 milliards de dollars). Si l'on fait abstraction des annulations de dettes, l'APD n'aurait augmenté que de 8,7 % en termes réels. Cette augmentation, malgré tout substantielle, est liée au tsunami survenu en Asie du Sud-est en décembre 2004 : 2,2 milliards de dollars auraient été décaissés en 2005 selon ces premières estimations.

Tous les pays du G7 auraient connu en 2005 une progression significative de leur taux d'effort. Malgré une progression spectaculaire de leur aide, qui a doublé en trois ans, les États-Unis, premier donateur du monde en valeur absolue avec 27,5 milliards de dollars, seraient à nouveau à la dernière place du G7 en termes de taux d'effort. La part de l'Union européenne (États membres et Commission) déclinerait légèrement, mais, avec 56 milliards de dollars, l'Union à 15 apporterait toujours plus de la moitié de l'APD mondiale.

---

*(1) Les statistiques relatives à l'année 2005 sont encore provisoires à ce stade. Le CAD de l'OCDE a rendu public une première estimation des chiffres de l'APD pour l'année 2005 le 5 avril 2006.*

RÉPARTITION DE L'APD PAR PAYS DONATEUR

(en millions de dollars)

	Montant prévisionnel en 2005	APD/RNB (en %)	Montant déclaré en 2004	APD/RNB (en %)
Allemagne	9.915	0,35	7.534	0,28
Australie	1.666	0,25	1.460	0,25
Autriche	1.552	0,52	678	0,23
Belgique	1.975	0,53	1.463	0,41
Canada	3.731	0,34	2.599	0,27
Danemark	2.107	0,81	2.037	0,85
Espagne	3.123	0,29	2.437	0,24
États-Unis	27.457	0,22	19.705	0,17
Finlande	897	0,47	680	0,37
France	10.059	0,47	8.473	0,41
Grèce	535	0,24	465	0,23
Irlande	692	0,41	607	0,39
Italie	5.053	0,29	2.462	0,15
Japon	13.101	0,28	8.922	0,19
Luxembourg	264	0,87	236	0,83
Norvège	2.775	0,93	2.199	0,87
Nouvelle Zélande	274	0,27	212	0,23
Pays Bas	5.131	0,82	4.204	0,73
Portugal	367	0,21	1.031	0,63
Royaume-Uni	10.754	0,48	7.883	0,36
Suède	3.280	0,92	2.722	0,78
Suisse	1.771	0,44	1.545	0,41
<b>Total du CAD</b>	<b>10.6477</b>	<b>0,33</b>	<b>79.533</b>	<b>0,26</b>
<b>Performance moyenne des pays du CAD</b>		<b>0,47</b>		<b>0,42</b>

Source : CAD - OCDE

– L'EFFORT D'APD DOIT NÉANMOINS ENCORE ÊTRE INTENSIFIÉ POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE EN 2015

Les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont été adoptés lors du Sommet du millénaire organisé par les Nations Unies en septembre 2000. Il s'agit d'objectifs quantitatifs centrés sur la lutte contre la pauvreté ainsi que d'objectifs de politique économique et de développement : l'aide est subordonnée à la bonne gouvernance des pays bénéficiaires ; les pays bailleurs de fonds s'engagent à procéder à l'annulation de la dette publique bilatérale des PMA et à leur accorder une aide plus généreuse. Ces huit objectifs, qui se déclinent eux-mêmes en sous-objectifs et sont assortis de cibles quantifiées, doivent être atteints d'ici à 2015, étant précisé que la référence de départ est le constat de la situation en 2000.

Sept ans après l'adoption de ces objectifs, et neuf ans avant l'échéance de 2015, les retards accumulés par l'Afrique subsaharienne principalement et certains pays d'Asie et d'Océanie, apparaissent d'autant plus criants que de nombreux

autres pays atteindront leurs objectifs. En Afrique subsaharienne, le nombre de personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté a augmenté, de 217 millions en 1990 à 300 millions en 2005, dont une majorité de femmes. L'espérance de vie des adultes a reculé, passant d'un peu plus de 50 ans à 46 ans. Selon le projet du millénaire, quatre raisons expliquent le retard pris dans la réalisation des OMD<sup>(1)</sup> :

– les défaillances de gouvernance, caractérisées par la corruption et le manque de ressources techniques, humaines et financières de l'administration ;

– les pièges de la pauvreté : beaucoup de pays bien gouvernés sont trop pauvres pour s'en sortir seuls et sont contraints de consacrer des proportions importantes de leurs recettes fiscales au service de la dette extérieure ; les faiblesses de l'épargne, des investissements étrangers et des recettes fiscales, l'exode des compétences et la dégradation de l'environnement les empêchent de sortir de la spirale de la pauvreté ; seul l'accroissement du stock de capital de leur économie, via une aide extérieure (investissant dans l'administration, le capital humain, les infrastructures, les terrains pour les logements) et la réduction de la fécondité, leur permettront de s'en sortir ;

– les poches de pauvreté : la plupart des pays connaissent une disparité considérable ; même dans les pays où les OMD seront atteints en moyenne, comme en Chine, en Inde, au Brésil ou au Mexique, des inégalités régionales et sociales se creusent, notamment entre urbains et ruraux, entre riches urbains et habitants des taudis ;

– les domaines négligés : certains objectifs ne seront pas atteints à cause de la négligence ou de l'ignorance des responsables politiques : c'est le cas pour les objectifs en matière d'environnement, d'eau et assainissement, de parité, de fécondité, de santé de la reproduction, de santé infantile, d'éducation et d'insertion de la jeunesse.

D'après le rapport sur le développement 2006 de la Banque mondiale « Équité et Développement », les inégalités à l'intérieur des pays se creusent. L'inégalité interne est la plus élevée en Afrique, notamment dans les pays d'Afrique australe et en République centrafricaine et en Amérique latine (Brésil, Bolivie). Bien que la pauvreté monétaire absolue ait reculé de façon générale depuis 2000, la plupart des objectifs sont encore hors de portée.

S'agissant de l'objectif n° 1 : réduction de l'extrême pauvreté et de la faim, la première cible est de réduire de moitié l'extrême pauvreté, c'est-à-dire la proportion de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour. Cet objectif devrait être atteint grâce à l'Asie. On est passé de 28 % de personnes vivant avec moins de 1,08 USD dans les pays en voie de développement (PED) en 1990 à 19 % en 2002 pour un objectif de 14 % en 2015. Les progrès sont plus rapides que

---

(1) *Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies 2005*. Investir dans le développement : un plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement.

prévus en Chine, en Asie du Sud-Est et en Océanie. En Afrique, il n'y a aucun progrès : alors que la proportion de la population stagne à 44 % (pour un objectif 2015 de 22 %), le nombre de pauvres a augmenté de 140 millions. La deuxième cible est de réduire la faim de moitié. En 1990, 20 % de la population mondiale avait faim ; cette proportion a été ramenée à 17 % en 2003. En Afrique, le nombre de personnes n'ayant pas accès à une alimentation suffisante augmente (1/3 de la population totale). Les progrès sont réels mais insuffisants en termes relatifs pour compenser la croissance démographique. L'évolution est équivalente en Inde (21 %).

L'OMD 2 est d'assurer l'éducation primaire pour tous. L'Amérique latine et les Caraïbes, le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et l'Asie du Sud ont enregistré une nette amélioration des taux de scolarisation primaire entre 1990 et 2003 (de 79 % à 86 %). 47 pays ont réalisé l'éducation primaire pour tous (sur 163 pour lesquels les données sont disponibles) et les projections montrent que 20 pays (sur les 90 disposant de données pertinentes) devraient réaliser l'objectif d'ici à 2015. Mais plus de 100 millions d'enfants ne vont toujours pas à l'école primaire et 44 pays n'atteindront pas l'objectif de scolarisation universelle en 2015. C'est en Afrique subsaharienne que les défis restent aujourd'hui les plus grands puisque les taux de scolarisation sont restés de l'ordre de 50 % sur la période. L'OMD 2 conduit à une « massification » de l'éducation qui, dans les PED, impose des arbitrages budgétaires difficiles (salaires des enseignants, répartition public/privé, modes d'enseignements courts et orientés professionnellement, etc.) et dans les pays les moins avancés (PMA), un soutien financier prolongé de la communauté internationale. L'objectif d'éducation primaire pour tous requiert des flux annuels d'aide estimés à environ 3 milliards de dollars, soit trois fois plus que les flux d'aide constatés en 2005.

L'OMD 3 est de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Il passe par l'élimination des disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire, en 2005 si possible et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard. La proportion d'enfants en âge d'être scolarisés en primaire et qui ne le sont pas était, en 2004, de 22 % pour les filles contre 18 % pour les garçons. Les écarts les plus importants se trouvent en Inde (29 contre 22), en Océanie (26 contre 18). Les progrès sont limités et inégaux. L'inégalité ville/campagne est importante : les enfants des zones rurales sont moins scolarisés que les enfants des villes : sur la base d'une enquête dans 80 pays, 30 % des enfants d'âge scolaires ne fréquentent par l'école dans les zones rurales, contre 18 % en ville. Les enfants des campagnes représentent 82 % des enfants non scolarisés. Dans les campagnes, les inégalités de scolarisation entre filles et garçons sont plus grandes. Progresser vers les ODM 2 et 3 implique d'investir en priorité pour l'école dans les zones rurales.

L'OMD 4 est de réduire la mortalité infantile (enfants de moins de 5 ans) de 2/3. La mortalité avant l'âge de 5 ans était en moyenne pour les PED de 106 pour 1000 en 1990. L'objectif 2015 a été fixé à 33 pour 1000. Des progrès sont enregistrés partout mais les disparités sont très grandes. L'Afrique subsaharienne,

où vivent 20 % des enfants de moins de 5 ans, représente 50 % des décès et les progrès y sont lents (185 p. 1000 en 1990 et 168 p. 1000 en 2004). L'Asie du Sud où la mortalité infantile est également élevée progresse plus rapidement (de 126 à 90 p. 1000). Progresser sur cette cible implique le renforcement des systèmes de santé primaire pour la prise en charge des pathologies les plus fréquentes, l'élargissement des programmes de vaccinations des enfants (pneumopathies et diarrhées, en plus de la rougeole) et une amélioration de la santé de la reproduction.

Il n'est pas aisé de suivre le cinquième objectif, améliorer la santé maternelle (taux de mortalité maternelle), qui aurait pu faire l'objet de deux cibles distinctes mesurant l'une, les progrès en matière de planification familiale, et l'autre, la proportion d'accouchements assistés par du personnel qualifié. Sur ce deuxième point, les choses évoluent peu en Afrique subsaharienne. En revanche, les progrès sont rapides en Asie du Sud-Est, en Afrique du Nord et en Asie de l'Est et ont un impact sensible sur l'OMD 5.

L'OMD 6 est de combattre le sida, la malaria et les autres maladies. La première cible est d'enrayer la propagation du sida et d'inverser la tendance actuelle. Deux millions de personnes sont mortes du sida en Afrique Subsaharienne en 2005 (sur 2,8 millions dans le monde). La prévalence dans cette région s'est stabilisée autour de 6 % depuis 1999, avec une tendance lente à la baisse. Les efforts de prévention portent leurs fruits mais le nombre des malades et des morts augmente toujours. Au 1<sup>er</sup> juillet 2006, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a approuvé 355 projets dans 131 pays pour un montant total de 5,4 milliards de dollars sur deux ans. Les programmes subventionnés par le Fonds mondial ont d'ores et déjà permis de mettre 544.000 personnes séropositives sous traitement anti-rétroviral et de faire bénéficier 5 millions de personnes de conseil et de dépistage. Les projets actuellement mis en œuvre devraient permettre, d'ici 5 ans, de mettre 1.800.000 personnes sous traitement anti-rétroviral, proposer à 62 millions de personnes des tests volontaires, et fournir à un million d'orphelins un soutien social, médical et éducatif.

La deuxième cible, enrayer ou inverser la propagation du paludisme, sera également très difficile à atteindre. Le paludisme concerne aujourd'hui 40 % de la population mondiale qui vit dans des zones de transmission. Il cause un million de morts par an, essentiellement des enfants de moins d'un an, à 90 % en Afrique. L'impact économique de la malaria est évalué à 1,3 % de croissance annuelle en moins dans les pays les plus touchés. Sur le plan financier, 650 millions de dollars sont consacrés annuellement à la lutte contre le paludisme dans les pays en développement, dont 300 millions proviennent de l'aide internationale, pour des besoins totaux évalués par l'OMS à 2,9 milliards par an...

S'agissant de l'OMD 7, assurer un environnement durable, toutes les régions en développement ont connu, au cours de la décennie passée, une très nette dégradation de l'environnement, qui ne peut que s'aggraver du fait du

changement climatique dont l'impact sera plus important sur les pays à économie vulnérable. La cible relative à l'accès à l'eau potable devrait être atteinte à l'échelle mondiale, grâce à la Chine, l'Inde et le Brésil. Cependant, l'Afrique subsaharienne n'atteindra pas cette cible. Quant à la cible de l'assainissement, elle ne sera pas atteinte. Le taux global d'accès en 2004 n'était que de 50 % dans les PED et 2,6 milliards de personnes vivent sans assainissement.

Enfin, le dernier objectif est de mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Cet objectif réunit des cibles hétérogènes qui ont en commun de relever d'accords mondiaux, au travers desquels les pays riches accepteraient des concessions qu'ils devraient considérer comme des investissements pour la réduction des risques que font peser sur leur prospérité les écarts de développement dans le monde. La mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisibles, non discriminatoires passe par un traitement particulier des pays les moins avancés :

- admission en franchise et hors contingents de leurs exportations ;
- programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés ;
- annulations des dettes bilatérales envers les créanciers officiels ;
- octroi d'une aide publique plus généreuse aux pays décidés à lutter contre la pauvreté ;
- rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables pour les pays en développement ;
- mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier de l'information et de la communication, à la portée de tous.

À l'évidence, afin d'approcher des objectifs du millénaire, les pays du CAD vont devoir intensifier leur effort d'APD dans les prochaines années.

#### – LA MISE EN PLACE DE NOUVEAUX MODES DE FINANCEMENT

Pour honorer leurs engagements, les pays développés devront, dans les prochaines années, faire de l'aide publique au développement une priorité budgétaire, ce alors que la plupart d'entre eux connaissent une situation budgétaire tendue. Jusqu'à aujourd'hui, cette échéance a pu être repoussée grâce au mécanisme des annulations de dette dont le coût budgétaire est, en règle générale, moindre que celui de dépenses budgétaires classiques. Toutefois, les annulations de dette n'ont pas la même efficacité que les aides directes. D'autre part, les possibilités d'annulations de dette vont s'épuiser à mesure que les pays surendettés vont bénéficier d'allègements.



Face à cette difficulté, de nombreux pays ont cherché à élaborer de nouvelles sources de financement pour l'aide publique au développement. Tandis que le Royaume-Uni a proposé la création d'une facilité financière internationale, la France promeut la création d'une taxe de solidarité sur les billets d'avion.

On se souvient, en effet, qu'à la suite de la publication, en septembre 2004, du rapport du groupe quadripartite <sup>(1)</sup> et du rapport du « groupe Landau » établissant la nécessité de ressources additionnelles et stables pour financer le développement, le Président de la République a proposé lors de son intervention devant le forum de Davos en janvier 2005 l'instauration d'une contribution internationale de solidarité assise sur les billets d'avion.

Introduite en France par l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005, la contribution de solidarité est effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006. En classe économique, elle s'élève à 1 euro pour les vols décollant d'un aéroport français à destination de la France ou de l'Espace économique européen (EEE).

#### TARIFS DE LA TAXE DE SOLIDARITÉ SUR LES BILLETS D'AVION

	Classe économique	Classe affaires/première
Vol intérieur ou intra-européen (EEE)	1 euro	10 euros
Vol international	4 euros	40 euros

La contribution internationale de solidarité sur les billets d'avion rapportera en France environ 200 millions d'euros en année pleine et 50 millions d'euros en 2006. 90 % de ces revenus seront alloués à la facilité internationale d'achat de médicaments – UNITAID. Les 10 % restant seront affectés au remboursement de la première tranche des emprunts émis par la facilité internationale de financement appliquée à la vaccination (IFFIm). Celle-ci fait par ailleurs l'objet de l'article 42 du présent projet de loi de finances, commenté à la fin du présent rapport spécial.

Au lendemain de la conférence ministérielle de Paris sur les financements innovants qui s'est tenue du 28 février au 1<sup>er</sup> mars 2006, 44 États ont adhéré au « Groupe pilote sur les contributions de solidarité en faveur du développement » <sup>(2)</sup>, rassemblant les pays soutenant le principe de la recherche de sources innovantes de financement du développement. 18 d'entre eux ont d'ores et déjà engagé les procédures devant conduire à l'instauration d'une contribution de

---

(1) Créé en janvier 2004 à Genève suite à la rencontre entre le Président de la République, le Président Lula, le Président Lagos et le Secrétaire général de l'ONU, ce groupe, rejoint par l'Espagne suite à l'élection de M. Zapatero, puis par l'Allemagne en janvier 2005, et l'Algérie au mois d'avril 2005, a rédigé un rapport sur les mécanismes innovants de financement.

(2) Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Autriche, Bangladesh, Belgique, Bénin, Burundi, Brésil, Cambodge, Cameroun, Cap Vert, Chili, Chypre, Congo, Côte d'Ivoire, Corée du Sud, Djibouti, Espagne, Éthiopie, France, Gabon, Guatemala, Guinée Bissau, Guinée Conakry, Haïti, Inde, Jordanie, Liban, Luxembourg, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mexique, Mozambique, Namibie, Nicaragua, Niger, Nigeria, Norvège, Royaume-Uni, Uruguay.

solidarité sur les billets d'avion <sup>(1)</sup>d'ici le premier semestre 2007. La contribution est d'ores et déjà en vigueur au Chili, en France et au Gabon. En Norvège, il s'agit d'une affectation d'une partie de la taxe sur le kérosène. Le Royaume-Uni n'a pas créé de taxe supplémentaire mais affectera une partie de l'*air passenger duty*. Plus de la moitié des pays concernés ont déjà annoncé que les recettes seraient affectées à UNITAID.

Selon les données de la direction générale de l'aviation civile, la mise en œuvre d'une contribution sur les billets d'avion par l'ensemble des pays du groupe pilote (respectivement le monde entier) avec un barème analogue à celui retenu en France permettrait de récolter près de 2 milliards d'euros (respectivement 6 milliards d'euros).

**BARÈMES ET RENDEMENT PRÉVUS DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE SOLIDARITÉ SUR LES BILLETS D'AVION**

Pays	Vols nationaux (Classe éco/Classe affaires/Première classe)	Vols internationaux (Classe éco/Classe affaires/Première classe)	Rendement attendu
Brésil	0/0/0 dollar US	2/2/2 dollars US	10-12 millions d'euros
Cambodge	0/0/0 dollar US	1/4/4 dollars US	0,35 million de dollars US
Chili	0/0/0 dollar US	2/2/2 dollars US	5 millions de dollars US
Chypre	1/1/1 euro	1/1/1 euro	1 million d'euros
Congo	0/0/0 euro	9,14/9,14/9,14 euros	nd
Corée du sud	0/0/0 dollar US	1/1/1 dollar US	15 millions de dollars US
Côte-d'Ivoire	0/0/0 euro	3/7/14 euros	1,5 million de dollars US
France	1/10/10 euros	4/40/40 euros	200 millions d'euros
Gabon	0/2/2 euros	0/2/2 euros	nd
Guinée	0/0/0 dollar US	2/2/2 dollars US	0,3 million de dollars US
Jordanie	1,1/1,1/1,1 euro	1,1/1,1/1,1 euro	1 million d'euros
Madagascar	0/0/0 euro	1/2/2 euros	nd
Maurice	0/0/0 euro	1/2/2 euros	nd

**Votre Rapporteur spécial demeure réservé sur cette taxe qui permet une opération d'affichage international à moindre coût en évitant de procéder à des arbitrages nécessairement douloureux.** Il estime que pour que cette taxe ne pénalise pas le transport aérien français, elle doit se généraliser dans un nombre significatif de pays. Or, aujourd'hui, si une soixantaine de pays s'est déclarée « intéressée », peu ont franchi le pas. Certains, comme le Royaume-Uni, n'ont pas l'intention de créer de taxe mais d'affecter une partie de leurs ressources au financement de facilités internationales. L'Allemagne, qui était initialement favorable au projet, y a renoncé.

La Facilité internationale d'achats de médicaments UNITAID, proposée par la France, a été présentée officiellement à New York en septembre 2006 à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations unies. Co-parrainée par le Brésil,

(1) Outre la France, ce sont les pays suivants : Chili, Cambodge, Chypre, Congo, Corée, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Jordanie, Luxembourg, Madagascar, Maurice, Mali, Nicaragua, Norvège et Royaume-Uni.

le Chili, la Norvège et le Royaume-Uni, elle vise à améliorer l'accès des populations les plus pauvres aux médicaments ainsi qu'aux moyens de diagnostic contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

Étant financée soit par le produit des contributions internationales de solidarité sur les billets d'avion, soit par des engagements de contributions budgétaires pluriannuelles, elle disposera de ressources stables et prévisibles et sera donc en mesure de garantir aux industries pharmaceutiques des débouchés solvables sur le long terme. Grâce à sa capacité financière et aux économies d'échelle réalisées par rapport à une action dispersée des pays, UNITAID pourra avoir accès à de meilleurs tarifs pour ces traitements. La structure administrative légère dont se dotera UNITAID pour assurer son fonctionnement sera complémentaire de l'action des organisations internationales. Hébergée à l'OMS, dans un souci d'efficacité et de complémentarité et tout en gardant son indépendance et sa propre spécificité, UNITAID agira en partenariat notamment avec le Fonds mondial, l'UNICEF, la Fondation Clinton, et devrait débiter ses premières actions en octobre 2006.

#### – POUR UNE AIDE PLUS EFFICACE

Finalement, la question n'est pas tant de savoir quel est le pourcentage du revenu national qui est investi dans l'aide publique au développement. Ce type de cible conduit nécessairement à un détournement de l'objectif principal, réduire la pauvreté à travers une aide efficace et ciblée, au profit d'une recherche effrénée de mécanismes budgétaires destinés à gonfler le montant affiché, comme votre Rapporteur spécial le montrera dans ce rapport. C'est ainsi que l'on privilégie les prêts par rapport aux dons, que l'on fait croire à une augmentation de l'aide via des annulations massives de dettes commerciales, et que l'on gonfle les chiffres annoncés en comptabilisant dans l'aide publique au développement des dépenses qui n'y contribuent pas directement, comme les dépenses d'accueil des réfugiés.

Encore faut-il que l'aide soit efficace pour sortir de la pauvreté les pays récipiendaires. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide du 2 mars 2005 constitue un pas dans cette direction. Les pays donateurs ainsi que les pays en voie de développement se sont engagés à s'appliquer, en collaboration avec les organismes multilatéraux de développement et les partenaires des pays en développement, à améliorer la manière dont sont conduits les programmes sur le terrain et à mesurer les avancées obtenues au regard des engagements convenus, sur la base d'indicateurs de progrès et d'objectifs-cibles, d'ordre quantitatif aussi bien que qualitatif. Une action internationale concertée doit également être menée afin de faire en sorte que les progrès du développement soient correctement mesurés. À cette fin doivent être mis en place d'ici à 2010 de systèmes statistiques aptes à produire des données de qualité.



## **CHAPITRE PREMIER L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE**

### **I.- UNE AUGMENTATION SUSPECTE**

En mars 2002, le Président de la République s'est engagé à augmenter de moitié l'APD de la France au cours des cinq prochaines années. Le niveau d'APD doit s'établir à 0,5 % du PIB en 2007 et à 0,7 % en 2012, ce qui correspond à l'objectif fixé par les Nations Unies. Une fois n'est pas coutume, l'objectif est sur le point d'être atteint.

Votre Rapporteur spécial aimerait pouvoir se réjouir de cette progression, mais une analyse plus fine en révèle le caractère artificiel. En effet, le Gouvernement a multiplié les artifices budgétaires destinés à gonfler les montants affichés en surestimant certaines dépenses, passant outre le principe de sincérité budgétaire, ou bien en faisant entrer dans le champ des dépenses déclarées en APD des crédits qui ne contribuent absolument pas au développement.

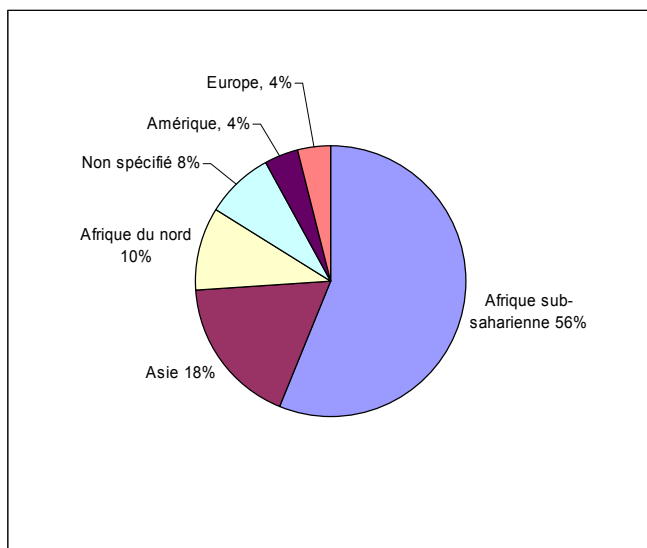
Par ailleurs, l'augmentation du montant de l'APD depuis 2001 s'explique en grande partie par l'augmentation du volume des annulations de dettes. Or, le caractère d'aide au développement des annulations de dettes n'est pas avéré. Une grande partie de ces annulations ne profite pas directement aux populations des pays concernés. En effet, une part prépondérante d'entre elles porte sur des créances purement commerciales.

Enfin, l'élargissement des champs d'intervention sectoriels et géographiques de l'APD française se fait au détriment des pays qui en ont le plus besoin, en contradiction avec les priorités affichées.

### **A.- UNE DIVERSIFICATION DE L'AIDE QUI RISQUE DE NUIRE AUX PMA**

L'allocation française de l'APD se différencie de celle de l'aide fournie par les pays du CAD par sa concentration sur l'Afrique. Une des priorités affichées de la France est de maintenir la part prépondérante de l'Afrique aux deux tiers de l'aide bilatérale, et d'augmenter la part consacrée aux PMA en vue d'atteindre 0,15 % du RNB à l'horizon 2012, conformément à l'objectif des Nations Unies.

## RÉPARTITION DE L'APD FRANÇAISE BILATÉRALE PAR ZONE GÉOGRAPHIQUE EN 2004



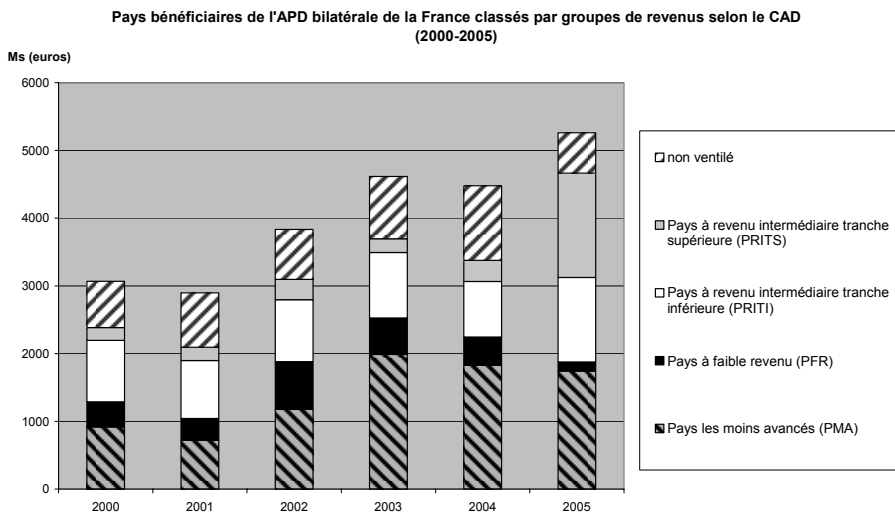
Source : documents budgétaires.

Pourtant, la répartition de l'aide bilatérale française risque d'évoluer au détriment des pays les moins avancés.

Le CICID du 19 juin 2006 a tout à la fois réaffirmé la priorité africaine de la coopération française et intégré dans les priorités de la coopération française trois grands enjeux mondiaux : la lutte contre les maladies transmissibles et émergentes, la lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité. Pour cela, il a étendu les activités de l'AFD à l'Inde et au Brésil. Votre Rapporteur spécial trouve peu cohérente cette affirmation concomitante de plusieurs priorités n'impliquant pas du tout le même type d'actions et de financements. L'activité dans les pays émergents, qui s'apparente davantage à de l'investissement à long terme qu'à de l'aide au développement, risque d'être renforcée au détriment des pays les moins avancés.

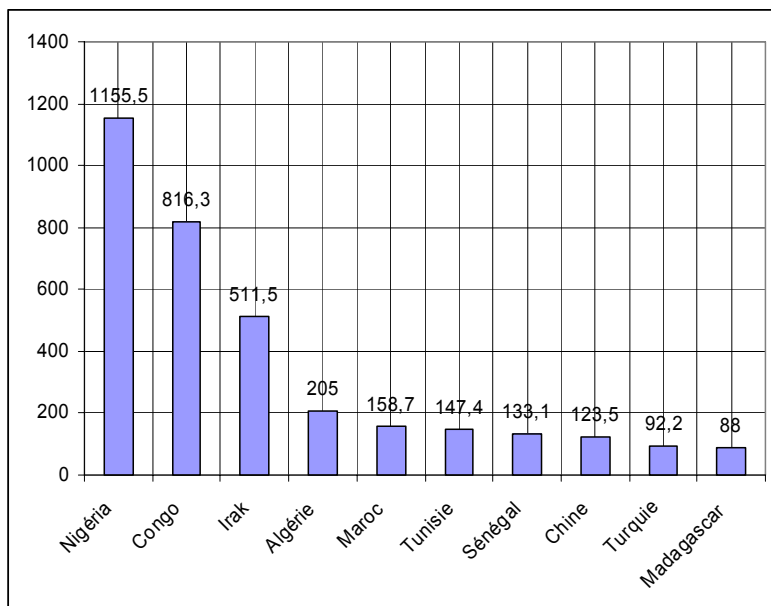
À cet égard, votre Rapporteur spécial s'étonne que les indicateurs de performance du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* relatifs à la proportion de l'aide gérée par le ministère des Affaires étrangères dirigée vers l'Afrique subsaharienne, les PMA et la zone de solidarité spéciale ne soient toujours pas renseignés pour 2005. L'objectif est en tout cas d'augmenter cette proportion, respectivement pour ces trois destinations.

## VENTILATION PAR GROUPE DE REVENUS DE L'APD BILATÉRALE DE LA FRANCE



En outre, la montée en puissance des annulations de dettes dans l'APD française fausse les statistiques. Les pays bénéficiaires de l'initiative en faveur des pays des pays pauvres très endettés (PPTE) étant des PMA ou des pays à faible revenu, la part de l'APD française affectée aux pays les plus pauvres augmente donc automatiquement avec la mise en œuvre de ce plan d'allègements de dettes. Si la France n'augmente pas son APD sous forme de dons en direction des PMA, cet indicateur s'effondrera avec la fin de l'initiative PPTE.

## PRINCIPAUX PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L'APD BILATÉRALE DE LA FRANCE EN 2005



Source : Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie – DGTPE ; septembre 2006.

Cet histogramme montre l'importance des pays émergents dans l'APD française. Il est certes souhaitable pour l'économie française de prendre des positions dans les marchés émergents, et d'y accroître les investissements. Toutefois, ceux-ci ne devraient pas être considérés comme de l'aide au développement, d'autant plus que l'objet des projets financés dans les pays émergents n'est pas la croissance économique et la réduction de la pauvreté, mais la préservation des biens publics mondiaux (santé, climat, biodiversité). Un autre objectif clairement identifié est le renforcement de l'influence française dans ces pays.

### B.- DES DÉPENSES D'APD ARTIFICIELLEMENT GONFLÉES

Les règles de calcul de l'APD déclarée à l'OCDE sont élaborées par son Comité d'aide au développement (CAD). L'APD inclut tous les apports de ressources à destination des pays de la partie I de la liste du CAD, ou à des institutions multilatérales qui les acheminent vers des pays de la partie I. Sont concernés les 77 pays les plus pauvres de la planète, dont les 55 pays de la zone de solidarité prioritaire française (ZSP), mais aussi les principaux pays émergents d'Asie et d'Amérique latine. Au total, 152 pays figurent dans la partie I de la liste du CAD. L'aide doit émaner d'organismes publics ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics. Chaque opération doit avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires de l'aide. Pour être comptabilisés dans l'APD, les prêts doivent



être concessionnels, c'est-à-dire comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %) et avoir été accordés dans le but de promouvoir le développement.

1.– L'augmentation des dépenses d'APD est essentiellement due à l'augmentation du volume des prêts

En 2007, la contribution française totale à l'aide publique au développement devrait s'élever à 9,2 milliards d'euros, contre 8,3 milliards d'euros<sup>(1)</sup> en 2006. Cela porterait le pourcentage de l'aide rapportée au revenu national brut (RNB) à 0,5 % en 2007, contre 0,47 % en 2005 et 2006, et 0,41 % en 2003 et 2004.

#### DÉPENSES D'APD VENTILÉES PAR TYPE D'ACTIVITÉ

(en millions d'euros)

Principaux types d'activités d'aide au développement	2005 (1)	2006 (2)	2007 (3)
<b>Aide bilatérale</b>	<b>5.839</b>	<b>6.122</b>	<b>6.173</b>
Coopération technique	1.930	1.893	1.949
Aide-projet	262	351	664
Aide-programme	65	258	612
Allègements de dettes (4)	2.706	2.803	2.142
Divers	875	818	806
<b>Aide multilatérale</b>	<b>2.310</b>	<b>2.197</b>	<b>3.007</b>
Aide européenne	1.473	1.561	1.592
– dont FED	628	653	692
– dont budget communautaire	845	908	900
Aide multilatérale (hors UE)	837	636	1.415
<b>Total</b>	<b>8.149</b>	<b>8.320</b>	<b>9.181</b>
RNB (en milliards d'euros)	1.719	1.766	1.836
<b>APD rapportée au RNB</b>	<b>0,47 %</b>	<b>0,47 %</b>	<b>0,50 %</b>

(1) Exécution 2005. Les chiffres officiels d'APD de la France seront transmis au CAD de l'OCDE en octobre 2006.

(2) Prévisions d'exécution 2006.

(3) Prévisions associées au PLF 2007.

(4) Annulations de dette augmentées des refinancements.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie – Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTP), septembre 2006.

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'augmentation des dépenses d'APD en 2007 résulte de celle des dépenses multilatérales, qui passent de 2,2 milliards d'euros en 2006 à 3 milliards d'euros en 2007. La principale explication de cette très forte hausse est l'augmentation des prêts concessionnels du FMI. La facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance<sup>(2)</sup> (FRPC) et la facilité de protection contre les chocs exogènes<sup>(3)</sup> (FCE) permettent

(1) Estimation à fin septembre 2006.

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

(3) La facilité de protection contre les chocs exogènes (FCE) fournit un soutien à la politique économique et une aide financière aux pays à faible revenu qui subissent les effets de perturbations externes. Elle

au FMI d'accorder des prêts concessionnels à partir de prêts portés par l'AFD et bonifiés par l'État.

De même, s'agissant de l'aide bilatérale, la croissance des dépenses de l'aide-projet et de l'aide-programme est uniquement imputable à celle des prêts : prêts concessionnels de l'AFD et prêts d'ajustement structurel.

Les prêts génèrent des montants d'APD très importants pour un coût budgétaire limité (la bonification des taux d'intérêt). Compte tenu des règles de calcul de l'APD définies par le CAD, qui inclut le montant total des prêts pourvu qu'ils comportent un élément de libéralité de 25 % au moins (pour un taux d'intérêt de référence égal à 10 %), le coût budgétaire des prêts est inférieur à celui des dons. La recherche d'un effet de levier conduit le Gouvernement à privilégier l'enveloppe des prêts relativement à celle des dons. L'augmentation du volume des prêts lui permet donc d'afficher une hausse très importante de l'aide multilatérale sans amélioration de la part de dons dans celle-ci et alors que l'impact pour les pays récipiendaires en termes de développement n'est bien sûr pas le même.

La mission *Aide publique au développement* ne représente qu'un tiers des dépenses déclarées en APD. Outre le compte spécial *Prêts à des États étrangers*, plusieurs missions du budget général y contribuent, ainsi que l'Agence française de développement (AFD).

---

*s'adresse aux pays admissibles au bénéfice de la FRPC mais qui n'appliquent pas de programme au titre de la FRPC. Les conditions de financement sont équivalentes à celles d'un accord FRPC et plus avantageuses que celles des autres prêts d'urgence du FMI.*

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

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission ou du programme	2006			2007		
	CP LFI	Estimation APD (1)	APD / LFI (en %)	PLF	Estimation APD (2)	APD / PLF (en %)
<b>Aide publique au développement</b>	<b>2.981</b>	<b>2.851</b>	<b>95,6</b>	<b>3.121</b>	<b>3.967</b>	<b>127,1</b>
110 – aide économique et financière au développement	966	775	80,2	994	1.659	166,9
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2.015	2.076	103,0	2.127	2.308	108,5
<b>Action extérieure de l'État</b>	<b>2.037</b>	<b>224</b>	<b>11,0</b>	<b>2.264</b>	<b>256</b>	<b>11,3</b>
105 – Action de la France en Europe et dans le monde	1.421	85	6,0	1.451	116	8,0
151 – Français à l'étranger et étrangers en France	281	49	17,4	284	50	17,4
185 – Rayonnement culturel et scientifique	335	90	26,9	526	90	17,1
<b>Défense</b>	<b>20.825</b>	<b>56</b>	<b>0,3</b>	<b>21.040</b>	<b>70</b>	<b>0,3</b>
178 – Préparation et emploi des forces armées	20.825	56	0,3	21.040	70	0,3
<b>Outre-mer</b>	<b>1.828</b>	<b>229</b>	<b>12,5</b>	<b>1.963</b>	<b>230</b>	<b>11,7</b>
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>		<b>1.152</b>			<b>1.192</b>	
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	10.125	852	8,4	10.663	885	8,3
187 – Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1.137	231	20,3	1.163	235	20,2
194 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3.602	21	0,2	3.726	21	0,6
231 – Vie étudiante	1.738	44	2,5	1.847	47	2,5
Autres programmes		4			4	
<b>Sécurité</b>	<b>8.012</b>	<b>16</b>	<b>0,2</b>	<b>8.199</b>	<b>18</b>	<b>0,2</b>
176 – Police nationale	8.012	16	0,2	8.199	18	0,2
<b>Solidarité et intégration</b>						
104 – Accueil des étrangers et intégration	558	458	82,1	455	440	96,7
124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1.065	1,6	0,02	1.080	2,1	0,02
<b>Autres dépenses du budget général dont</b>		<b>16</b>			<b>16</b>	
Écologie et développement durable						
211 – Conduite et pilotage des politiques de développement durable	287	0,8	0,3	326	0,8	0,3
<b>Totaux</b>		<b>5.004</b>			<b>6.192</b>	

(1) Cette colonne est construite pour la mission « Aide publique au développement » à partir des prévisions de consommation 2006 (LFI + reports de crédits 2005 – annulations de crédits), auxquelles s'ajoutent les financements directs de l'AFD dans les secteurs de développement qui relèvent de sa responsabilité. Pour les autres missions, sont repris les crédits votés en LFI et comptabilisables en APD.

(2) Pour la mission « Aide publique au développement », l'estimation en 2007 de l'APD des programmes 110 et 209 est calculée sur la base des crédits inscrits au projet de loi de finances, auxquels s'ajoutent les ressources extrabudgétaires en provenance de l'AFD.

Source : document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2007.

## 2.– Les artifices budgétaires de l'APD

Outre la part prépondérante dans l'APD française des annulations de dette sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement, la hausse affichée des dépenses d'APD doit être relativisée par les éléments suivants.

Tout d'abord, les dotations de la mission *Aide publique au développement* augmentent en crédits de paiement mais pas en autorisations d'engagement. Les crédits de paiement progressent de 4,7 %, passant de 2,98 milliards d'euros en

2006 à 3,12 milliards d'euros en 2007, principalement du fait de la hausse des dépenses d'aide multilatérale. En revanche, les autorisations d'engagement, grandeur la plus significative s'agissant d'opérations pluriannuelles, diminuent de près d'un tiers, passant de 5,86 milliards d'euros à 3,97 milliards d'euros.

Parmi les dépenses d'aide bilatérale du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* figurent les crédits culturels et de soutien à la **francophonie** pour 186 millions d'euros en crédits de paiement, regroupés au sein de l'action *Affirmation de la dimension culturelle du développement*. Le rapport de l'examen de l'APD française par le CAD souligne le manque de lisibilité produit par le mélange de la coopération au développement et de l'action culturelle extérieure de la France. Une partie de la coopération culturelle répond effectivement aux objectifs de la politique d'aide publique au développement. Cependant, le principal objectif de cette action est d'exercer une politique d'influence. Ainsi, l'action comporte les subventions de fonctionnement des alliances françaises situées dans les pays en développement et des subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle. Sont également comptabilisés les coûts des lycéens étrangers dans les établissements scolaires français des pays de la zone APD.

Les crédits inscrits sur les missions *Solidarité et intégration* et *Recherche et enseignement supérieur*, à savoir l'accueil des réfugiés et l'écolage, représentent une part très importante de l'APD. Ces crédits, qui ne constituent pas une aide directe au développement, sont constatés *a posteriori* et agrégés à la dépense d'APD déclarée au CAD. Il s'agit plutôt d'agrégats statistiques que de ressources pour les pays en développement.

Les **dépenses d'écolage** représentent la comptabilisation *ex post* du coût des étudiants provenant des pays en développement dans l'enseignement supérieur français. Ces dépenses, qui ne représentaient que 365 millions d'euros en 2000, auraient doublé en cinq ans, atteignant 730 millions d'euros en 2004 et 762 millions d'euros en 2005.

En 2006, elles s'élèvent à 896 millions d'euros, incluant des crédits des programmes *Formations supérieures et recherche universitaire* et *Vie étudiante* et 930 millions d'euros sont prévus pour 2007.

Cette augmentation comptable résulte en grande partie de la progression de la part des étudiants issus des pays en développement parmi les étudiants pris en charge, tendance qui s'est fortement accentuée ces dernières années.

### ÉVOLUTION DES FRAIS D'ÉCOLAGE

(en millions d'euros)

	Total	Nombre d'étudiants	Coût de personnel	Frais de fonctionnement	Œuvres sociales
2000	365,01	83.480	271,12	78,11	15,77
2001	451,19	96.527	339,71	93,55	17,94
2002	547,36	110.092	409,52	116,73	21,11
2003	638,86	128.060	475,23	138,40	25,24
2004	730,83	143.544	541,04	161,20	28,59
2005	762	154.370	558	170	33

Source : Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie - DGTPE

Votre Rapporteur spécial regrette le manque de transparence de cet agrégat. En effet, les dépenses déclarées au CAD par la France ne correspondent pas aux informations qui avaient été publiées par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie et le ministère des Affaires étrangères, comme le montre le tableau ci-dessous. Le niveau élevé de cet agrégat statistique dans l'APD française, et son augmentation exponentielle sont d'autant plus problématiques que seuls cinq autres pays comptabilisent l'écolage dans leur APD : l'Allemagne, l'Autriche, le Canada, le Portugal et l'Espagne. La France et l'Allemagne représentent à elles seules 90 % des dépenses d'écolage notifiées au CAD en 2004.

#### DÉPENSES D'ÉCOLAGE DÉCLARÉES EN APD PAR LES PAYS DU CAD EN 2004

(en millions de dollars)

France	908,0
Allemagne	774,3
Canada	63,5
Autriche	47,4
Portugal	31,9
Espagne	29,6

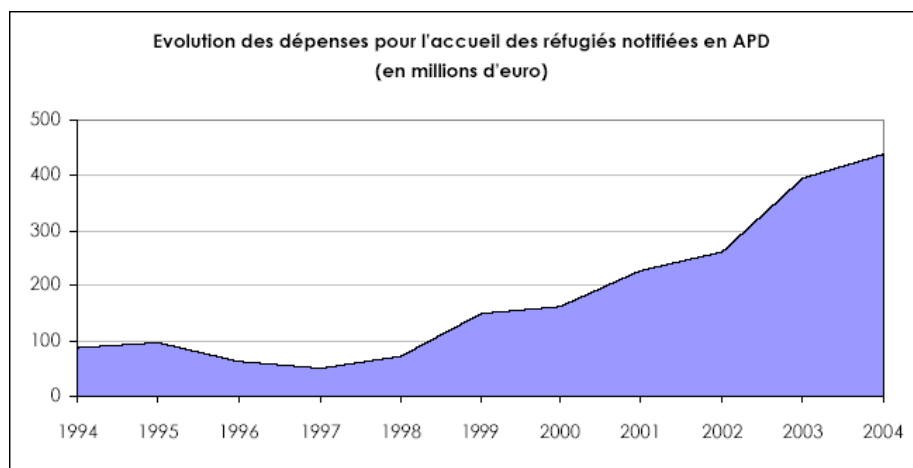
Source : ministère des Affaires étrangères – DGCID.

Les directives du CAD précisent que seul peut être comptabilisé le coût imputé aux étudiants issus de pays en développement venus poursuivre leurs études en France dans des domaines liés au développement puis retournant dans leur pays, à la condition que « *la présence des étudiants reflète la mise en œuvre par le pays d'accueil d'une politique délibérée de coopération pour le développement* ». Or, l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers, en partie à l'origine de la hausse de l'écolage, résulte d'une politique assumée d'influence et de rayonnement culturel de la France et non pas d'une politique de coopération au développement.

Aucune garantie n'est apportée sur le respect de la directive du CAD concernant les critères de comptabilisation des étudiants. Comme l'indique le CAD dans son examen de 2004 sur l'APD française, « *en l'absence d'informations détaillées sur le sujet, il est difficile de juger si la notification se fait conformément aux directives en termes de sélection des étudiants et des programmes d'études* ». Il semble que la France comptabilise le coût de l'ensemble des étudiants étrangers des pays en développement, qu'ils retournent

ou non dans leur pays d'origine et quelles que soient les disciplines étudiées, ce qui n'est pas conforme à l'esprit des directives du CAD.

Les dépenses d'**accueil des réfugiés** ont également connu une hausse très importante, ces dernières années, passant de 261 millions d'euros en 2002 à 470 millions d'euros en 2005. Depuis 2006, elles semblent se stabiliser : 458 millions d'euros en 2006 et 440 millions d'euros en 2007.



Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) ; CAD OCDE, rapport 2005.

Les directives du CAD permettent normalement de comptabiliser les dépenses engagées pour l'aide aux réfugiés dans les pays en développement ainsi que certaines dépenses engagées pour l'accueil des réfugiés dans les pays donateurs les douze premiers mois de leur séjour. Il s'agit des dépenses destinées à assurer le transfert de réfugiés, puis leur entretien temporaire. Toutefois, une étude présentée au CAD en 2000 met en évidence les disparités de comptabilisation entre les pays membres du CAD et relève les contradictions entre les catégories de dépenses notifiées par un même pays. Il n'existe pas de consensus, parmi les pays membres du CAD, sur la pertinence de comptabiliser ces dépenses. En 2000, seuls deux pays, le Royaume Uni et le Luxembourg, refusaient de comptabiliser l'aide aux réfugiés octroyée sur leur sol, considérant qu'elle ne contribuait pas à l'APD. Huit autres ne comptabilisaient pas ces dépenses du fait de la difficulté de collecter les données, tandis que quatorze pays comptabilisaient une part plus ou moins importante de leurs dépenses.

La France déclare la quasi-totalité de ses dépenses d'accueil des étrangers au titre de l'APD. Au vu de la mention des organismes financés (notamment l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, OFPRA), ces dépenses relèvent davantage de la régulation des flux migratoires et de la gestion des demandeurs d'asile sur le sol français que de dépenses notifiables selon les règles du CAD.

Enfin, la France déclare certaines actions civilo-militaires. Depuis peu, le CAD de l'OCDE permet de déclarer en APD 6 % des contributions aux Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix. Ces crédits se trouvent au sein du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* du programme *Action extérieure de l'État*. Votre Rapporteur spécial s'étonne d'autant plus de cette comptabilisation que la proportion des crédits de ce programme comptabilisée en APD (ceux-ci comprennent également des contributions à certains organismes des Nations Unies qui œuvrent pour le développement) passe de 6 % en 2006 à 8 % en 2007 sans qu'un élément particulier ne le justifie.

En ce qui concerne les dépenses militaires bilatérales, la France comptabilise une partie des actions de développement que peuvent être amenés à réaliser les militaires en marge de leurs opérations (par exemple construction d'un hôpital de campagne ou d'un pont à usage civil). Pour 2007, 70 millions d'euros (soit 0,3 % du programme *Préparation et emploi des forces armées*) sont prévus en APD dans la mission *Défense*, incluant l'opération Baliste au Liban.

Toutes ces dépenses gonflent artificiellement le montant de l'APD française, mais n'augmentent pas l'aide réelle. La comptabilisation des annulations de dette dans l'APD est également contestable.

#### C.- DES ANNULATIONS DE DETTE TRÈS ÉLEVÉES, CONSÉQUENCE DE LA POLITIQUE FORCENÉE DE SOUTIEN À L'EXPORTATION DE LA FRANCE

Le redressement des dépenses d'APD depuis 2001 s'explique en grande partie par l'augmentation très importante du volume des annulations de dette. Ainsi, en 2006, les annulations de dette représentent près de 34 % de l'effort d'APD de la France, contre 12 % en 2000.

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

---

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

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

En 2007, les annulations de dettes devraient diminuer, pour s'établir à 2,14 milliards d'euros, contre 2,8 milliards d'euros attendus en 2006. Elles représenteraient environ 23 % des dépenses d'APD.

Votre Rapporteur spécial doute qu'il soit légitime de déclarer l'ensemble de ces annulations de dette comme dépenses d'APD. D'une part, leur comptabilisation est sujette à caution. D'autre part, il n'est pas certain qu'elles contribuent au développement des pays concernés, dans la mesure où il s'agit de créances commerciales qui ne portent pas sur des projets de développement.

#### 1.– Une méthode de comptabilisation complexe

Il convient de distinguer la comptabilisation des annulations de dette dans la dépense d'APD au sens du CAD, et leur impact budgétaire.

Toutes les annulations de dette ne sont pas comptées en APD. Seules les annulations de créances civiles (et non militaires) correspondant à des prêts consentis à des conditions commerciales sont comptabilisées, en principal et en intérêts. En revanche, s'agissant de prêts déclarés initialement en APD, seuls sont pris en compte les intérêts annulés puisque la valeur du principal a déjà été déclarée lorsque le prêt a été accordé.

Inversement, les annulations de dettes ne se traduisent pas nécessairement par une dépense budgétaire d'un montant équivalent. Les annulations qui font l'objet d'une dépense budgétaire proprement dite représentent environ 15 % de l'ensemble des annulations. Il s'agit des annulations de prêts de l'AFD et des annulations en contrat de désendettement et de développement (C2D).

Les annulations de créances garanties par la Coface et les annulations portées aux découverts du Trésor constituent les 85 % restant. Les annulations de créances garanties par la Coface réduisent indirectement les recettes non fiscales de l'État. Les annulations des prêts du Trésor sont refinancées par un compte spécial du budget de l'Etat et imputées sur ses découverts.

Au total, cinq mécanismes ou imputations budgétaires peuvent donc supporter des annulations de dette :

– l'action *Traitement de la dette des pays pauvres* du programme *Aide économique et financière au développement* où sont inscrits 133,5 millions d'euros pour 2007 au titre des annulations supportées par l'AFD ;

– l'action *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*, où sont prévus 15 millions d'euros pour 2007 pour les annulations de dette opérées au titre des contrats de désendettement-développement (C2D) ;

– les annulations Coface, qui ne font pas l'objet d'une dépense ;



– les annulations portant sur des prêts du Trésor sont refinancées (sauf en cas d’annulation à 100 %) et sont directement imputées sur les découverts du Trésor et approuvées par le Parlement lors de la loi de règlement ; il s’agit bien de dépenses budgétaires dans la mesure où elles viennent augmenter le déficit de l’État au sens maastrichtien du terme ;

– le chapitre budgétaire 14-01 des charges communes prenait en charge les annulations supportées par Natexis ; sur ce chapitre, il ne reste que quelques annulations au titre des accords de Toronto (Naples, Lyon, Cologne) et de Yaoundé en 2006 ; cette procédure est éteinte.

### COMPTABILISATION DES ANNULATIONS DE DETTE

(en millions d’euros)

	Ex- Chapitre 14-01 Natexis	AFD	Transports aux découverts du Trésor	Coface	TOTAL	Montants déclarés en APD			
						Annulations Club de Paris		dont annulations bilatérales	Total
						dont PPTE	hors PPTE		
2005	-	235,61	593,05	2.077,88	2.906,54	857,34	1.723,17	97,71	2.678,22
<i>en %</i>	-	<i>8,11 %</i>	<i>20,40 %</i>	<i>71,49 %</i>	<i>100 %</i>	<i>32,01 %</i>	<i>64,34 %</i>	<i>3,65 %</i>	<i>100 %</i>
2006	39,69	171,28	801,59	2.124,01	3.136,57	436,51	2.345,86	48,51	2.830,88
<i>en %</i>	<i>1,27%</i>	<i>5,46 %</i>	<i>25,56 %</i>	<i>67,72 %</i>	<i>100 %</i>	<i>15,42 %</i>	<i>82,87 %</i>	<i>1,71 %</i>	<i>100 %</i>
2007 (1)	-	133,53	786,05	1.320,45	2.236,68	1.349,40	648,38	47,36	2.045,14
<i>en %</i>	-	<i>5,96 %</i>	<i>35,09 %</i>	<i>58,95 %</i>	<i>100 %</i>	<i>65,98 %</i>	<i>31,70 %</i>	<i>2,32 %</i>	<i>100 %</i>

(1) : Prévisions

Source : DGTPÉ

## 2.– Un montant incertain

Sur 2 milliards d’euros d’annulations de dette prévues en 2007, 1,35 milliard d’euros concerne l’initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), dont un montant important au titre de la République démocratique du Congo (RDC). En revanche, l’annulation de la dette de l’Irak n’entre pas dans l’initiative PPTE. Elle représentera 550 millions d’euros en 2007.

LA CONTRIBUTION DES ANNULATIONS DE DETTES À L'APD

(en millions d'euros)

	Exécution 2005	Exécution 2006 (prévision)	PLF 2007
<b>Initiative PPTE</b>	<b>795</b>	<b>437</b>	<b>1.349<sup>(1)</sup></b>
	<i>dont Congo</i> 740	<i>dont Congo</i> 112 <i>Mali</i> 87 <i>Zambie</i> 67 <i>Cameroun</i> 62 <i>RDC</i> NC	<i>dont Cameroun</i> 285 <i>Congo</i> 78 <i>Côte d'Ivoire</i> <i>et RDC</i> NC
dont annulations Coface	277	203	592 <sup>(1)</sup>
<b>hors initiative PPTE</b>	<b>1.723</b>	<b>2.346</b>	<b>648</b>
	<i>dont Nigeria</i> 1.138 <i>Irak</i> 504	<i>dont Nigeria</i> 1.634 <i>Irak</i> 545	<i>dont Irak</i> 550
dont annulations Coface	1.252	1.807	648
<b>Autres</b>	<b>65</b>	<b>49</b>	<b>51</b>
<b>Total</b>	<b>2.584</b>	<b>2.832</b>	<b>2.048</b>

(1) La réalisation des annulations de dette prévues dépend de la progression des pays concernés au sein de l'initiative PPTE.  
NC : non communiqué.

Source : Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie – DGTFE.

L'initiative PPTE, engagée en 1996, a pour objet de réduire la dette des pays pauvres engagés dans des programmes d'ajustement et de réforme. Elle se traduit par l'octroi aux pays éligibles ayant franchi le point d'achèvement d'un allègement de dette permettant d'atteindre un ratio de dette jugé représentatif d'une dette soutenable, après mise en œuvre des mécanismes traditionnels d'allègement de dette. La France est le contributeur le plus important de l'initiative PPTE. En outre, elle s'est engagée, en janvier 2000, à annuler l'ensemble de ses créances bilatérales contractées par les PPTE au titre de l'aide publique au développement. Ces allègements français complémentaires ont pris la forme d'un refinancement par don, géré dans le cadre de contrats de désendettement et de développement (C2D).

Certaines dettes multilatérales sont également concernées par les annulations. Celles-ci portent à terme sur un stock de créances qui s'élève à 50,3 milliards de dollars : 4,8 milliards de dollars à l'égard du FMI ; 8,5 milliards de dollars à l'égard du Fonds africain de développement et 37 milliards de dollars à l'égard de l'Association internationale de développement (AID)<sup>(1)</sup>.

Le **Cameroun** est le dix-neuvième pays à avoir atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE, le 28 avril 2006. La dette extérieure du Cameroun envers le Club de Paris était s'élevait début 2006 à 4,2 milliards de dollars, dont 1,4 milliard envers la France. Les créanciers du Club de Paris, réunis les 16 et 17 juin 2006, ont décidé d'annuler 1 milliard de dollars de créances en valeur actuelle nette à fin 2005. Les créanciers se sont également engagés à accorder à titre bilatéral des allègements de dette additionnels substantiels de sorte que la dette due par le Cameroun aux créanciers du Club de Paris a été réduite de

(1) L'AID est une agence de la Banque mondiale chargée du financement des pays les plus pauvres.

3 milliards de dollars supplémentaires en valeur actuelle nette à fin 2005. L'annulation de la dette du Cameroun représentera dans l'APD française 285 millions d'euros en 2007 <sup>(1)</sup>.

Votre Rapporteur spécial émet quelques réserves sur la comptabilisation de l'annulation de la dette de la **RDC** en 2007. En effet, cela suppose que ce pays atteigne son point d'achèvement, ce qui n'est pas garanti. La RDC doit désigner son nouveau président de la République le dimanche 29 octobre 2006. Une fois cette étape franchie, le nouveau gouvernement devra s'attaquer aux défis économiques, et le FMI reprendra les discussions pour bâtir un nouveau programme de soutien à la RDC. L'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE dépend de la conclusion d'une facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Il n'est pas certain que ces conditions seront remplies en 2007.

De même, s'agissant du retour de la **Côte d'Ivoire** dans l'initiative PPTE, il n'y a aucune certitude. Celle-ci suppose la tenue d'élections dont la communauté internationale devra reconnaître les résultats avant le retour à une situation stable.

L'annulation de la dette du **Nigeria**, qui a représenté plus de la moitié des annulations de dette de la France comptabilisées en APD en 2005 et 2006, est arrivée à son terme. Cela explique que la part des annulations de dette dans l'APD française diminue en 2007. L'accord avec le Nigeria a été négocié les 18 et 19 octobre 2005 à Paris. Il s'agit de la plus grande annulation de dette jamais consentie à un pays africain par le Club de Paris, avec un montant total de 18 milliards de dollars. Le Nigeria n'a à ce jour plus de dette à l'égard des créanciers du Club de Paris. La France était son second plus important créancier derrière le Royaume-Uni. Cet accord a conduit la France à annuler 2,8 milliards d'euros de dette commerciale, intervenues fin 2005 pour 1,1 milliard d'euros et fin avril 2006 pour 1,6 milliard d'euros.

L'annulation de la dette de l'**Irak** a également représenté des montants très importants ces dernières années. La France s'est engagée, dans le cadre de l'accord multilatéral conclu le 21 novembre 2004 entre les créanciers du Club de Paris et la République d'Irak, à annuler jusqu'à 80 % de la dette de l'Irak à son égard en trois phases entre 2005 et 2008. La part déclarable dans l'APD était de 504 millions d'euros en 2005, 545 millions d'euros en 2006 et 550 millions d'euros en 2007. Cependant, votre Rapporteur spécial reste sceptique quant à la comptabilisation des annulations de dette de l'Irak dans les dépenses d'APD, d'autant que la totalité des créances en cause était garantie par la Coface.

L'encours des créances souveraines de la France (y compris les créances non comptabilisées en APD) envers les pays de la liste du CAD s'élevait à 34,4 milliards d'euros au 31 décembre 2005. Lorsque l'initiative PPTE sera

---

(1) La France a pris l'initiative d'annuler la totalité de ses créances d'APD envers le Cameroun, soit 1,2 milliard d'euros, dans le cadre d'un contrat de désendettement et développement (C2D). Le premier C2D s'élève à 537 millions d'euros pour la période 2006-2011.

arrivée à son terme, le montant de l'APD déclarée risque de s'effondrer. Il sera difficile de remplacer 2 milliards d'euros d'annulations de dette par des dépenses qui auront un réel coût budgétaire. Pour l'ensemble de ces raisons, le présent projet de budget ne semble pas préparer l'objectif de 2012 qui est d'avoir une dépense d'APD de 0,7 % du RNB soit 15 milliards d'euros.

3.— La révision du plafond des annulations de dette devrait figurer dans le projet de loi de finances pour 2007

La mise en œuvre des annulations de dettes décidées en Club de Paris nécessite une autorisation en loi de finances. Chaque accord (Toronto, Dakar, Yaoundé) nécessite le vote d'un article en loi de finances, article qui fixe un plafond à ces annulations.

Ce plafond est ensuite régulièrement relevé pour faire face aux engagements de la France. Ainsi, l'article 116 de la loi de finances rectificative pour 2004 a relevé le plafond du dispositif Toronto, sur lequel s'imputent aujourd'hui la plupart des annulations de dette, à 11,1 milliards d'euros.

Or, compte tenu des annulations massives de dette accordées au Nigeria et à l'Irak, le plafond de 11,1 milliards d'euros sera plus rapidement atteint que ne le prévoyait le Gouvernement. À la fin 2005, le « compte » Toronto s'élevait à 9 milliards d'euros. Un relèvement du plafond est donc nécessaire.

Le Gouvernement, qui anticipe d'ores et déjà un relèvement du plafond de 3,5 milliards d'euros, a informé votre Rapporteur spécial de son intention de proposer au Parlement le vote de ce relèvement dans la loi de finances rectificative pour 2006. Votre Rapporteur spécial s'insurge contre cette habitude d'actualiser ces plafonds systématiquement en loi de finances rectificative, juste après le débat sur le projet de loi de finances et souvent par voie d'amendement gouvernemental, sans que le Parlement dispose du temps nécessaire à l'étude du dispositif. C'est d'autant plus inacceptable que le montant du plafond est déjà connu.

Votre Commission des finances, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, a donc adopté un amendement afin que le plafond de l'autorisation des annulations de dette soit révisé dès le présent projet de loi de finances (amendement n° II-36).

4.— La comptabilisation contestable de l'annulation des créances garanties par la Coface

L'importance des annulations de dette nigérianes et irakiennes a eu pour conséquence d'amplifier encore la prépondérance des annulations Coface au sein des annulations de dette. Celles-ci représentaient 34,5 % des annulations en 2003, 38,5 % en 2004, 59,2 % en 2005, et elles devraient atteindre 71 % en 2006 et redescendre à 60,5 % en 2007.

Votre Rapporteur spécial a déjà fait part de ses doutes quant à l'importance de ces annulations. Est-il légitime de les considérer comme de l'aide au développement ? Ces dettes proviennent en effet en grande partie d'une politique systématique de soutien à l'exportation et à l'investissement des entreprises françaises dans certains pays en développement. L'État français a ainsi alourdi la dette publique des pays destinataires de ces investissements, via le mécanisme de contre-garantie souveraine.

Les projets sur lesquels portent les garanties de la Coface sont des projets commerciaux et non des projets de développement. Ainsi, actuellement, les plus importantes créances garanties par la Coface au Cameroun portent sur le financement de laboratoires photographiques, au Nigeria sur des équipements portuaires, en Côte d'Ivoire sur des équipements dans les domaines pétrolier, électrique, aéroportuaire, de transports et de télécommunications.

À titre d'exemple, votre Rapporteur spécial a pu obtenir du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie la liste des 20 principaux projets dont les créances, garanties par la Coface, sont incluses dans l'assiette des annulations de dette.

#### LES 20 PRINCIPALES CRÉANCES GARANTIES PAR LA COFACE ET ANNULÉES POUR L'IRAK

(en millions d'euros)

Objet du contrat	Secteur	Arriérés consolidés (principal+intérêts) au 30 septembre 2005
Construction de logements à Aana et Rawa	Travaux publics	140,94
Construction de l'Aéroport de Bagdad	Travaux publics	82,62
Réalisation d'un complexe de production d'huiles de lubrification à Baij	Travaux publics	77,06
Fourniture de matériel téléphonique au ministère de la communication	Matériels électriques, électroniques, téléphoniques et médicaux	64,48
Fourniture d'un complexe électronique	Travaux publics	57,36
Construction d'un pipe-line	Travaux publics	43,31
Divers équipements électriques et génie civil	Travaux publics	40,97
Fourniture de 9 sous-stations électriques blindées	Matériels électriques, électroniques, téléphoniques et médicaux	40,33
Construction des approches du pont d'Al Adhamiyah	Travaux publics	38,54
Fourniture de 236 voitures de voyageurs à Iraqi State Railways	Matériels de transport terrestre	17,74
Réalisation d'un réseau d'eau brute et de stations de pompage.	Travaux publics	17,56
Extension du Poste de Al Kadissiya	Travaux publics	13,94
Supervision des Travaux du projet d'irrigation Kirkuk Adhaim Project pour le Ministère de l'irrigation	Travaux publics	13,23

Source : COFACE 2006

\*

\* \*

Les éléments évoqués précédemment montrent bien que l'objectif de 0,5 % du RNB de dépenses d'APD n'est atteint qu'au moyen d'artifices comptables et budgétaires. Si l'on soustrait les dépenses surestimées (annulations des dettes de la RDC et de la Côte d'Ivoire), et les dépenses qui n'ont pas d'impact réel en terme de développement (annulations des créances garanties par la Coface, dépenses d'accueil des réfugiés, crédits relatifs à la francophonie), on obtient un montant total de moins de 6,7 milliards d'euros, soit 0,36 % du RNB.

De surcroît, si le Gouvernement se satisfait d'un montant affiché de 0,5 % du RNB en 2007, il ne prépare pas du tout l'objectif suivant qui est de 0,7 % en 2012 : les autorisations d'engagement chutent (de 5,86 milliards d'euros à 3,97 milliards d'euros) ; la très importante augmentation de prêts se traduira demain par des remboursements qui viendront en déduction des dépenses d'APD ; enfin, le volume des annulations de dette dans le cadre de l'initiative PPTE va commencer à décroître.

## **II.- UNE ORGANISATION TOUJOURS COMPLEXE**

Le Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID) du 20 juillet 2004 a entamé une réforme du pilotage de l'aide publique au développement française, réforme dont les déclinaisons ont été précisées lors du CICID du 18 mai 2005. Les orientations fixées par le CICID devaient permettre de répondre à certaines des critiques et recommandations formulées par l'OCDE dans l'« examen par les pairs » de l'aide française, rendu en mai 2004. Le CAD de l'OCDE avait notamment insisté sur la pluralité des objectifs de la coopération française et la complexité du dispositif. La fonction stratégique était à la fois exercée par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, et l'AFD était l'opérateur pivot. Le rapport notait : « *Chacune de ces structures a sa propre culture et une mission dont le développement n'est pas l'objectif unique* ».

Cette évolution a par ailleurs coïncidé avec la mise en œuvre progressive de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, qui est également un puissant facteur de modernisation dans le sens d'une plus grande transparence et d'une meilleure lisibilité de cette politique désormais essentielle.

### **A.- LE NOUVEAU SCHÉMA INSTITUTIONNEL N'A PAS PERMIS DE CLARIFIER LE PILOTAGE**

#### **1.- Le pilotage de la politique de coopération au développement**

Le CICID du 20 juillet 2004 a défini quatre niveaux de pilotage : un ministre chef de file, le CICID, la conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSPP) et le document de politique transversale (DPT).

*a) Le Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID)*

Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a été créé par le décret n° 98-66 du 4 février 1998, est l'instance de coordination interministérielle de l'aide au développement. La réforme de 2004-2005 renforce le rôle du CICID comme instance de définition des orientations de la politique française d'aide publique au développement : contours de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), objectifs et modalités de l'APD, cohérence des priorités géographiques et sectorielles, suivi et évaluation des politiques et instruments d'APD.

Présidé par le Premier ministre, il est composé des douze ministres les plus directement concernés par les questions de développement. Un représentant du Président de la République prend part aux travaux. D'autres ministres intéressés par les questions à l'ordre du jour peuvent être amenés à siéger, et le Directeur général de l'AFD est associé. Le ministère des Affaires étrangères (Direction générale de la coopération internationale et du développement – DGCID) et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Direction générale du Trésor et des politiques économiques – DGTPE) en assurent conjointement le secrétariat.

Le comité ne s'est, à ce jour, réuni que sept fois, les 28 janvier 1999, 22 juin 2000, 14 février 2002, 11 décembre 2002, 20 juillet 2004, 18 mai 2005 et 19 juin 2006.

*b) Le difficile rôle de chef de file du ministre délégué à la Coopération*

Le ministre délégué à la Coopération, au développement et à la francophonie devient le chef de file au sein du Gouvernement pour l'aide publique au développement, sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères. À ce titre, il coordonne les différents acteurs de la coopération française, veille à la bonne réalisation des prévisions et préside la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP).

Pour autant, votre Rapporteur spécial doute de la capacité du ministre de la Coopération à imposer ses arbitrages au ministère de l'Économie et des finances et, en particulier, à la très puissante direction générale du Trésor et de la politique économique.

*c) La Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP)*

Le ministre délégué à la Coopération préside la conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP), qui regroupe l'ensemble des acteurs de l'APD et coordonne l'action de l'ensemble des ministères en matière d'APD. Elle se réunit une fois par an, préparée par le co-secrétariat du CICID.

Il lui revient de valider les documents cadres de partenariat et les stratégies sectorielles et d'établir la programmation indicative des ressources allouées par secteur et par pays sur la base de critères de sélectivité. Il lui revient en outre d'examiner les projections françaises d'APD et le document de politique transversale. Enfin, elle coordonne les actions de communication en matière d'aide publique au développement, en liaison avec le Haut conseil de la coopération internationale (HCCI). La société civile y a un représentant. Les collectivités territoriales devraient également être associées aux travaux de la COSP.

*d) L'ambassadeur comme coordinateur au niveau local*

L'ambassadeur veille à la cohérence du dispositif général de coopération de la France au niveau local. Il est en charge de la négociation des documents cadres de partenariat avec le Gouvernement du pays récipiendaire, en lien avec le ministère des Affaires étrangères. Il assure la coordination des acteurs publics français sur le terrain (service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade, antenne de l'AFD,...) pour donner plus de cohérence à la politique française de coopération au développement dans un pays donné. Il est informé et exerce un contrôle sur l'instruction et le suivi de l'aide-projet, des aides-budgétaires et des C2D.

L'ambassadeur s'appuie sur le document cadre de partenariat (DCP) qui fixe le cadre de coopération bilatérale et multilatérale pour cinq ans avec chaque pays récipiendaire de l'aide. Les DCP doivent associer l'ensemble des acteurs et moyens publics de l'aide française. Chaque DCP est élaboré localement, sous l'autorité de l'ambassadeur, et validé en COSP, après consultation des autorités locales. Il devient le document de référence de la programmation par pays.

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

Officiellement, les DCP s'inscrivent dans le cadre des efforts internationaux actuels visant à améliorer l'efficacité de l'aide, via l'harmonisation et la coordination des bailleurs de fonds. Toutefois, cela ne doit pas signifier un alignement de l'aide bilatérale française sur des cadres contrôlés de facto par les institutions financières internationales, au détriment d'une approche respectueuse du partenariat et inscrite dans une démarche de lutte structurelle contre la pauvreté.

---

(1) Sept secteurs prioritaires ont été identifiés par le CICID : l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et la lutte contre le sida, l'agriculture et la sécurité alimentaire, M. Alain Levoyer protection de l'environnement et la biodiversité.



## 2.– L'évolution de l'organisation de la DGCID

L'année 2006 a été marquée par des changements dans l'organisation de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), destinés à prendre en compte l'évolution du rôle du ministère des Affaires étrangères dans la coopération internationale et le développement, la montée en puissance en la matière des acteurs non gouvernementaux et à rationaliser l'action de la DGCID à l'étranger, à travers son réseau.

En interne, une restructuration interne vise à renforcer le pilotage stratégique. La direction des politiques du développement (DPDEV) a été créée à la suite de la réforme de la coopération décidée par le CICID en mai 2005. Elle regroupe la direction du développement et de la coopération technique et le bureau chargé de la stratégie et des affaires multilatérales.

La constitution de la coordination géographique sous forme de sous-direction au sein du service des moyens et du réseau constitue le second volet de la réforme. Elle procède de la fusion des chargés de mission géographiques auprès du directeur général et des bureaux dits « stratégies-pays » et permet à la DGCID de disposer d'une organisation géographique unique.

La coopération décentralisée et l'action internationale des ONG font désormais l'objet d'un suivi séparé, sous la responsabilité de deux structures distinctes qui ont vocation à mobiliser les moyens destinés à mieux accompagner les acteurs concernés à l'international, tout en veillant à la bonne articulation de leurs actions avec celles de l'État :

– la délégation à l'action extérieure des collectivités locales remplace le bureau de la coopération décentralisée de l'ancienne mission pour la coopération non gouvernementale ; elle intègre dorénavant le délégué à l'action extérieure des collectivités locales, qui était jusqu'à présent rattaché au secrétaire général et qui se trouve ainsi rattaché à la DGCID ;

– la mission d'appui à l'action internationale des organisations non gouvernementales (MAAIONG) a été créée pour suivre l'action des ONG, vecteur essentiel de l'aide au développement.

## 3.– Le renforcement de l'AFD ne doit pas remettre en cause le rôle directeur du ministère des Affaires étrangères

### *a) L'opérateur pivot de l'aide publique au développement française*

La réforme de 2004 a confirmé et renforcé le statut d'opérateur pivot attribué à l'Agence française de développement (AFD) en 1998. Plusieurs domaines de compétence sectorielle (agriculture, santé, éducation, environnement) continuaient à la fois de relever du ministère des Affaires étrangères et de l'AFD. En réponse aux critiques du CAD, qui estimait dans son rapport d'examen par les pairs que ce mode de gestion de l'APD conduisait « à des doubles emplois à Paris

*ainsi que sur le terrain* », la réforme de 2004-2005 a consacré le statut d'opérateur pivot de l'AFD sur la zone de solidarité prioritaire (ZSP), en organisant un transfert de compétences du ministère des Affaires étrangères vers l'AFD.

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

Votre Rapporteur spécial rappelle qu'il s'agit là de domaines dans lesquels l'expertise du ministère de la Coopération était particulièrement élevée, en particulier grâce à l'assistance technique. Il faudra veiller à ce que ce transfert ne se traduise pas par une perte de compétences.

Or, le transfert des moyens du FSP vers l'AFD prévu dans le projet de loi de finances pour 2007 semble s'accompagner (se reporter au paragraphe consacré à l'AFD dans la partie consacrée à l'aide bilatérale).

Le CICID a donné le pouvoir à l'ambassadeur d'exercer un droit de veto sur les projets en conseil d'administration de l'AFD. Or, sur le terrain, les projets et programmes sont coordonnés par l'AFD dans ses domaines de compétence. Votre Rapporteur spécial estime que cela ne doit pas remettre en cause le rôle de l'ambassadeur comme coordonnateur général des acteurs publics français sur le terrain.

#### *b) La tutelle sur l'AFD ne doit pas s'affaiblir*

Les nouveaux statuts de l'Agence française de développement sont parus au Journal officiel le 11 mai 2006. Une convention-cadre définissant les relations entre l'État et l'AFD a été validée le 12 octobre 2006 par le conseil de surveillance de l'AFD, transformé en conseil d'administration. Elle doit être ensuite signée par les trois ministres impliqués : le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'Outre-mer et le ministre délégué à la Coopération, au développement et à la francophonie.

Un projet de contrat d'objectifs et de moyens entre le ministère des Affaires étrangères et l'AFD doit être signé dans la foulée de la convention-cadre. Il doit prévoir les modalités de travail entre le ministère et l'agence. À ce stade, il prévoit neuf grands objectifs, munis d'indicateurs, sur lesquels l'agence s'engage :

- utiliser les dons pour mettre en œuvre les sept stratégies sectorielles en vue d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ;
- intervenir prioritairement en Afrique subsaharienne ;

– contribuer à l’atteinte par les pays les moins avancés (PMA) des OMD concernant la lutte contre la pauvreté et le développement durable ;

– contribuer à la mise en œuvre des engagements souscrits par la France dans le cadre du processus d’harmonisation et d’amélioration de l’efficacité de l’aide (déclaration de Paris) ;

– s’assurer de la prise en compte dans toutes les opérations de l’AFD des dimensions environnementales et sociales liées au développement durable ;

– intégrer l’assistance technique comme une véritable composante d’appui aux projets financés par l’AFD et à l’élaboration des politiques sectorielles ;

– développer la coopération avec les collectivités locales françaises ;

– associer davantage les organisations de solidarité internationale (OSI) aux opérations de l’AFD.

Enfin, le contrat prévoit les modalités de gestion de crédits délégués par le ministère à l’AFD pour la mise en œuvre de projets et pour l’assistance technique, dans le cadre des statuts et de la convention-cadre.

Votre Rapporteur spécial estime que l’application de ce contrat d’objectifs et de moyens doit impérativement être pour le ministère des Affaires étrangères l’occasion de réaffirmer sa tutelle sur l’AFD en contrôlant la réalisation des objectifs assignés à celle-ci.

#### B.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF AMÉLIORE CEPENDANT LA LISIBILITÉ DES CRÉDITS DE L’APD

La mise en œuvre de la LOLF a contribué à l’amélioration de la lisibilité de la politique d’aide publique au développement. Après une première année un peu hésitante quant à la présentation des crédits et leur justification au premier euro, le projet de loi de finances pour 2007 s’accompagne d’une amélioration globale de la qualité des documents budgétaire.

En particulier, la justification au premier euro des crédits du programme *Solidarité à l’égard des pays en développement*, que votre Rapporteur spécial avait trouvée insuffisante l’an dernier, est plus détaillée et plus claire. Cependant, on peut regretter que la présentation de certains crédits, comme les subventions aux ONG et organisations de solidarité internationale (OSI), soit encore peu lisible.

Le jaune budgétaire « État récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les pays en développement » a disparu cette année, le document de politique transversale (DPT) étant censé le remplacer. Toutefois, bien que le DPT soit relativement détaillé, il manque certaines précieuses informations qui se trouvaient dans le jaune, comme la répartition sectorielle des aides, et l'évolution du montant des dons.

#### 1.— Une maquette satisfaisante

La nomenclature budgétaire qui a finalement été retenue est satisfaisante. Alors que le ministère des Affaires étrangères avait un temps envisagé de ventiler ses crédits d'aide publique au développement entre quatre programmes différents, la pression du Parlement a permis d'isoler ces crédits au sein d'un seul programme.

La mission interministérielle *Aide publique au développement* rassemble le programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*, regroupant les crédits du ministère des Affaires étrangères, et le programme *Aide économique et financière au développement* du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Il s'agit d'un progrès indiscutable : le Parlement dispose désormais d'un support, la mission, pour une discussion annuelle sur l'aide publique au développement.

Toutefois, cette mission ne comprend qu'environ 40 % des dépenses de la France en faveur de l'aide publique au développement. En effet, les prêts, qui en sont un outil essentiel, ne transitent pas par le budget général mais par un compte de concours financier. Ce compte de concours financier, créé par l'article 31 du projet de loi de finances pour 2006, fait l'objet de la mission *Prêts à des États étrangers*, dont votre Rapporteur spécial a également la charge. Celle-ci est composée de trois programmes : *Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les États étrangers*, *Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation d'infrastructure* et *Prêts à des États étrangers pour la consolidation de dette envers la France*.

Par ailleurs, un certain nombre de dépenses déclarées au titre de l'APD conformément aux critères définis par le CAD de l'OCDE relèvent d'autres missions du budget général. Ainsi, la mission *Recherche et enseignement supérieur* contribue à l'APD pour les dépenses d'écologie, la mission *Solidarité et intégration* comporte les crédits d'aide aux réfugiés et la mission *Action extérieure de l'État* finance de nombreuses actions de coopération technique ainsi que certains organismes internationaux.

On peut tout de même regretter que la répartition des contributions multilatérales entre les programmes *Solidarité à l'égard des pays en développement* et *Aide économique et financière au développement* ne soit pas limpide. La majeure partie des dépenses multilatérales se trouve dans le programme dépendant du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, mais des contributions multilatérales très importantes sont inscrites sur le programme du ministère des Affaires étrangères : il s'agit principalement des contributions volontaires aux organismes des Nations unies, ainsi que des contributions au Fonds européen de développement et au Fonds mondial de lutte contre le sida. S'agissant de ce dernier fonds, la séparation entre celui-ci et les autres fonds concourant à la politique de santé manque de cohérence.

Enfin, s'agissant de la mesure de la performance, il est encore trop tôt pour l'analyser. En effet, rares sont les indicateurs pour lesquels on dispose à la fois des prévisions et des réalisations pour une même année.

## 2.- L'Agence française de développement devrait être un opérateur au sens de la LOLF

Malgré le rôle fondamental de l'AFD, définie comme opérateur pivot de la politique d'APD, et malgré les recommandations conjointes de votre Rapporteur spécial et de la Cour des comptes, le ministère du Budget n'a pas retenu la proposition du ministère des Affaires étrangères d'inclure l'AFD dans les « opérateurs LOLF » de la mission *Aide publique au développement*.

Intégrer l'AFD à la liste des opérateurs de l'État donnerait plus de cohérence et de visibilité à la mission *Aide publique au développement*. En effet, les opérateurs sont intégrés dans les projets annuels de performance, qui présentent leurs missions, les actions du programme auquel ils se rattachent, la nature des liens (modalités de tutelle, contrats d'objectifs...), leurs objectifs et indicateurs, la justification des crédits du programme qui leur sont destinés et la consolidation des emplois du programme avec ceux des opérateurs.

Pour être qualifié d'« opérateur », un organisme doit répondre à quatre critères : être doté de la personnalité morale ; être placé sous le contrôle direct de l'État ; mener une activité majoritairement non marchande ; contribuer à la mise en œuvre d'une politique de l'État dont la traduction se trouve dans la loi de finances. La mise en œuvre des programmes relevant de la mission *Aide publique au développement* associe aujourd'hui six opérateurs de l'État <sup>(1)</sup>.

---

(1) Le GIP ADETEF (*Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières*) en ce qui concerne le programme piloté par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie; le GIP FCI (*France coopération internationale*) et les associations EGIDE (*Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux*), AFVP (*Association française des volontaires du progrès*), AFAA (*Association française d'association artistique*) et ADPF (*Association pour la diffusion de la pensée française*) pour ce qui concerne le programme piloté par le ministère des Affaires étrangères.

Dans sa réponse à la question de votre Rapporteur spécial, le Gouvernement indique que l'AFD ne répond pas complètement aux critères d'un opérateur de l'État. Il faudrait que l'opérateur reçoive une subvention d'exploitation pour charges de service public ou soit financé par une fiscalité affectée, or « *l'AFD est un EPIC ainsi qu'un établissement financier relevant du Code monétaire et financier, qui se finance d'abord par ses émissions obligataires sur les marchés. Plus largement, les EPIC de l'État n'ont a priori pas vocation à être des opérateurs au sens de la LOLF* ». La Cour des comptes considère pourtant que le statut d'EPIC est compatible avec le statut d'opérateur. Elle considère qu'« *une telle décision repose sur une interprétation erronée du [troisième] critère, qui réserve la catégorie des opérateurs au secteur non marchand : la première mission de l'AFD, qui est l'aide au développement pour le compte du Gouvernement, est bien de nature non marchande, tandis que son activité commerciale reste nettement minoritaire.* »<sup>(1)</sup>

---

(1) Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, suivi des réponses des administrations, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, p. 73.

## CHAPITRE II LES CRÉDITS DES MISSIONS AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR 2007

### I.- L'APD MULTILATÉRALE

#### A.- LES CRÉDITS MULTILATÉRAUX DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Les crédits multilatéraux du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie sont regroupés au sein de l'action *Aide économique et financière multilatérale*. Ils s'élèvent à 1.162 millions d'euros en autorisations d'engagement et 643 millions d'euros en crédits de paiement (contre respectivement 1.707 millions et 612 millions d'euros en 2006).

La France est actionnaire des entités du groupe de la Banque mondiale, et de banques régionales. Elle participe aux fonds de développement qui y sont rattachés. Elle participe également, le plus souvent via des dons, à divers fonds sectoriels (par exemple pour le développement rural et la protection de l'environnement).

#### 1.- Les participations au groupe de la Banque mondiale et au FMI

##### a) *Le financement de l'Association internationale de développement (AID)*

Le groupe Banque mondiale regroupe plusieurs entités qui mobilisent chacun des leviers d'action distincts pour favoriser l'aide au développement. La Banque mondiale *stricto sensu* inclut la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et l'Association internationale de développement (AID), qui est le « guichet » de financement concessionnel du groupe.

Quels que soient l'entité et le financement, la Banque s'efforce d'intervenir en cofinancement afin d'accroître l'impact de ses ressources. L'AID octroie des crédits ne portant pas intérêt à longue échéance (35-40 ans). Les bénéficiaires disposent d'une période de grâce de 10 ans pendant lesquels ils ne font aucun versement. Si le pays bénéficiaire est trop endetté, l'association accorde également des dons dont le montant total représente 35 % des ressources de l'AID. En 2005, près de 9 milliards de dollars de financement leur ont ainsi été apportés.

Afin de couvrir le coût de ces ressources très avantageuses, les bailleurs de fonds de l'AID se réunissent tous les trois ans pour décider du montant des ressources additionnelles qui seront nécessaires pour financer le futur programme

de prêts (reconstitution du fonds). Le programme AID 14 entamé en juillet 2005 couvre la période 2005-2007 et a reçu 18 milliards de dollars des bailleurs de fonds. C'est là l'essentiel des ressources de l'AID, auxquelles il faut ajouter les ressources internes (remboursements des prêts passés, revenus réalisés sur investissement, transferts provenant des résultats nets de la BIRD).

La France s'est engagée par accord international du 12 janvier 2006 à verser 1.073 millions d'euros sur la période 2006-2008, soit 7,2 % du fonds, ce qui fait de la France le cinquième contributeur. Le versement s'effectue en 3 années successives : un premier versement de 363,2 millions d'euros a été effectué en 2006. 357,3 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour l'année 2007.

Les négociations relatives à la quinzième reconstitution de l'AID (AID 15) débiteront en janvier prochain pour aboutir à la fin 2007. D'ici là, une revue à mi-parcours de l'AID 14 doit avoir lieu fin novembre 2006.

L'action comporte également des crédits de compensation des annulations de dette des pays pauvres très endettés (PPTE) envers la Banque mondiale. Le G8 a décidé, lors du sommet de Gleneagles de juillet 2005, d'annuler la dette de pays pauvres très endettés (PPTE) envers l'AID. La France s'est engagée comme ses partenaires à compenser auprès de la Banque mondiale le coût de cette annulation. Cela représente une charge d'environ 387 millions d'euros sur 10 ans, dont 15,8 millions d'euros de crédits de paiement en 2007.

#### *b) Les participations au FMI au titre du développement*

Les crédits du programme *Aide économique et financière au développement* à destination du FMI relèvent de trois types de dépenses :

– la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) est le guichet par lequel le FMI accorde des prêts assortis d'un taux d'intérêt de 0,5 % aux pays à faible revenu. La participation de la France à ce mécanisme a fait l'objet de trois accords internationaux successifs en 1988, 1995 et 1999. Les prêts sont accordés par l'AFD avec une bonification prise en charge par l'État pour un coût qui s'élèvera en 2007 à 18,1 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement ;

– la facilité chocs exogènes (FCE) est destinée à réduire les conséquences de chocs économiques exogènes pour les pays en développement ; la France s'est engagée à y contribuer ; une première tranche de ce prêt bonifié devrait être versée au FMI en 2007 pour un montant estimé à au moins 40 millions d'euros, ce qui implique d'ouvrir 1,6 million d'euros d'autorisations d'engagement et d'accorder dès 2007 une bonification qui s'élèvera à 225.000 euros en crédits de paiement ;

– le sommet du G8 de Gleneagles a également décidé d'annuler des dettes de PPTE envers le FMI ; cela représente au total une charge de 20,2 millions d'euros qui sera intégralement acquittée en 2007.



## 2.– Les participations aux fonds concessionnels des banques régionales

### *a) Le Fonds africain de développement (FAD)*

Le Fonds africain de développement (FAD), créé en 1973, constitue le guichet concessionnel de la Banque africaine de développement. Il a pour objectif principal de faire reculer la pauvreté sur le continent africain, en accordant aux pays à faible revenu des prêts concessionnels pour financer des projets et des programmes, ainsi qu'une assistance technique pour des études et des activités de renforcement des capacités.

À l'instar de l'AID, les ressources du FAD proviennent des contributions et des reconstitutions périodiques effectuées par les États participants, généralement tous les trois ans. Les plénipotentiaires du FAD sont convenus d'un niveau de reconstitution de 3,7 milliards DTS (soit près de 5,5 milliards de dollars) pour sa dixième reconstitution (FAD X), qui porte sur la période 2005–2007. Les prêts du Fonds sont sans intérêts, mais assortis d'une commission de service de 0,75 % par an sur le solde non encore remboursé, et d'une commission d'engagement de 0,50 % sur les engagements non encore décaissés. Les prêts-projets sont remboursés sur une période de 50 ans, y compris une période de grâce de 10 ans. Le FAD accorde également des financements sous forme de dons, en fonction de la solvabilité des pays bénéficiaires.

La France est le premier contributeur du FAD. Les 114,2 millions d'euros de crédits de paiement prévus correspondent au dernier des trois versements au FAD X.

Par ailleurs, le G8 de Gleneagles a également décidé une annulation de la dette de PPTE envers le FAD. Cela représente une charge d'environ 145 millions d'euros sur les dix prochaines années, dont 13 millions de crédits de paiement en 2007.

### *b) Le Fonds asiatique de développement*

Ce fonds est le guichet concessionnel de la Banque asiatique de développement. Dans le cadre de la huitième reconstitution de ce fonds, la France s'est engagée le 12 mai 2004 à verser 121,8 millions d'euros qui seront payés en quatre annuités égales de 2005 à 2008, soit 30,4 millions d'euros de crédits de paiement en 2007.

### *c) Le fonds multilatéral d'investissement*

La France s'est engagée au printemps 2005 à contribuer à hauteur de 15 millions de dollars sur six ans à compter de 2007 à la reconstitution du fonds multilatéral d'investissement de la Banque interaméricaine de développement. Ce fonds contribue au développement du secteur privé en Amérique latine, en encourageant notamment le développement de la micro-finance. Il est ainsi

demandé pour 2007 2 millions d'euros de crédits de paiement et 12 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

### 3.– Les contributions aux fonds sectoriels

#### *a) L'agriculture et de développement rural*

Le Fonds international de développement agricole (FIDA) est une institution financière internationale fondée en 1977, à l'initiative des États membres de l'OPEP. Il est rattaché au système des Nations Unies. Il finance, essentiellement par prêts très concessionnels, des projets de lutte contre la pauvreté en milieu rural dans près d'une centaine de pays. Il cible les populations les plus pauvres en milieu rural.

Dans le cadre de la sixième reconstitution de ses ressources, la contribution française s'est élevée à 8 millions d'euros par an, soit 24 millions d'euros sur les trois années de reconstitution (2004-2006). La France s'est engagée, dans le cadre des discussions de la septième reconstitution, à conserver sa part dans les ressources du FIDA, soit 4,1 %, dans la limite de 24 millions d'euros. Il est donc demandé 24 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8 millions d'euros en crédits de paiement pour 2007.

#### *b) La coopération technique*

Le FMI a établi cinq centres régionaux d'assistance technique, dont le Centre d'assistance technique du Moyen-Orient (METAC), pour aider les pays à renforcer les moyens humains et institutionnels dont ils disposent pour concevoir et promulguer des politiques favorisant la croissance et le recul de la pauvreté. Ces centres organisent par ailleurs des formations à l'intention des fonctionnaires des pays membres par l'intermédiaire d'un réseau de six centres régionaux de formation. Créé à Beyrouth (Liban), en 2004, le METAC dessert dix pays du Moyen-Orient (Afghanistan, Égypte, Irak, Jordanie, Liban, Libye, Soudan, Syrie, Cisjordanie et bande de Gaza, Yémen). La France s'est engagée auprès du FMI à financer ce centre d'assistance technique sur trois ans à partir de 2004 à hauteur de 1 million d'euros. Une dernière tranche de 333.000 euros est donc demandée pour 2007.

Dans le cadre de cette même initiative, deux centres régionaux d'assistance technique ont été créés en Afrique (AFRITAC) : l'un en Afrique de l'Ouest, l'autre en Afrique de l'Est. Sur la période 2003-2005, AFRITAC Ouest a été financé par la France à hauteur de 1 million d'euros. La France s'est engagée juridiquement le 10 février 2006 à contribuer de nouveau à hauteur d'1 million d'euros sur trois ans à ce fonds. 340.000 euros de crédits de paiement sont demandés pour 2007 au titre de la deuxième tranche de cet engagement triennal.

*c) La santé*

La Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm) est une initiative lancée conjointement par le Royaume-Uni et la France, qui doit permettre de lever 4 milliards de dollars, à travers 9 émissions obligataires, afin de financer des programmes de vaccination et de renforcement des capacités des systèmes sanitaires dans 72 pays pauvres.

La France devrait contribuer à l'IFFIm à hauteur de 100 millions de dollars en moyenne par an sur vingt ans, ce qui en fait le deuxième plus important contributeur de cette initiative après le Royaume-Uni (les autres contributeurs étant l'Italie, l'Espagne, la Norvège et la Suède). Une partie sera payée par la taxe de solidarité sur les billets d'avion, l'autre par le budget général, c'est pourquoi 920 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont demandés pour 2007. En outre, l'octroi de la garantie de l'État est proposé par l'article 42 du présent projet. On se reportera au commentaire de cet article à la fin du présent rapport.

*d) L'eau et l'assainissement*

Le but de l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural est de contribuer à la réduction de la pauvreté en assurant aux communautés rurales d'Afrique l'accès à des services améliorés et durables d'alimentation en eau et d'assainissement. Les objectifs en matière d'accès à l'eau sont les suivants : 50 % de la population rurale d'ici à 2007, 66 % d'ici à 2010 et 80 % d'ici à 2015, à partir d'un taux d'accès qui était en 2000 de 47 % de la population rurale pour l'approvisionnement en eau potable et de 44 % pour l'assainissement.

Une contribution de 40 millions d'euros a été annoncée le 1<sup>er</sup> avril 2005. 12 millions d'euros ont été décaissés en 2005 et 10 millions d'euros sont prévus en crédits de paiement pour 2006. Il est demandé l'inscription de 5 millions d'euros de crédits de paiement pour 2007. Les décaissements sont toutefois susceptibles de variations en fonction des besoins de financement identifiés.

*e) La sécurité nucléaire*

Trois dotations de cette action concourent à la sécurité nucléaire.

Le fonds *Northern Dimension Environmental Partnership* (NDEP), créé en décembre 2001, a pour objet de conduire des projets de dépollution dans le Nord-Ouest de la Russie, notamment en matière d'assainissement d'eau, de traitement des déchets ménagers et d'efficacité énergétique (volet environnemental), mais surtout de démantèlement des sous-marins nucléaires russes en mer de Barents (volet nucléaire). L'engagement de 40 millions d'euros au titre du fonds NDEP, qui concerne le seul volet nucléaire, a été fait en deux tranches de 20 millions d'euros en 2003 et 2004 ; la France est le premier contributeur avec la Commission européenne. Par souci d'éviter les trésoreries dormantes, il a été convenu que les versements au fonds seraient étalonnés sur les

exercices 2005-2008, en fonction des besoins du fonds. 3,6 millions d'euros de crédits de paiement ont été demandés à ce titre pour 2006. En 2007, avec la montée en puissance des activités financées par le fonds, les décaissements devraient s'accroître : 8 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés.

Le fonds sarcophage de Tchernobyl (CSF), géré par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), a pour objet la stabilisation de l'ancien sarcophage et la construction de la nouvelle arche qui confinerait le réacteur accidenté de Tchernobyl. Les difficultés techniques rencontrées dans la réalisation du projet de sarcophage sur le réacteur endommagé de la centrale de Tchernobyl ont rendu nécessaire une reconstitution du fonds CSF, décidée le 12 mai 2005 afin de mener à bien le projet de construction de la nouvelle enceinte. 174 millions d'euros de contributions supplémentaires et le principe d'une contribution russe ont été annoncés. La France s'est engagée pour un don de 10,7 millions d'euros : 4,5 millions d'euros étaient inscrits en 2006, et la même somme est demandée pour 2007.

Une autorisation d'engagement de 5 millions d'euros est demandée en prévision d'une probable reconstitution de ce fonds en 2007, la reconstitution décidée en 2005 étant insuffisante.

Enfin, le compte pour la sûreté nucléaire, géré par la BERD, finance les projets de traitement du combustible usé (ISF-2, mené par Areva-NP) et des déchets liquides. Le projet ISF-2 connaît de très sérieuses difficultés qui vont rendre nécessaires de nouveaux engagements de la part des pays contributeurs. Une autorisation d'engagement de 20 millions d'euros est demandée, correspondant à l'hypothèse optimiste d'une reconstitution de 100 millions d'euros et d'une part inchangée de la France, soit 20 %.

#### *f) L'environnement*

La quatrième reconstitution (2007-2010) du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a été décidée en juin 2006. La France s'est engagée à apporter 154 millions d'euros au FEM pour les quatre prochaines années et 10 millions d'euros au fonds pour les pays les moins avancés, géré par le FEM. Grâce à un taux de change euro-dollar favorable, seulement 141 millions d'euros d'autorisation d'engagements sont finalement demandés. La première tranche de la contribution française au FEM-4 sera de 33,1 millions d'euros en 2007, à laquelle il convient d'ajouter 2,5 millions d'euros pour le fonds PMA. En crédits de paiement, 35,6 millions d'euros sont donc demandés pour 2007.

Une dotation de 8,1 millions d'euros en crédits de paiement est également demandée pour le Fonds pour le Protocole de Montréal. Ce fonds couvre les surcoûts pour les pays en développement de l'application des mesures de réglementation prévues dans ce protocole, relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

## B.— LES CRÉDITS MULTILATÉRAUX DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Les principaux financements multilatéraux inscrits sur le programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* sont la participation au Fonds pour le sida, la tuberculose et le paludisme, les contributions volontaires aux organisations des Nations unies et la participation de la France au Fonds européen de développement (FED). Ces crédits connaissent une augmentation importante en 2007.

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'inscription de ces contributions sur le budget du ministère des Affaires étrangères plutôt que sur celui du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Elles ne correspondent pas à une politique mise en œuvre par le Quai d'Orsay puisque leurs montants sont négociés au niveau gouvernemental, et que l'utilisation des différents fonds relève de décisions multilatérales. Leur inscription sur ce budget fausse la lisibilité de ce dernier.

Auparavant toutes inscrites dans l'action *Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'APD* du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*, les dépenses d'APD multilatérale du ministère des Affaires étrangères sont désormais réparties entre cette action et l'action *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités*, ce qui altère leur lisibilité.

### 1.— Le Fonds pour le Sida, la tuberculose et le paludisme

La contribution française au Fonds pour le sida, la tuberculose et le paludisme s'élèvera à 300 millions d'euros en 2007, contre 225 millions d'euros en 2006 et 150 millions d'euros en 2005, conformément à l'engagement de la France de porter sa contribution à 300 millions d'euros.

Rappelons que l'Assemblée générale des Nations Unies, lors de sa session spéciale en 2001 consacrée au sida, et le sommet du G7 de Gêne de 2001, sont à l'origine de la décision de création d'un Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Ce fonds est devenu opérationnel en janvier 2002. Il s'agit d'un partenariat entre gouvernements, société civile, secteur privé et communautés affectées. Il fonctionne en tant qu'instrument financier et non comme entité de mise en œuvre.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2006, le Fonds mondial a approuvé 355 projets dans 131 pays pour un montant total de 5,4 milliards de dollars sur deux ans. 54 % des sommes déjà engagées iront à la lutte contre le sida, et au plan géographique, 55 % iront à l'Afrique subsaharienne. Aujourd'hui, les financements du Fonds mondial représentent 60 % de l'ensemble des financements internationaux consacrés à la lutte contre la tuberculose et le paludisme et 20 % de ceux contre le sida.

Le bilan au 30 juin 2006, présenté lors de la réunion du Forum des partenaires du Fonds à Durban en Afrique du Sud, montre que, pris dans leur ensemble, les programmes subventionnés par le Fonds mondial ont d'ores et déjà permis de mettre 544.000 personnes séropositives sous traitement anti-rétroviral, faire bénéficier 5 millions de personnes de conseil et de dépistage, de faire bénéficier 1.400.000 patients tuberculeux du traitement antituberculeux DOT, et de distribuer ou retraiter 11,3 millions de moustiquaires imprégnées pour protéger les familles contre le paludisme.

Alors qu'un sixième appel à projets a été lancé au printemps 2006, les projets actuellement mis en œuvre doivent permettre, d'ici 5 ans, de mettre 1.800.000 personnes sous traitement anti-rétroviral, de proposer des tests à 62 millions de personnes, de fournir à 1 million d'orphelins un soutien social, médical et éducatif, de fournir 264 millions de doses supplémentaires de traitement antipaludéens et de traiter 5 millions de patients tuberculeux supplémentaires.

À ce jour, le fonds a reçu 6,1 milliards de dollars depuis sa création. Il dispose de 1,4 milliard de dollars de promesses de dons pour 2007.

## 2.– Les contributions volontaires aux organisations des Nations Unies

Dans la mesure où elles sont à 97 % éligibles à l'aide publique au développement, les contributions volontaires aux organisations du système des Nations Unies figurent désormais dans le programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*. En revanche, les contributions obligatoires, même quand elles contribuent en partie à l'aide publique au développement, figurent dans la mission *Action extérieure de l'État* dans la mesure où elles ne couvrent plus pour l'essentiel que les dépenses de fonctionnement de ces institutions ; leur paiement est donc davantage lié à l'obligation internationale de la France de s'acquitter, en tant qu'État membre, de sa quote-part au budget.

La France s'est engagée à accroître ses contributions volontaires au système des Nations Unies de 60 millions d'euros en trois ans, à partir de 2005, soit environ 20 millions d'euros d'augmentation par an. À ce titre, 68 millions d'euros ont été versés en 2005 et 85 millions d'euros programmés en 2006. Pour 2007, 90 millions d'euros sont prévus. La France prend donc énormément de retard sur son engagement cette année, rendant sa réalisation en 2008 très difficile.

Ces contributions se répartissent entre les contributions volontaires inscrites dans l'action 5 pour 35,6 millions d'euros, et les contributions post-crise, inscrites dans l'action 6 pour 54,4 millions d'euros.

Les premières sont constituées des programmes multilatéraux de développement économique et social (49 millions d'euros), dont la mise à disposition de jeunes experts associés et de volontaires des Nations Unies par le

biais de projet FSP en cours, et des programmes de gouvernance démocratique et de consolidation de l'État de droit (5,3 millions d'euros).

Les contributions post-crisis se répartissent entre l'aide humanitaire d'urgence pour 28,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement et l'aide à la reconstruction pour 33 millions d'euros en crédits de paiement et 40 millions d'euros en autorisations d'engagement. Celles-ci sont versées au Haut commissariat aux réfugiés (HCR) et au Fonds de consolidation de la paix.

Les principaux organismes bénéficiaires des contributions volontaires françaises sont le programme pour le développement (PNUD), l'UNICEF, le HCR, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le programme alimentaire mondial et l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche Orient (UNRWA).

### 3.– La participation au Fonds européen de développement (FED) en baisse

Depuis la mise en place du 8<sup>ème</sup> FED (1995-2000), la France est le premier pays contributeur du FED, avec 24,3 % des contributions totales. La dotation programmée pour 2007 est de 692 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, ce qui représente une part importante de l'APD française.

Chaque FED est conclu pour une période d'environ cinq ans. Depuis la conclusion de la première convention de partenariat en 1964 à Yaoundé, les cycles des FED suivent, en général, ceux des accords de partenariat.

Le 9<sup>ème</sup> FED (2000-2007) résulte de l'Accord de Cotonou. Au 31 décembre 2005, le montant total des dotations disponibles au titre du 9<sup>ème</sup> FED pour la Commission et la Banque européenne d'investissement était de 17,3 milliards d'euros (y compris des reliquats des FED précédents, soit 3,3 milliards d'euros). Le Conseil de l'Union européenne est parvenu en juin à un accord sur le texte de l'accord interne du 10<sup>ème</sup> FED. Il est désormais essentiel de parvenir dans les meilleurs délais à une ratification par l'ensemble des États membres de l'Union, afin d'éviter l'interruption de la coopération communautaire dans les pays ACP au début de l'année 2008, après la date limite d'engagement des crédits du 9<sup>ème</sup> FED.

#### *a) Les décaissements du FED en augmentation*

Les États membres apportent leur contribution au FED au fur et à mesure des décaissements effectifs. Limités dans leur rythme pendant de nombreuses années, ceux-ci sont plus élevés depuis 2001, passant ainsi de 1,5 milliard d'euros par an en moyenne entre 1990 et 1999 à 2 milliards en 2000 et 2001, 2,5 milliards en 2003 et 2004 et 2,7 milliards en 2005. Pour l'année 2006, la Commission prévoit des décaissements de 2,75 milliards d'euros.

La hausse très nette du rythme des décaissements a des conséquences visibles sur les finances publiques. La contribution française au FED a représenté 360 millions d'euros en 2000, 567 millions d'euros en 2004 et 641,5 millions d'euros en 2005. Un montant de 726 millions d'euros a été inscrit en loi de finances initiale pour 2006.

En revanche, la participation prévue pour 2007 à hauteur de 692 millions d'euros est en baisse de 4,5 %.

*b) La baisse de la contribution de la France*

Le FED ne fait pas partie du budget communautaire général. Il est financé par les États membres, soumis à ses propres règles financières et dirigé par un comité spécifique.

Depuis le 8<sup>ème</sup> FED (1995-2000), la France est le premier pays contributeur au FED (24,3 %), bien au-dessus de sa part dans le budget communautaire (16,4 % dans l'Union à 25). Cette « sur-cotisation » a permis de maintenir un niveau élevé d'engagement financier de la Communauté européenne en direction des pays ACP, malgré les réticences de certains États membres. Toutefois, elle représente un surcoût important pour la France, au détriment de son aide bilatérale.

Les États membres ont modifié leur clé de contribution au 10<sup>ème</sup> FED par rapport au 9<sup>ème</sup>. La France, avec une clé de 19,55 % contre 24,3 % actuellement, sera le deuxième contributeur au 10<sup>ème</sup> FED derrière l'Allemagne (20,5 % contre 23,4 % aujourd'hui). Elle reste, néanmoins, le premier État « sur-contributeur » au 10<sup>ème</sup> FED par rapport à sa clé dans un budget communautaire financé à 27 (19,55 % contre 15,9 %).

Les conséquences ne seront pas immédiates sur le budget français. Les engagements du 9<sup>ème</sup> FED se poursuivront jusqu'au 31 décembre 2007, et les décaissements au moins jusqu'en 2010. Parallèlement, les engagements du 10<sup>ème</sup> FED, qui devrait prendre effet au 1<sup>er</sup> janvier 2008<sup>(1)</sup>, seront faibles les premières années, le temps de l'identification des projets, et les décaissements devraient attendre un niveau soutenu seulement aux alentours de 2010-2011. La contribution française étant arrêtée par la Commission en fonction du rythme annuel de décaissement du FED, la baisse de la clé de contribution française ne fera sentir ses effets budgétaires qu'à partir de 2010.

*c) La sous-budgétisation récurrente de la contribution française*

Depuis 2002, votre Rapporteur spécial dénonce la sous-budgétisation de la contribution française au FED dans la loi de finances initiale. Cette sous-dotation

---

(1) Sous réserve de la ratification de l'accord interne relatif au 10<sup>ème</sup> FED avant cette date par tous les États membres de l'Union européenne.



est manifestement contraire au principe de sincérité des lois de finances désormais inscrit dans la loi organique relative aux lois de finances.

La contribution est systématiquement fixée à un niveau inférieur aux prévisions de décaissements de la Commission européenne. Les lois de finances rectificatives n'ayant pas remédié à cette situation, la France n'a pas été en mesure de régler à temps la totalité de sa contribution annuelle au FED en 2003, en 2004 et en 2005. D'un point de vue financier, cette situation entraîne le versement d'intérêts de retard, qui, comble de la tartufferie, sont déclarés en aide publique au développement !

Le tableau ci-dessous compare, depuis 2002, les crédits disponibles *ex ante* en loi de finances et les contributions de la France au FED constatées *ex post*.

#### CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU FED

(en millions d'euros)

Année	Loi de finances initiale	Blocage	Total chapitre 68.02	Contribution au FED	Écart	Reports	Loi de finances rectificative
2002	218,46	0,00	218,46	595,22	- 376,76	285,76	92,05
2003	496,00	- 49,60	446,40	534,60	- 88,20	1,05	0,00
2004	565,00	0,00	565,00	658,03	- 93,03	50,65	42,40
2005	628,00	- 0,02	627,98	641,72	- 13,74	0,02	0,00

Source : ministère des Affaires étrangères

Les dernières prévisions de la Commission concernant les appels à contribution pour le FED sont de 3,1 milliards d'euros pour 2007, ce qui implique une contribution française de 753 millions d'euros : les crédits prévus, à hauteur de 692 millions d'euros, sont donc très insuffisants...

La Commission a réalisé des projections de décaissements du 9<sup>ème</sup> FED et des FED précédents sur la période 2008-2010, et du 10<sup>ème</sup> FED sur la période 2008-2013. Ces prévisions permettent de simuler la contribution française sur la période 2008-2010 : 882 millions d'euros en 2008, 876 millions d'euros en 2009 et 799 millions d'euros en 2010. Ces chiffres n'ont cependant qu'une valeur indicative, car ils sont tributaires d'estimations en ce qui concerne les rythmes de décaissement du FED.

## II.- L'APD BILATÉRALE

### A.- LES CRÉDITS D'AIDE BILATÉRALE DU PROGRAMME SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

#### 1.- Les éléments transversaux du programme

##### *a) Les dépenses de personnel et de fonctionnement : l'importance du réseau culturel à l'étranger*

Les dépenses de personnel du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* s'élèveront à 242,8 millions d'euros en 2007, en hausse de 20 %, alors que 148 emplois en équivalents temps plein (ETPT) sont supprimés, pour revenir de 3.131 ETPT à 2.983 ETPT. Si l'on exclut les emplois affectés à l'aide multilatérale, les dépenses de personnel de l'aide bilatérale du ministère des Affaires étrangères représentent 2.918 ETPT et 234,2 millions d'euros.

La diminution du nombre d'emplois s'explique principalement par la suppression des emplois de 129 assistants techniques qui seront désormais rémunérés par l'Agence française de développement (AFD). Votre Rapporteur spécial remarque que les crédits correspondants (15,6 millions d'euros) ne sont pas transférés à l'AFD, qui devra rémunérer les assistants techniques sur les crédits de l'aide-projet.

Les autres suppressions d'emplois concernent le non remplacement de 19 ETPT, qui rapporté au nombre de départs à la retraite estimé en 2007 (250), fait apparaître un « taux de sortie » de 7,6 %.

La contribution employeur de ce programme au compte d'affectation spéciale *Pensions* s'élèvera à 20,89 millions d'euros en 2007, contre 5,04 millions en 2006. Ce quadruplement des crédits inscrits s'explique par l'erreur d'estimation sur le montant prévu dans le projet de loi de finances pour 2006. Le problème vient de la ventilation du CAS *Pensions* par programme : en effet, la contribution au CAS a été évaluée en 2006 d'une manière globale pour l'ensemble du ministère puis ventilé par programme sur la base du prorata des effectifs. Or, une partie des effectifs a été considérée à tort comme ne cotisant au régime des pensions civiles de l'État. Le montant inscrit en 2006 a été sous-estimé de 76 % pour ce programme.

Les emplois de ce programme sont essentiellement des contrats à durée déterminée et des volontaires internationaux, comme le montre le tableau suivant.

**RÉPARTITION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME  
PAR TYPE D'EMPLOI EN 2007**

*(en ETPT)*

<b>Titulaires et CDI adm. centrale</b>	<b>Titulaires et CDI réseau</b>	<b>CDD et VI</b>	<b>Recrutés locaux</b>	<b>Total</b>
204	96	2.125	558	<b>2.983</b>

*Source : projet annuel de performance*

Les effectifs employés pour ce programme (2.983 ETPT) se répartissent entre :

- les différentes directions de la direction générale de la coopération et du développement (DGCID) ; plus de 70 % des agents de catégorie A ne sont pas des agents titulaires du ministère des Affaires étrangères, mais des titulaires détachés d'autres administrations – agriculture, santé, éducation, finances, ou des non titulaires ;

- le service des affaires francophones et de la délégation à l'action humanitaire (actions 5 et 6) ; il est à noter que l'ensemble des personnels de la direction des Nations Unies intervenant dans les domaines d'activité correspondant aux actions précitées sont regroupés dans la mission *Action extérieure de l'État* au sein du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* ;

- les 112 services de coopération et d'action culturelle (SCAC), qui sont chargés de la mise en œuvre de la coopération bilatérale avec les pays et institutions partenaires ; les personnels expatriés de ces services sont très majoritairement des agents de catégorie A détachés d'autres administrations ou non titulaires ; les SCAC emploient également des agents recrutés localement, généralement affectés à des tâches administratives ;

- 88 établissements culturels, dotés de l'autonomie financière : les personnels expatriés affectés dans ces établissements, majoritairement non titulaires du ministère des Affaires étrangères, assurent les fonctions de directeur, de comptable, et participent aux activités linguistiques et culturelles des établissements ; ils emploient en outre un nombre important de personnels de recrutement local, pour une grande part chargés des cours de langues, activité génératrice d'autofinancements très importants ; de ce fait, ces personnels de recrutement local (2.225 ETPT) ne sont actuellement pas dénombrés dans le plafond d'emploi ministériel ;

- 20 centres de recherche, qui se différencient des précédents par leur secteur d'intervention (recherche en archéologie et en sciences sociales) ; leurs personnels (dont 252 agents de droit local) ont des statuts comparables ;

- 147 alliances françaises, établissements de droit local ; en 2006, 244 agents expatriés (178 contractuels et 66 volontaires internationaux) sont mis à

la disposition de ces structures pour en assurer la direction, dispenser des cours de français ou encadrer des activités culturelles ;

– l’assistance technique mise à la disposition des institutions des pays partenaires ; en 2006, l’effectif s’établit à environ 987 ETPT, dont 790 agents sous contrat avec le ministère et 197 volontaires internationaux (VI) ; en 2007, 129 ETPT sont supprimés ; c’est l’AFD qui sera responsable de leur financement.

Le réseau culturel français à l’étranger est très important. Le tableau suivant présente les 20 principaux postes à l’étranger, avec le nombre d’emplois affectés aux alliances françaises, aux SCAC, aux établissements à autonomie financière et à l’assistance technique. Il montre que la taille des structures et l’importance des frais de fonctionnement ne sont pas toujours en lien avec les montants des interventions réalisées en faveur du développement.

**EMPLOIS ET CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D’INTERVENTION DANS LES 20 PRINCIPAUX POSTES À L’ÉTRANGER DU PROGRAMME EN 2006**

(en nombre d’emplois et en milliers d’euros)

Pays	Personnels expatriés (ETPT)				Dépenses de fonctionnement	Dépenses d’intervention hors FSP (en CP)	FSP (enveloppe indicative en CP)
	Alliances françaises	Assistance technique	SCAC et EAF	TOTAL			
Maroc	1	32	49	82	3.752	10.186	2.777
Algérie	0	3	17	20	1.755	11.692	1.582
Tunisie	0	6	33	39	1.038	8.398	1.001
Sénégal	2	119	24	145	781	3.066	5.456
Vietnam	0	19	15	34	957	3.981	4.155
Mali	0	35	14	49	424	2.692	5.600
Chine	10	4	30	44	779	6.769	0
Turquie	0	8	21	29	1.055	5.397	0
Cameroun	5	60	19	84	694	2.492	3.068
Inde	18	5	25	48	873	4.903	0
Burkina	0	50	12	62	506	2.287	2.870
Madagascar	20	62	15	97	684	2.053	2.597
Liban	0	22	24	46	1.269	2.845	1.041
Brésil	23	5	32	60	464	4.150	0
Égypte	0	21	29	50	1.055	3.407	0
Jérusalem	1	11	11	23	512	2.179	1.736
Cambodge	0	25	9	34	975	1.485	1.848
Côte d’Ivoire	0	1	2	3	13	3.135	1.000
Tchad	0	35	10	45	382	2.159	1.527

Source : documents budgétaires. Données de juillet 2006

La DGCID a amorcé une réflexion sur la rationalisation de son réseau à l’étranger. La mission d’évaluation et de contrôle (MEC) sur les services de l’État à l’étranger qui a rendu ses conclusions en juillet 2006 (rapport AN n° 3255) préconise de mettre fin à la coexistence au sein d’une même ville d’un centre culturel et d’une alliance française. La DGCID a engagé une politique de suppression des doublons, en général au profit des alliances. Ainsi, le centre culturel de Nairobi a été supprimé. Une restructuration doit intervenir à Lagos également. Les SCAC et les établissements culturels ont été regroupés à Hanoï et

Mexico. Votre Rapporteur spécial encourage ce mouvement, qui doit permettre de dégager de nouveaux moyens financiers au profit des dépenses d'intervention.

Le réseau est adapté à l'évolution du contexte politique de certains pays, à travers la création d'établissements à Tbilissi, Tachkent, Bakou et Sarajevo, et d'alliances françaises en Chine, en Russie et en Ukraine.

*b) Le fonds de solidarité prioritaire (FSP)*

Les crédits du FSP sont répartis entre les actions du programme (y compris les dépenses multilatérales qui figurent dans l'action *Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'ADP*). En application des conclusions du CICID, l'aide-projet bilatérale sera orientée en priorité sur la gouvernance (action *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités*). Au total, 130 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont prévus pour 2007 (- 13 %), et 172,7 millions d'euros de crédits de paiement (+ 24 %). Ils devraient se répartir comme suit.

**RÉPARTITION DES CRÉDITS DU FSP EN 2007**

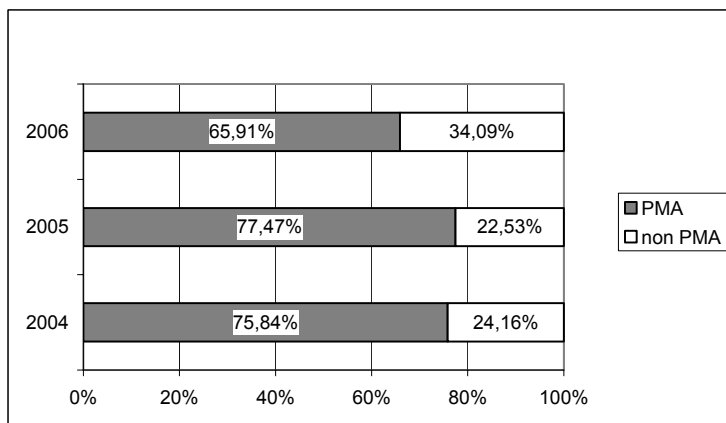
*(en millions d'euros)*

<b>Actions</b>	<b>Autorisations d'engagement pour des projets nouveaux</b>	<b>Crédits de paiement</b>
Affirmation de la dimension culturelle du développement	17,85	20,14
Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement	21,32	27,25
Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités	79,82	115,83
Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'ADP	0,00	5,29
Aide aux populations touchées par les crises	11,00	4,19
<b>Total</b>	<b>130,00</b>	<b>172,70</b>

*Source : projet annuel de performance*

Le graphique ci-après montre une tendance à la diminution des projets à destination des pays les moins avancés (PMA), ce que votre Rapporteur spécial déplore.

## RÉPARTITION DES CRÉDITS DU FSP PAR CATÉGORIE DE PAYS



Source : ministère des Affaires étrangères – DGCID.

### 2.– La répartition des crédits par action

#### a) L'action Affirmation de la dimension culturelle du développement

Cette action, dotée de 186,2 millions d'euros (+ 5 %), regroupe des crédits très variés, sans que sa cohérence soit parfaitement évidente. Les dépenses de personnel représentent 42 % de cette action, alors que cette proportion n'était que de 30 % en 2006 (les dépenses de titre 2 passent de 60,7 millions d'euros en 2006 à 78,9 millions d'euros en 2007).

Les dépenses de fonctionnement (titre 3), d'un montant de 35,8 millions d'euros, représentent 19 % de l'action. Elles comprennent les subventions de fonctionnement aux 79 centres et instituts culturels (24,5 millions d'euros).

Les Alliances françaises bénéficieront de 9,7 millions d'euros de dotations de fonctionnement et de subventions au titre des actions de coopération culturelle et de leurs activités d'enseignement du français.

Parmi les dépenses d'intervention, 9,5 millions d'euros sont prévus pour financer des bourses qui visent à soutenir l'apprentissage du français par les jeunes publics, dans les pays de la zone de solidarité prioritaire mais aussi dans les pays émergents d'Amérique latine et d'Asie. Cet instrument d'échange et de formation est également utilisé pour aider à la valorisation des cultures du Sud et soutenir les industries culturelles locales en formant les professionnels du secteur.

Les autres opérations d'interventions, soit 19,9 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, financeront le plan de relance du français ainsi que la coopération culturelle et audiovisuelle. Votre Rapporteur spécial regrette qu'aucune justification précise de ces dépenses ne soit fournie dans le projet annuel de performance.

b) *L'action* Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement

Cette action est dotée de 130 millions d'euros en autorisations d'engagement et 135,9 millions d'euros en crédits de paiement pour 2007. Tandis que les dépenses de personnel augmentent de 8 millions d'euros (sous l'effet de l'augmentation globale de la contribution au CAS *Pensions*), les dépenses d'investissement diminuent de 20 millions d'euros, pour s'établir à 91,4 millions d'euros.

Les bourses d'études représentent 45,2 millions d'euros, les projets FSP 27,2 millions d'euros, en hausse de 10,6 %, les programmes d'échanges scientifiques bilatéraux et régionaux 5 millions d'euros. 10,9 millions d'euros seront affectés aux services centraux et aux postes, pour les partenariats universitaires, les subventions aux grands organismes et les programmes de recherche.

c) *L'action* Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités

Les crédits de cette action s'élèveront à 899 millions d'euros en autorisations d'engagement et 868 millions d'euros en crédits de paiement, dont 90 millions d'euros en dépenses de personnel. Les dépenses de fonctionnement sont limitées à 6,4 millions d'euros, comprenant les indemnités de changement de résidence des personnels de l'assistance technique, pour 5,9 millions d'euros.

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 803 millions d'euros en autorisations d'engagement et 772 millions d'euros en crédits de paiement, mais le périmètre de cette action est élargi à des dépenses multilatérales en 2007 :

– le financement du Fonds mondial pour le sida (300 millions d'euros) et les projets de recherche sur les risques phytosanitaires sont transférés de l'action *Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'ADP* (qui comprend les aides multilatérales du programme) à cette action afin de présenter une vision d'ensemble des dispositifs de lutte contre les grandes pandémies. Votre Rapporteur spécial regrette cependant que cela affaiblisse la lisibilité de la répartition des dépenses du ministère des Affaires étrangères entre aide bilatérale et aide multilatérale ;

– de la même façon, les programmes multilatéraux dans le domaine de la gouvernance (900.000 euros) sont transférés de l'action *Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'ADP* à la présente action ;

– le financement de l'aide alimentaire d'urgence est transféré de l'action *Aide aux populations touchées par les crises* à la présente action afin de présenter une vision d'ensemble des différents dispositifs d'aide alimentaire ; ainsi, à l'aide alimentaire programmable (28,6 millions d'euros, comme en 2006) s'ajoute l'aide alimentaire d'urgence (considérée hors programme alimentaire mondial) pour

3,4 millions d'euros ; l'engagement de la France, pris dans le cadre européen (accords de Londres), est de 200.000 TEC (tonnes équivalent céréales) par an ; les crédits prévus en 2007 sont destinés à répondre aux besoins résultant des crises alimentaires sévères apparues depuis 2005 (Niger, Afrique orientale).

Les dépenses d'intervention bilatérale de cette action s'élèvent donc seulement à environ 467 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour le financement des bourses, 20 millions d'euros sont programmés pour 2007, contre 20,6 millions en 2006. L'objectif est de financer 20.100 mois de bourses d'études et de stage pour l'appui aux politiques de formation et aux réformes dans les domaines du développement durable (pour 9,2 millions d'euros) et de la bonne gouvernance (pour 10,8 millions d'euros).

La **coopération décentralisée** devrait bénéficier de 11,5 millions d'euros, comme en 2006. L'appui à la coopération décentralisée mise en œuvre par les collectivités territoriales françaises concerne des projets de développement ainsi que des actions conduites par des associations de collectivités. Une partie de ces projets ne concerne pas directement les pays en développement, puisqu'elle finance des actions de formation des élus et des fonctionnaires territoriaux.

Le **soutien aux ONG de solidarité internationale (OSI)** s'élèvera à 34 millions d'euros hors FSP en 2007 en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, contre 35 millions d'euros en 2006. Cette dotation se répartit entre le soutien aux actions de développement conduites par les OSI pour 21,6 millions d'euros et des subventions aux ONG de volontariat en application de la loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale pour 12,4 millions d'euros.

L'augmentation des crédits affectés aux ONG n'est obtenue que par la mise en œuvre d'une partie des projets du Fonds de solidarité prioritaire pour les OSI, pour 28,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 44,7 millions d'euros en crédits de paiement, permettant d'afficher un montant total de contributions aux OSI de 78,8 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial rappelle la promesse faite par le Président de la République et reprise dans les conclusions du CICID de doubler le soutien aux ONG en cinq ans à compter de 2004. En ce qui concerne le ministère des Affaires étrangères, la contribution aux ONG était de 65,5 millions d'euros en 2004 (les collectivités territoriales et les autres ministères ajoutant 7,7 millions d'euros). Il est difficile à ce stade d'évaluer le montant total d'APD transitant par des ONG car on ne connaît pas les données concernant les autres ministères, l'AFD et les collectivités territoriales, mais la faible augmentation de la contribution du ministère des Affaires étrangères permet d'estimer qu'on était encore loin de l'objectif.



Les dépenses prévues pour le **FSP** s'élèvent à 79,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 115,8 millions d'euros en crédits de paiement, dont respectivement 53,8 millions et 84,7 millions transitent par les ONG, 23,2 millions en autorisations d'engagement et 28,3 millions d'euros en crédits de paiement concernent la gouvernance et 2,75 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement relèvent de la coopération décentralisée.

#### **Les contrats de désendettement-développement (C2D)**

Considérant l'importance des montants potentiellement dégagés par une annulation de ces créances d'APD sur certains pays, les pouvoirs publics français ont décidé en juin 2000 de mettre en œuvre un processus de contrôle spécifique. Plutôt que de procéder à une annulation pure et simple, la France a opté pour un système du « refinancement par don », que l'on peut résumer ainsi : le pays continue à rembourser l'intégralité de ses échéances, mais la France s'engage en contrepartie à reverser au pays un don équivalent, dont l'utilisation est soumise à condition.

Pour gérer les fonds du refinancement par dons, il est prévu la signature d'un contrat dit « de désendettement et de développement » (C2D) entre la France et le pays concerné. Ce contrat détermine les modalités du refinancement ainsi que les programmes financés, par périodes de trois ans renouvelables et en cohérence avec le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et les priorités de l'aide bilatérale française. Les neuf pays débiteurs pour lesquels l'encours est supérieur à 50 millions d'euros doivent faire l'objet d'un C2D normal. Pour les onze pays dont les encours sont inférieurs à 50 millions d'euros, la procédure est allégée et le C2D privilégie le cofinancement d'opérations engagées par d'autres bailleurs de fonds.

Les crédits de paiement prévus pour **les contrats de désendettement et de développement (C2D)** s'élèvent à 15 millions d'euros, comme en 2006. Les prévisions totales de décaissements pour 2007 au titre des C2D sont de 179,4 millions d'euros, en augmentation significative depuis la signature du C2D Cameroun en avril 2006 (qui représente à lui seul 113,7 millions d'euros). Les C2D en cours représentent 142,3 millions d'euros (y compris le Cameroun), et 37,1 millions d'euros sont prévus au titre des nouveaux C2D dont la signature est prévue en 2007 (dont 20,5 millions d'euros pour la République démocratique du Congo et 13,5 millions d'euros pour la Guinée). Les C2D Congo et Burundi n'ont pas été intégrés à ces prévisions en raison du degré d'incertitude pesant sur leur réalisation effective et du coût effectif de ces opérations. Le paiement des 179,4 millions d'euros se répartit de la façon suivante : 15 millions d'euros inscrits sur cette action, 114 millions d'euros financés par l'AFD sur ses ressources propres, et 50,4 millions d'euros résultant de la modification des modalités de traitement des créances liées à ces opérations de désendettement. Votre Rapporteur spécial rappelle que l'an dernier, les crédits de paiement de 15 millions d'euros s'étaient avérés insuffisants. Un complément a été apporté par le dégel de la réserve, autrement dit par redéploiement de crédits affectés à d'autres actions.

MONTANT DES FINANCEMENTS C2D

(en millions d'euros)

Pays éligibles	Date CP (effective / anticipée)	Date C2D	Cumul échéances à partir du CP	2006	2007 <sup>(2)</sup>	2008 <sup>(2)</sup>	2009 <sup>(2)</sup>	Commentaires
Ouganda	mai-2000	mars-2002	12,3	1,6	1,6	1,6	1,6	2 <sup>ème</sup> C2D prévu en 2006
Mozambique	sept-2001	nov-2001	95,7	7,2	6,6	5	3,8	2 <sup>ème</sup> C2D signé en novembre 2004
Tanzanie	nov-2001	juin-2003	12,7	1,6	1,6	1,6	1,6	
Mauritanie	juin-2002	juil-2003	69,6	4,1	4	3,8	3,6	2 <sup>ème</sup> C2D signé en juin 2006
Bolivie	juin-2001	mai-2003	20,0	2,2	1,7	1,4	1,2	2 <sup>ème</sup> C2D prévu en 2006
Nicaragua <sup>(1)</sup>	janv-2004	mars 2005	2,4	1,2	–	–		C2D unique versé en deux échéances
Ghana	juil-2004	novembre 2004	56,3	7	7	7	7	
Madagascar	oct-2004	février 2005	49,7	6,5	6,1	5,7	4,3	
Cameroun	avr-2006	juin-2006	1.498	109,2	113,7	107,6	103,9	
Honduras	avril 2005		8	1,6	1,6	1,6	1,6	Hypo : C2D unique (2006-2011) de 8M€.
Rwanda	avril 2005		3,2	0,6	0,6	0,6	0,6	Hypo : C2D unique (2006-2011) de 3,2M€.
Malawi	août 2006		5,0		0,1	0,1	0,1	
Sierra Leone	T4 2006		3,6		0,2	0,2	0,2	
Sao Tome	T1 2007		5,5	–		0,4	0,4	
Guinée	T1 2007		139	–	13,5	11,6	9,1	
RDC	T3 2007		146		20,5	39,7	42	
Burundi	mi-2008		22,5	–		1,4	1,8	
Congo	pas avant fin 2007		176	–		21,7	20,7	
Côte d'Ivoire	pas de calendrier		1140	–	–			
Soudan	pas de calendrier		9					
Liberia	pas de calendrier		2					
Myanmar	pas de calendrier		6,6					
Somalie	pas de calendrier		nd					
<b>Total</b>			<b>3.232,9</b>	<b>142,6</b>	<b>179,4</b>	<b>211,1</b>	<b>203,5</b>	

CP : Point d'achèvement de l'initiative PPTE

– : non communiqué

(1) C2D unique (toutes échéances 2004-2005 regroupées) versé en deux échéances (mars 2005 et mars 2006)

(2) Il s'agit ici d'une évaluation. Les prévisions de décaissements demeurent difficiles dans la mesure où elles sont liées aux perspectives d'atteinte du point d'achèvement et aux décisions du Club de Paris.

Source : AFD, FMI.

d) L'action Aide aux populations touchées par les crises

69,7 millions d'euros en autorisations d'engagement, et 62,9 millions d'euros et crédits de paiement sont prévus sur cette action. Ce sont essentiellement des dépenses d'intervention. Une partie des crédits relève de l'aide multilatérale et transite par des organismes multilatéraux des Nations Unies : 19,3 millions d'euros au titre de l'aide humanitaire d'urgence et 16,2 millions d'euros pour la reconstruction.

Le fonds d'urgence humanitaire (FUH) est maintenu à son niveau de 2006 soit de 9,3 millions d'euros. Depuis 2005, le FUH a servi à mettre en œuvre des actions dans plus de 50 pays. Les deux premiers pays bénéficiaires ont été le Pakistan à la suite du séisme de 2005 (5,6 millions d'euros) et l'Indonésie à la suite du tsunami de décembre 2004 (2 millions d'euros). En juin 2006, le séisme survenu sur l'île de Java a nécessité une intervention de 1,5 million d'euros. Mis en œuvre par la délégation à l'action humanitaire (DAH), le FUH est destiné à financer des actions de plusieurs ordres :

- les interventions humanitaires d'urgence mises en œuvre par l'État : il prend en charge le coût du déploiement de personnels de secours et d'assistance médicale mis à disposition par les différents ministères (Intérieur, Défense, Santé) en faveur de populations victimes de catastrophes majeures ;

- l'envoi de matériels humanitaires prélevés sur les stocks de la DAH et le transport d'autres matériels apportés par les différents organismes de solidarité ;

- les délégations de crédits mises en place auprès des postes diplomatiques pour soutenir des interventions d'urgence ou faire face à des crises en utilisant des ressources locales ;

- les subventions accordées à des ONG françaises engagées dans des pays en crise pour permettre à celles-ci de financer partiellement des projets d'action humanitaire.

En ce qui concerne l'aide à la reconstruction et à la sortie de crise, les dépenses d'aide bilatérale s'élèveront à 23,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16,8 millions d'euros en crédits de paiement. 12,6 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement financeront les actions d'appui au retour à la démocratie, les microprojets de reconstruction et les actions de formation. En 2006, ces actions ont notamment pris la forme d'appuis à l'organisation d'élections en Mauritanie, à la constitution du tribunal spécial en Sierra Leone, à l'Union africaine dans le cadre de la crise du Darfour, ainsi que de partenariats financiers avec le PNUD pour deux programmes de relèvement post-crise au Soudan et en Centrafrique.

Des autorisations d'engagement de 11 millions d'euros et des crédits de paiement de 4,2 millions d'euros sont inscrits dans le cadre du FSP, dont 1,1 million d'euros pour les nouveaux projets (reconstruction au Liban).

## B.– LES CRÉDITS D'AIDE BILATÉRALE DU PROGRAMME *AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT*

Ces crédits sont regroupés au sein de l'action *Aide économique et financière bilatérale*, et s'élèvent à 186,8 millions d'euros en crédits de paiement et 527 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre respectivement 182,8 millions d'euros et 1.770,8 millions d'euros en 2006). Nous reviendrons par la suite sur les crédits de cette action qui relèvent de l'Agence française de développement (AFD).

### 1.– L'aide budgétaire à destination des États étrangers

Le CICID du 20 juillet 2004 a distingué les aides programme, confiées au ministère des Affaires Étrangères ou à l'AFD, et les aides budgétaires globales, gérées par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Les aides budgétaires ont donc été transférées du budget du ministère des Affaires étrangères vers celui du ministère des Finances. Votre Rapporteur spécial s'avoue néanmoins sceptique sur ce transfert. Ce partage semble quelque peu illusoire dans la mesure où c'est bien l'AFD, et non le ministère des Affaires étrangères, qui a récupéré l'essentiel de l'aide-programme.

La doctrine d'emploi, élaborée en concertation avec le ministère des Affaires étrangères et l'AFD en 2005, sert de base à l'élaboration d'une programmation initiale d'affectation. En 2006, les aides budgétaires globales étaient ainsi programmées :

– pour soutenir les pays fragiles dans une perspective annuelle et faciliter la conclusion d'accords avec le FMI permettant leur réinsertion dans la communauté financière internationale (Niger, Guinée-Bissau, Togo, Centrafrique, République démocratique du Congo, Burundi) ;

– pour favoriser les pays les plus performants dans une perspective pluriannuelle (Burkina-Faso, Mali, Bénin).

Cette programmation a néanmoins dû être révisée en cours d'année en fonction des événements. En 2006, l'interruption du programme de la République démocratique du Congo avec le FMI et les faibles perspectives d'obtention d'un tel programme par la Guinée-Bissau ont libéré 6 millions d'euros de crédits initialement prévus pour ces pays, permettant de renforcer l'action auprès de la République centrafricaine et du Bénin, et de participer au dispositif européen de soutien de l'Autorité palestinienne.

En 2007, l'aide budgétaire s'élèvera à 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 65 millions d'euros en crédits de paiement, dont 4 millions pour le Burkina-Faso, 6 millions pour le Mali et 20 millions pour le programme économique régional de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

**PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES AIDES BUDGÉTAIRES GLOBALES 2004-2006**

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

PAYS	2004	2005		2006	
	exécution	prévision	exécution	prévision	exécution
Burkina Faso	5,5	5,5	5,5	6,5	6,5
Burundi	5	3	3	2,5	2,5
Centrafrique	6	1,5		1,5	5
Congo-B		24	24		
Sénégal				3	
RDC	5	5	5	5	
Togo		1,5			
Bénin		1,5	1,5	1,5	4,5
Guinée-Bissau				1	
Guinée-Conakry				1,5	1,5
Mali	9	9	9	10	10
Comores				1	1,5
Niger	10	7	7,5	8,5	8,5
Régional UEMOA		20	20	20	20
Haïti				3	3
TAP Palestine					2
<b>TOTAL</b>	<b>40,5</b>	<b>78</b>	<b>75,5</b>	<b>65</b>	<b>65</b>

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie

**2.— Le groupement d'intérêt public ADETEF**

L'assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF) est un groupement d'intérêt public en charge de la coopération technique internationale de la France dans les domaines de responsabilité du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. L'ADETEF finance, gère, coordonne et facilite la mise à disposition de l'expertise et du savoir-faire du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie pour des actions et programmes de coopération définis avec les institutions publiques des pays partenaires. Les actions menées par l'ADETEF peuvent être financées sur sa dotation budgétaire, par le budget des pays avec lesquels il coopère ou par des financements internationaux (Union européenne, Banque mondiale...).

Cette coopération peut s'appuyer sur des partenariats public-privé notamment dans le cadre des appels d'offres.

L'ADETEF intervient ainsi selon trois modalités qui correspondent à des démarches et à des financements distincts :

– la coopération bilatérale entre des administrations étrangères et des directions du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie ;

– la coopération sous forme de jumelages entre administrations, sur financements de l’Union européenne (d’abord uniquement avec les pays candidats, et de plus en plus avec tous les pays bénéficiant de financements européens) ;

– la coopération multilatérale lorsque le GIP prend en charge des projets lancés par des organismes internationaux, attribués en général après appels d’offres.

Les jumelages, qui concernaient auparavant surtout les pays candidats d’Europe centrale et orientale, se poursuivent après l’élargissement effectif du 1<sup>er</sup> mai 2004. Ils concernent aussi les pays ayant récemment conclu leurs négociations d’adhésion avec l’Union européenne (Roumanie, Bulgarie) ceux en cours de négociation (Croatie, Turquie) ou bien celui dont l’UE a reconnu la qualité de pays candidat (l’ex-République yougoslave de Macédoine), ceux qui ont vocation à rejoindre un jour l’UE (autres pays des Balkans occidentaux), et aussi ceux des autres zones couvertes par les programmes Méda et Tacis. Le ministère de l’Économie, des finances et de l’industrie a ainsi participé depuis 1998 à plus d’une soixantaine de jumelages, le plus souvent en tant que chef de file mais aussi en association avec une administration d’un autre État membre de l’UE. Récemment, la France a ainsi remporté un important jumelage sur fonds Méda portant sur la coopération en matière de statistiques sur l’ensemble des pays du pourtour méditerranéen.

La répartition géographique de l’effort d’assistance technique fait apparaître une augmentation de l’aide consacrée à la ZSP. L’accroissement de l’aide hors ZSP est principalement dû au développement des actions en Amérique latine et dans certains pays tels que la Jordanie, où l’ADETEF a commencé à intervenir depuis 1994.

L’indicateur de performance retenu (nombre de journées-personnes consacrées à l’assistance technique internationale / dotation budgétaire de l’ADETEF) a progressé de 37 % entre 2004 et 2005 (l’enquête pour l’année 2006 sera réalisée en 2007). Sur un volume global de recettes d’activité de 14,5 millions d’euros pour l’année 2006, les activités sur appels d’offres représentent dès à présent un montant de l’ordre de 6 millions d’euros, comparable aux 6,2 millions d’euros générés par l’activité « jumelages » sur financements de l’UE.

En 2007, l’ADETEF devrait être dotée de 4,705 millions d’euros, en autorisations d’engagement comme en crédits de paiement.

### 3.– Le FASEP-études

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

Depuis la création de cet outil en 1996, plus de 170 millions d'euros ont soutenu environ 400 prestations réalisées par près de 230 sociétés françaises différentes. Entre juillet 2005 et 2006, 36 projets ont été approuvés dans 17 pays. Les interventions mettent l'accent sur le développement durable et les objectifs du millénaire pour le développement, dans les secteurs des transports de masse, de l'alimentation en eau potable, de la gestion des déchets liquides et solides, de l'énergie ou bien encore de la limitation des émissions de gaz à effet de serre. Il est proposé une dotation de 19 millions d'euros pour 2007 en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, contre 20 millions d'euros en 2006.

L'instruction des dossiers s'attache à sélectionner les interventions qui, tout en s'inscrivant dans les priorités des pays bénéficiaires, sont susceptibles de promouvoir les technologies et le savoir-faire français, en amont d'opérations qui ont les meilleures chances d'être ensuite réalisés. Sans nier l'importance pour notre économie de l'implantation d'entreprises françaises dans les pays émergents, votre Rapporteur spécial reste sceptique sur l'inscription des dépenses du FASEP-études dans l'aide publique au développement. L'activité de ce dernier relève en effet davantage du soutien aux entreprises françaises que du développement.

### 4.– La réserve pays émergents

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, la réserve pays émergents (RPE) constitue le programme *Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure*. Ce programme, qui ne comporte qu'une seule action, est inclus dans le compte spécial *Prêts à des États étrangers*. Il a pour finalité la mise en œuvre d'une aide économique et financière dans les pays émergents, réalisée par l'intermédiaire de prêts concessionnels, destinés à financer des projets participant au développement économique des pays emprunteurs et dont la réalisation fait appel à des biens et services français.

Si ces financements sont bien comptabilisés dans l'APD, le compte spécial était excédentaire depuis 2004 grâce au rythme de remboursement satisfaisant des prêts. Il contribuait donc négativement à l'effort d'APD (–277 millions d'euros en 2004, –516 millions en 2005, –272 millions en 2006). En 2007, le compte devrait être quasiment en équilibre (–0,4 million d'euros), avec un effet nul sur la dépense totale d'APD de la France.

Depuis la création de la RPE en 1998, plus de 1,7 milliard d'euros a été investi. Les interventions répondent aux orientations de l'aide française, avec un accent mis sur le développement durable et les objectifs du millénaire pour le développement, dans les secteurs des transports de masse, de l'alimentation en eau potable, de la gestion des déchets liquides et solides, de l'énergie et de la limitation des émissions de gaz à effet de serre.

L'aide se concentre sur les pays émergents et la liste de ces pays est arrêtée chaque année par le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie. En 2005, les pays suivants étaient éligibles : Chine, Vietnam, Indonésie, Philippines, Turquie, Serbie Monténégro, Algérie, Maroc, Tunisie, Égypte, Afrique du Sud, Kazakhstan, Azerbaïdjan, et de préférence en cofinancement avec un autre bailleur de fonds, cinq pays d'Amérique latine (Bolivie, Colombie, Guatemala, Pérou, El Salvador) ainsi que l'Ouzbékistan. Pour 2006, la liste des pays éligibles a été reconduite à l'identique.

En 2005, huit projets RPE ont été décidés, représentant un engagement total de 240 millions d'euros et concernant sept pays : l'Azerbaïdjan, la Chine, l'Indonésie, le Sri Lanka, la Serbie-Monténégro et la Tunisie. Onze protocoles intergouvernementaux correspondant à des projets instruits en 2004-2005 ont été signés, pour près de 263 millions d'euros (concernant les sept pays précédents ainsi que l'Ouzbékistan et le Vietnam). Ce montant traduit une montée en puissance de cette procédure par rapport aux années précédentes (78 millions d'euros avaient été engagés en 2003 et 158 millions d'euros en 2004) qui reflète la reprise des projets d'infrastructure dans nombre de pays émergents.

L'année 2005 a été notamment marquée par :

– le premier grand projet d'application de l'accord-cadre signé avec la Chine en avril 2004 (financement de 150 millions d'euros pour l'introduction d'équipements de signalisation et d'électrification pour la grande vitesse ferroviaire entre deux villes moyennes) ;

– la mise en œuvre d'un mémorandum signé dans le secteur ferroviaire avec le Vietnam en octobre 2004 (signalisation pour la ligne Hanoï-Vinh pour 40,3 millions d'euros) ;

– le premier projet de reconstruction post-tsunami au Sri Lanka dans le secteur de l'eau (10 millions d'euros) en cofinancement avec l'AFD ;

– la première application de l'annonce de 30 millions d'euros faite par la France en 2003, en groupe consultatif des bailleurs, au bénéfice de la Serbie-Monténégro (projet de distribution électrique au Monténégro).



Pour 2007, 300 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont prévus, comme en 2006. Les accords-cadres signés au niveau ministériel en 2004 avec des pays d'Asie et du Maghreb devraient se traduire par de nouveaux engagements sur des grands projets. Par ailleurs, la France s'est engagée au titre de la facilité pour les opérations de reconstruction après le tsunami en Asie du Sud-est sur 300 millions d'euros de prêts très concessionnels sur trois ans, dont 100 millions d'euros au titre de la RPE pour l'Indonésie et le Sri Lanka, ainsi que sur des prêts au bénéfice du Pakistan pour 80 millions d'euros, dont 30 millions au titre de la RPE.

Les crédits de paiement sont prévus à hauteur de 150 millions d'euros, prenant en compte les besoins de transfert à Natexis, organisme gestionnaire des protocoles RPE pour le compte de l'État, sur la base de ses estimations de tirages. Le principe d'un versement progressif en fonction des besoins de paiement induits par la réalisation des projets engendre mécaniquement un délai entre les engagements et les paiements, qui s'effectuent sur une base pluriannuelle.

Par ailleurs, Natexis reçoit une rémunération au titre de cette activité. En 2007, cette rémunération, inscrite dans le programme *Aide économique et financière au développement*, devrait s'élever à 3,9 millions d'euros.

#### C.- L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD)

Établissement public industriel et commercial (EPIC), l'AFD « *a pour mission de mettre en œuvre, outre-mer et à l'étranger, des opérations financières favorisant le développement économique et social dans le respect de l'environnement, ainsi que d'autres prestations de service concourant à cet objectif* ». C'est ainsi que sa mission est définie par le décret du 11 mai 2006, qui remplace le conseil de surveillance par un conseil d'administration, et ouvre la possibilité à l'AFD de gérer des concours de collectivités territoriales.

Devenue opérateur pivot de l'APD française, l'AFD a récupéré un certain nombre de compétences autrefois dévolues au ministère des Affaires étrangères. Ce transfert doit s'accompagner, comme on l'a déjà vu, d'une convention-cadre signée avec l'État et de la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens avec les ministères concernés. En application de cette réforme, le ministère des Affaires étrangères a engagé, à partir de 2005, le transfert de projets financés par le fonds de solidarité prioritaire (FSP) pour un montant total d'autorisations d'engagement de 91 millions d'euros.

### 1.– Les activités de l'AFD

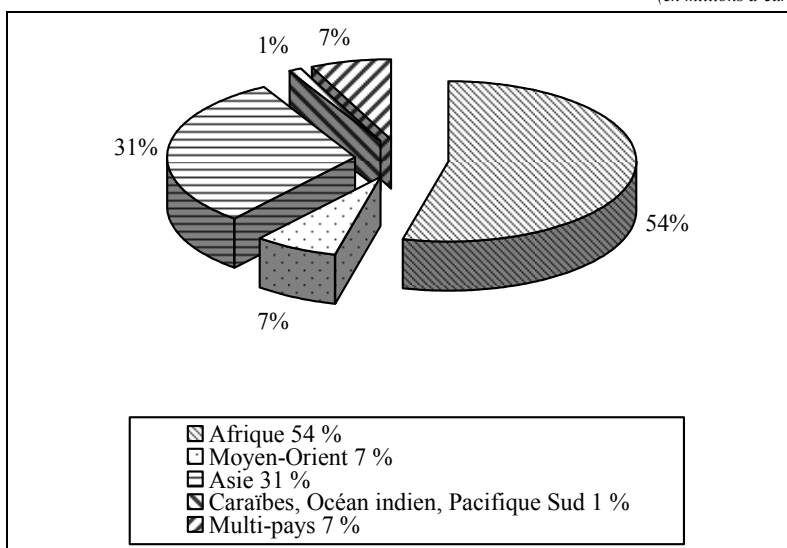
L'AFD opère dans une soixantaine de pays d'Afrique de l'Ouest, centrale et australe, du pourtour méditerranéen, de l'Océan indien, des Caraïbes, du Pacifique sud et d'Asie. Le montant total des financements dans les pays étrangers est passé de 1,11 milliard d'euros en 2004 à 1,67 milliard d'euros en 2005, soit une croissance de plus de 50 %, dont 325 millions d'euros de dons. L'Afrique demeure le principal bénéficiaire des financements de l'AFD avec 905 millions d'euros d'engagements. Les pays émergents d'Asie et du pourtour méditerranéen prennent une place importante.

Les domaines traditionnels d'expertise et de savoir-faire de l'AFD sont le développement urbain, le développement rural, l'industrie, les systèmes financiers et l'environnement. Au-delà de ces secteurs, elle se renforce, particulièrement depuis 2005, dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Par ailleurs, l'AFD agit de plus en plus en faveur de bénéficiaires non souverains, comme les entreprises, les collectivités territoriales et les ONG.

#### ENGAGEMENTS DU GROUPE (HORS MANDATS DE GESTION ET CONTRATS DE DÉSENNETEMENT-DÉVELOPPEMENT)

(en millions d'euros)



**RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS À L'ÉTRANGER DE L'AFD PAR ZONE GÉOGRAPHIQUE EN 2004 ET 2005**

*en millions d'euros (hors mandats de gestion)*

	Subventions		Prêts		Garanties		Fonds propres		Aide budgétaire		Total	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Afrique de l'Ouest	70,8	124,5	53,3	96,5	2,7	4,5	0,3	0,5	28,9	23,5	156,0	249,6
Afrique centrale et australe, Madagascar	33,2	71,6	199,2	257,9	16,9	12,2	1,2	9,5	51,8	32,0	302,3	383,1
Maghreb, Moyen-Orient	14,0	22,3	437,8	357,6	-	-	2,3	2,5	-	-	454,1	382,4
Asie	26,8	26,7	99,3	488,5	5,3	6,5	7,5	-	-	-	138,9	521,7
Caraïbes, Océan indien, Pacifique sud	7,8	14,7	15,8	9,9	0,8	-	-	4,2	-	-	24,4	28,7
Programmes multi-pays	21,1	9,9	13,4	54,7	-	12,0	7,0	16,6	-	20,0	41,5	113,2
<b>TOTAL</b>	<b>173,7</b>	<b>269,7</b>	<b>818,8</b>	<b>1.265,1</b>	<b>25,7</b>	<b>35,2</b>	<b>18,3</b>	<b>33,2</b>	<b>80,7</b>	<b>75,5</b>	<b>1.117,2</b>	<b>1.678,7</b>

Ce tableau ne comprend pas les engagements de l'AFD outre-mer.

Source : AFD

a) *Les engagements de l'AFD*

Les engagements de l'AFD se répartissent entre quatre types de concours : l'aide-projet (dons et prêts), le refinancement PPTE (C2D), l'ajustement structurel et les garanties.

**ENGAGEMENTS DU GROUPE AFD <sup>(1)</sup> DANS LES ÉTATS ÉTRANGERS**

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Aide-projet</b>						
Dons-projets	174	166	160	176	174	249
Prêts-projets concessionnels :	345	335	373	435	612	987
– dont prêts souverains	312	293	296	339	478	700
– dont prêts non-souverains	33	42	77	96	134	297
Prêts projets non-concessionnels	185	158	152	195	167	280
<b>Sous-total</b>	<b>704</b>	<b>659</b>	<b>685</b>	<b>806</b>	<b>953</b>	<b>1.516</b>
<b>Ajustement structurel</b>						
Dons d'ajustement structurel avant 2005/Aide budgétaire globale (ABG)	20	29	11	46	41	76
Prêts d'ajustement structurel	–	–	183	500	–	–
<b>Sous-total</b>	<b>20</b>	<b>29</b>	<b>194</b>	<b>546</b>	<b>41</b>	<b>76</b>
C2D	–	3	28	30	49	21
Garanties	–	–	37	9	15	25
<b>Total</b>	<b>724</b>	<b>691</b>	<b>944</b>	<b>1.391</b>	<b>1.058</b>	<b>1.638</b>

(1) Prêts Proparco compris.

Source : ministère des Affaires étrangères

Les engagements en aide-projet de l'AFD pour les États étrangers se sont élevés à 804 millions d'euros en 2003, 953 millions d'euros en 2004 et 1.514 millions d'euros en 2005. Au 30 juin 2006, ils s'établissent à 383 millions d'euros et devraient atteindre 1.200 millions d'euros fin 2006. Les engagements sont soumis au conseil d'administration au fur et à mesure de leur arrivée à maturité, dans la limite des plafonds d'engagement annuel fixés par loi de finances. Les engagements en aide-projet se répartissent entre les subventions (dons), les prêts concessionnels et les prêts non concessionnels.

Les prêts concessionnels se répartissent entre prêts souverains très concessionnels (PTC), prêts tsunami (PTS), prêts souverains concessionnels (PS1, PS2, PS3), prêts non souverains concessionnels (PN1, PN2, PN3, PTS) - (post tsunami) ; l'AFD a modernisé en profondeur sa grille de produits concessionnels début 2004. L'AFD a modernisé en profondeur sa grille de produits concessionnels début 2004. À l'exception du prêt très concessionnel (PTC) - prêt à 30 ans, à 1 %, destiné aux pays pauvres très endettés (PPTE) - qui est resté inchangé, les autres prêts se caractérisent principalement par un taux d'intérêt bonifié par le budget de l'Etat. Les emprunteurs bénéficient de taux avantageux, grâce à un accès de l'AFD à des conditions financières privilégiées (l'AFD a la meilleure notation possible, AAA, sur les marchés pour l'accès à l'emprunt), et grâce à trois niveaux de bonification qui abaissent le taux de sortie. La bonification est adaptée à la rentabilité prévisionnelle des projets et à la capacité

de remboursement des emprunteurs. Ceux-ci bénéficient également d'une plus grande souplesse au niveau des modalités du prêt (choix d'un taux fixe ou révisable, en référence à l'Euribor, choix des durées). Ce nouveau système de bonification présente l'avantage d'assurer le caractère prévisible de l'effort budgétaire, car la bonification est indépendante des taux du marché.

L'aide-projet, hors celle financée par la filiale Proparco, est traditionnellement affectée en grande partie au développement rural et au développement urbain. Une part croissante des octrois sera destinée aux secteurs productifs.

L'AFD octroie par ailleurs des garanties (9 millions d'euros en 2003, 15 millions d'euros en 2004 et 25 millions d'euros en 2005 et 12 millions d'euros au 30 juin 2006) et instruit des projets dans le cadre du volet français de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE) : 30 millions d'euros en 2003, 49 millions d'euros en 2004, 21 millions d'euros en 2005 et aucune au 30 juin 2006.

Les engagements en matière d'ajustement structurel font l'objet de décisions spécifiques. Ils se sont élevés à 546 millions d'euros en 2003, dont 500 millions d'euros de prêt au Liban. Depuis 2004, il n'y a que des subventions : 41 millions d'euros en 2004, 76 millions d'euros en 2005 et 1,5 million d'euros au 30 juin 2006.

#### *b) L'élargissement de la zone d'intervention de l'agence*

L'AFD intervient dans le cadre de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), la liste des pays inclus dans la ZSP étant fixée par le comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID). Conformément aux conclusions du CICID du 11 décembre 2002, l'AFD a été autorisée fin 2003 à intervenir également en Jordanie, en Syrie, en Turquie, en Égypte, en Chine et en Thaïlande, « *sur des catégories d'emprunteurs à la solvabilité avérée et dans des conditions financières peu concessionnelles* ». L'AFD a effectivement élargi ses activités à tous ces pays, sauf la Syrie. Elle a ouvert des agences à Amman en mars 2006, à Istanbul en août 2005, à Bangkok et à Pékin en 2004, et projette d'en ouvrir une au Caire début 2007.

Le CICID du 19 juin 2006 a autorisé l'AFD à poursuivre ses interventions en Indonésie et au Pakistan, qui découlent des mandats spécifiques et restreints donnés à l'AFD par ses tutelles suite à des catastrophes naturelles (le séisme du 8 octobre 2005 et le tsunami du 26 décembre 2004).

En Méditerranée, l'intervention de l'AFD dans des pays n'appartenant pas à la ZSP (Turquie, Jordanie, Syrie, Égypte) s'appuie sur les importants acquis de l'AFD au Maghreb. Les difficultés de développement sont très largement communes : pression démographique et migrations, retard économique et faible croissance, dégradation urbaine, crise de l'approvisionnement hydrique, notamment, outre le contexte politique régional. L'AFD intervient dans le cadre

du processus de Barcelone (mise à niveau des entreprises en vue de rejoindre les standards européens), de la lutte contre les déficits hydriques et en soutien aux programmes d'infrastructures et de services de proximité.

À l'occasion de la visite en France du roi Abdallah II en juillet 2005, le Gouvernement a décidé d'octroyer à la Jordanie un don de 20 millions d'euros sur cinq ans, ces dons pouvant être utilisés en appui aux opérations de l'AFD en prêt. Le gouvernement jordanien a saisi l'AFD sur une liste de projets éligibles à ses financements sous réserve des conclusions des études d'instruction de ces concours. À ce jour, outre un fonds d'études sur subventions mis en place auprès du ministère du Plan jordanien, une seule décision de financement a été prise concernant les études sur le grand projet régional de transfert d'eau Mer rouge – Mer morte impliquant également Israël et les Territoires palestiniens (2 millions d'euros pour l'AFD ainsi qu'un million d'euros du Fonds français pour l'environnement mondial). Un deuxième projet concernant les équipements publics de municipalités jordaniennes pourrait être approuvé d'ici la fin 2006.

À l'origine, le mandat de l'AFD en Égypte était limité aux activités non souveraines. C'est à l'occasion de la visite du Président de la République en Égypte en avril 2006, et compte tenu de l'évolution de la situation macroéconomique du pays, que ce mandat a été élargi aux prêts souverains. À ce jour, un seul projet en prêt non souverain a été engagé. Il s'agit d'un projet de réduction des pollutions industrielles dans les régions du Caire et d'Alexandrie pour un montant de 40 millions d'euros, en cofinancement avec la KfW allemande, la JBIC japonaise, la Banque européenne d'investissement et la Banque mondiale.

Le mandat confié à l'AFD en Turquie concerne exclusivement les financements en prêts peu concessionnels et non souverains. Au cours de ses 30 premiers mois d'activité, le groupe AFD a engagé un volume de prêts non souverains de 252 millions d'euros dont 82 millions d'euros pour sa filiale Proparco. L'AFD ne dispose d'aucune ressource de subvention pour ce pays.

En Asie, l'AFD bénéficie de son implantation ancienne en Asie du Sud-est (Vietnam, Laos, Cambodge), qui lui permet d'être un acteur majeur du développement de ces pays, favorisant une politique active de cofinancement avec les institutions multilatérales, notamment le Banque asiatique de développement, et intervenant de façon croissante sur des domaines d'intérêt régional.

En Chine, l'impact de l'activité économique sur la problématique mondiale des gaz à effet de serre rend urgente toute contribution technique et institutionnelle de réduction des émissions. L'efficacité énergétique est le principal axe de développement défini entre l'AFD et ses partenaires chinois et il permet de valoriser des compétences françaises à haute valeur ajoutée. La lutte contre les maladies émergentes dont l'Asie est un des foyers alarmant de propagation est une priorité à laquelle contribuent déjà les compétences

scientifiques et industrielles françaises. En 2005, l'AFD a engagé 152 millions d'euros en Chine, et sa filiale Proparco 28 millions d'euros.

En Thaïlande, un projet de 40 millions d'euros dédié à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables a été approuvé en 2005 et deux autres lignes de crédit, pour un montant de 50 millions d'euros, destinées à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le secteur touristique et dans le secteur industriel, sont en cours d'instruction.

Le CICID de juin 2006 a également autorisé l'AFD à intervenir en Inde et au Brésil à titre expérimental, « *par des crédits non concessionnels ou très faiblement concessionnels, sur des projets contribuant à une meilleure gestion des biens publics mondiaux et offrant un haut niveau de visibilité et d'influence à la France* ».

Le Gouvernement estime qu'une stratégie offensive doit être adoptée vis-à-vis des pays émergents, avec tous les outils de l'action extérieure mobilisables et au service d'une politique d'influence. Compte tenu de leur masse même, ces pays sont en effet de plus en plus présents au plan politique et diplomatique, ce qui justifie la constitution d'un partenariat offensif, à l'exemple des stratégies de nos partenaires européens et nord-américains.

Le Gouvernement estime que l'Afrique et les pays émergents relèvent de deux logiques d'intervention clairement différenciées. Dans les pays émergents, l'AFD concentre son action dans des secteurs directement liés à la préservation des biens publics mondiaux, à travers trois priorités : la lutte contre les maladies transmissibles et émergentes, la lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité. Cette logique d'intervention se distingue des objectifs traditionnellement poursuivis dans la ZSP (contribuer à la croissance économique et lutter contre la pauvreté).

Dans les pays émergents, l'AFD devra jouer un rôle de catalyseur de l'offre française en développant une action concertée avec les différents acteurs français de ces secteurs d'intervention (entreprises, bureaux d'études, associations). L'activité de l'AFD dans ces pays fera l'objet d'une évaluation régulière par les ministères de tutelle afin de mesurer la contribution de l'Agence à l'influence française dans ces pays. Sur le fondement de cette évaluation, le CICID décidera en 2008 des suites à donner à l'activité de l'AFD dans les pays émergents.

Votre Rapporteur spécial adhère à l'idée selon laquelle l'action de la France dans les pays émergents doit être différente de celle mise en œuvre dans les pays les moins avancés. Il estime aussi que la France doit investir dans les pays émergents pour être présente sur ces marchés en forte croissance. Mais cela ne doit pas relever de l'aide publique au développement ! Il s'agit d'une politique de commerce extérieur.

Comme le remarque la Cour des comptes dans son rapport particulier sur les comptes et la gestion de l'AFD pour les exercices 2000 à 2004, cette ouverture à de nouveaux pays pose la question de savoir comment l'AFD peut jouer pleinement son rôle de banque de développement sans pénaliser pour autant ses zones traditionnelles d'intervention, en particulier l'Afrique. **Votre Rapporteur spécial estime que l'extension des activités de l'AFD aux pays émergents doit donner lieu à la plus grande prudence, et ne doit pas se faire au détriment de la zone de solidarité prioritaire.**

*c) La collaboration entre l'AFD et les ONG*

Le montant moyen des projets octroyés par l'AFD dans les pays étrangers a tendance à augmenter. En 2005, il était de 16 millions d'euros, prêts et subventions confondus, contre 12,3 millions d'euros en moyenne sur la période 2001-2005. Le montant moyen est stable s'agissant des dons (4,8 millions d'euros, contre 5 millions sur 2001-2005). C'est le montant moyen des prêts qui augmente : il est de 35 millions d'euros pour les prêts souverains en 2005 (contre 28 millions en moyenne sur 2001-2005) et de 22,3 millions d'euros pour les prêts non souverains (contre 16,5 millions sur 2001-2005).

L'AFD ne finance que des projets de taille significative, mais elle encourage la participation des ONG aux projets opérationnels. Le volume global des relations opérationnelles entre l'agence et les ONG est en augmentation constante depuis 2003, où il s'élevait à 4,3 millions d'euros. Il progresse depuis, chaque année : 7,1 millions d'euros en 2004, 14,1 millions en 2005 et environ 15 millions prévus en 2006.

L'AFD dispose d'ores et déjà de plusieurs procédures pour travailler avec les ONG. Selon les procédures classiques de l'agence, certains projets sont dévolus aux ONG par les maîtres d'ouvrages locaux de l'agence, qui confient aux ONG des financements non négligeables (4,1 millions d'euros en 2005). Par ailleurs, à travers le Fonds français pour l'environnement mondial (FEFEM), l'agence a engagé en 2006 11 millions d'euros de financements alloués aux ONG. Le FEFEM s'est doté en 2006 d'un programme de petites initiatives (PPI) permettant de financer des petits projets de protection de l'environnement portés par des ONG du Sud en Afrique subsaharienne, pour des montants situés entre 10.000 et 50.000 euros.

L'AFD devrait en outre se doter prochainement d'un nouvel instrument financier (« facilité d'innovation sectorielle ») permettant de soutenir des projets innovants de faibles montants, portés par des ONG. Cet instrument permettra notamment de procéder à l'organisation d'appels à propositions où les ONG seront directement partenaires de l'agence pour la mise en œuvre des projets.

L'agence a mis en œuvre un portail internet dédié aux ONG, où ces dernières peuvent s'informer des appels d'offres et appels à propositions que l'agence organise pour les ONG. En 2006, elle a organisé deux importants appels



à proposition. Portant sur un montant de 1,5 million d'euros, le premier appel à proposition a sollicité la capacité de réponse des ONG à la crise alimentaire que connaît actuellement le Niger. Il sera mis en œuvre par une ONG française dès 2006, en partenariat avec une ONG nigérienne. Le second appel à proposition a été conçu en complément d'un important appel à proposition de l'Union européenne (« Facilité Eau-ACP ») afin d'appuyer la capacité d'innovation des ONG françaises et de les aider à préparer techniquement leur dossier de candidature. L'AFD propose un cofinancement de 25 % du montant total des projets. Quinze projets ont été sélectionnés pour un montant global de cofinancement par l'AFD d'environ 6 millions d'euros.

Enfin, des cadres de concertation sectorielle ont été aménagés en 2006 pour permettre des échanges réguliers entre les départements techniques et géographiques de l'agence et les ONG. À travers des réunions régulières d'échange et de concertation autour des stratégies et des programmes de l'AFD, les ONG peuvent ainsi s'informer, par secteur et par géographie, des projets financés par l'agence et des perspectives de collaboration opérationnelle.

## 2.– La situation financière de l'AFD

La situation financière de l'agence est saine, comme le constate la Cour des comptes dans son rapport sur les comptes et la gestion de l'AFD sur la période 2000-2004.

### BILAN DE L'AFD EN 2004 ET 2005 (COMPTES SOCIAUX)

(en millions d'euros)

<b>Actif</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Passif</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Prêts pur compte AFD (encours net)	10.054	9.929	Emprunts de marché (encours net)	5.721	5.120
<i>Encours brut</i>	10.658	10.468	<i>Encours brut</i>	5.538	4.983
- <i>provisions pour dépréciation d'actif</i>	-683	-628			
+ <i>intérêts courus</i>	79	78	+ <i>intérêts courus</i>	184	137
Bonifications à recevoir courues	76	71	Emprunts auprès du Trésor	2.240	2.285
Prêts pour compte État	1.932	1.373	dont dettes subordonnées	1.565	1.665
Opérations FRPC-FMI	1.922	2.109	Opérations FRPC-FMI	1.921	2.108
Trésorerie pour compte de tiers	278	313	Comptes de dépôts de tiers	278	313
Portefeuille d'investissement	590	585	Fonds gérés et avances de l'État	539	762
<i>Encours brut</i>	575	570	Subventions à amortir	265	209
<i>Créances rattachées</i>	15	15	Transferts à régler et comptes de régulation	446	342
Trésorerie court terme	488	314	Provisions et FRBG	1.459	1.519
Participations et immobilisations	270	268	Dotations et réserves	968	1.042
Produits à recevoir et comptes de régulation	328	301	Résultat de l'exercice	167	189
<b>Total</b>	<b>15.936</b>	<b>15.263</b>	<b>Total</b>	<b>15.936</b>	<b>15.263</b>

Source : Rapport annuel de l'AFD.

En ce qui concerne l'actif du bilan, la stagnation des encours nets de prêts recouvre deux mouvements contradictoires : une hausse des encours sur les opérations aux risques de l'AFD, qui concrétise l'augmentation des engagements

intervenue depuis trois ans, et une baisse des encours aux risques de l'État, notamment ceux correspondant aux remises de dettes anciennes. La baisse de l'encours des prêts pour compte État, dont l'AFD n'est que gestionnaire, fait suite au transfert progressif de cette gestion à Natexis.

S'agissant du passif, l'encours des emprunts de marché enregistre d'importantes tombées d'échéance au cours du premier semestre, les besoins en émissions obligataires nouvelles ayant été limités à 70 millions d'euros en 2005. Le stock de provisions pour risques et charges enregistre une légère croissance, liée aux provisions pour « risque-pays », en cohérence avec l'augmentation des encours. Le montant des réserves enregistre le report à nouveau du résultat 2004 et l'impact de l'application des nouvelles normes comptables.

#### COMPTES DE RÉSULTAT DE L'AFD EN 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

<b>Charges</b>	<b>2005</b>	<b>2004</b>	<b>Produits</b>	<b>2005</b>	<b>2004</b>
Charges nettes sur emprunts	263,5	316,6	Produits sur prêts et garanties	446,8	465,9
Intérêts versés sur comptes de dépôt	6,4	7	Bonifications	116,5	113,9
Autres charges financières	11,6	17,8	Produits sur placements	41,1	37,7
Charges sur opération FRPC-FMI	46,2	45,3	Produits sur participations	5,4	4,5
			Commissions d'intervention	30,1	21,1
			Produits accessoires et divers	22,9	24,8
			Produits sur opération FASR-FMI	46,8	46
<b>Total charges d'exploitation bancaire</b>	<b>327,7</b>	<b>386,8</b>	<b>Total produits d'exploitation bancaire</b>	<b>709,7</b>	<b>713,8</b>
<b>Produit net bancaire</b>	<b>381,9</b>	<b>327,1</b>			
Charges générales d'exploitation	150,1	135,7			
Dotations nettes aux amortissements des immobilisations	12,4	13,8			
Total charges d'exploitation non bancaire	162,6	149,5			
<b>Résultat brut d'exploitation</b>	<b>219,4</b>	<b>177,6</b>			
Coût du risque (-)	- 74,8	- 18			
<b>Résultat net d'exploitation</b>	<b>144,6</b>	<b>159,6</b>			
Gains (+) et pertes (-) sur actifs immobilisés	44,6	6,4			
Résultat courant opérations exceptionnelles et impôts	189,2	166			
Dotations nettes aux provisions du FRBG (-)	- 0,2	1,1			
<b>Résultat net</b>	<b>189,1</b>	<b>167,1</b>			

Source : AFD

En 2005, l'AFD a enregistré un résultat net bénéficiaire de 189 millions d'euros, contre 167 millions d'euros en 2004. Sur ce montant, 94,5 millions d'euros ont été affectés par l'État pour le renforcement des actions d'aide publique au développement, le solde venant renforcer les fonds propres de l'agence.

En 2006 et en 2007, les résultats devraient être inférieurs à ceux de 2005, en raison notamment de la croissance du coût du risque, des provisionnements étant nécessaires parallèlement à la croissance des encours de prêts qui va résulter du quasi doublement des engagements entre 2002 et 2005. Pour 2006 et 2007, hors événements exceptionnels (remises de dettes, cessions d'actifs...), le résultat pourrait être compris entre 120 et 180 millions d'euros.

### 3.- Les sources de financement de l'AFD

Les dotations budgétaires à destination de l'AFD sont en baisse. L'agence devra davantage contribuer à l'APD à partir de ses ressources propres en 2007.

L'AFD dispose de trois types de ressources :

- les subventions budgétaires émanant du budget du ministère des Affaires étrangères (programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*) ;

- les emprunts : emprunts que l'AFD lève sur les marchés et dont les intérêts sont bonifiés par le Trésor au gré des échéances (programme *Aide économique et financière au développement*), emprunts auprès du Trésor d'une durée de 30 ans dont 10 ans de différé au taux de 25 % (mission *Prêts à des États étrangers*), et emprunts levés sur les marchés ;

- ses ressources propres, constituées de reprises sur provisions et, depuis 2004, du réinvestissement de la moitié du résultat de l'exercice précédent.

#### *a) Les subventions budgétaires du programme Solidarité à l'égard des pays en développement*

Pour 2007, 230 millions d'euros d'autorisations d'engagements (contre 300 millions en 2006) de dons sont ouverts sur le programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* (ministère des Affaires étrangères) et 163 millions d'euros de crédits de paiement (contre 184 millions en 2006). La baisse des crédits devra être compensée par le réinvestissement d'une partie du résultat de l'AFD, à hauteur de 38 millions d'euros.

Les subventions du ministère des Affaires étrangères sont prioritairement destinées aux projets relevant des pays les moins avancés (PMA) de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) et d'Afrique subsaharienne : chaque année, au moins les deux tiers du montant total des dons gérés par l'AFD doivent bénéficier à l'Afrique subsaharienne et 70 % au moins aux PMA de la ZSP.

Sur les ressources allouées par le ministère des Affaires étrangères, l'AFD intervient dans ses secteurs de compétence : agriculture et développement rural ; santé et éducation de base ; formation professionnelle ; environnement ; secteur privé ; infrastructures et développement urbain. Les transferts de compétence décidés par le CICID de juillet 2004 ont donné lieu au transfert à l'AFD de 48 projets en 2005 (transfert des contrats, de la maîtrise d'ouvrage) avec les crédits correspondants (85,7 millions d'euros d'autorisations de programme et 17,2 millions d'euros de crédits de paiement).

Le tableau suivant présente les engagements de l'AFD sur ressources subventions-projets. Le tableau ne reprend pas les transferts de projets FSP du ministère des Affaires étrangères qui ont déjà fait l'objet d'un octroi antérieur. La contrepartie des ressources du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie cofinçant des projets de renforcement des capacités commerciales (PRCC) a été conservée. Ces ressources s'élèvent à 4,5 millions d'euros par an.

**ENGAGEMENTS SUR RESSOURCES SUBVENTIONS-PROJET**

(en millions d'euros)

2003	2004	2005	1 <sup>er</sup> semestre 2006
176	174	249	108

Source : ministère des Affaires étrangères

Compte tenu des engagements des années antérieures, des transferts de FSP en 2005 et 2006 et de la production de 2006, et sans tenir compte de l'impact des engagements de la production des années à venir, les besoins de crédits de paiement pour couvrir les engagements sur ressources subventions-projets pour la période 2006-2010 sont estimés comme suit :

**BESOINS DE SUBVENTIONS-PROJET ESTIMÉS EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2006-2010  
POUR LE FINANCEMENT DES ENGAGEMENTS EN COURS**

(en millions d'euros)

2006	2007	2008	2009	2010
201	225	201	170	111

Source : ministère des Affaires étrangères

Compte tenu du solde déficitaire à fin 2005 (- 10 millions d'euros), du décalage prévu entre emplois et ressources en 2006 (- 8 millions d'euros), de la production de 2007 décaissée la même année (5 millions d'euros) et du financement du PRCC par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (4,5 millions d'euros), le besoin de financement par le programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* du ministère des Affaires étrangères pour 2007 s'élève à 244 millions d'euros.

Les engagements des années à venir viendront augmenter les besoins en crédits de paiement des projets en cours. En supposant pour les années à venir un engagement annuel identique à celui de 2006, soit 350 millions d'euros dont 50 millions au titre de l'assistance technique augmenté de 4,5 millions au titre du

PRCC, le besoin annuel en crédits de paiement (hors apurement de soldes déficitaires) se présenterait comme suit :

**BESOINS DE SUBVENTIONS-PROJET ESTIMÉS EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2006-2010  
POUR LE FINANCEMENT DES ENGAGEMENTS EN COURS ET DES ENGAGEMENTS PRÉVUS**

(en millions d'euros)

2006	2007	2008	2009	2010
201	230	254	280	299

Source : ministère des Affaires étrangères

La dotation budgétaire de 163 millions d'euros de crédits de paiement, même augmentée de 38 millions d'euros prélevés sur le résultat de l'AFD, ne suffira pas à financer le besoin de subventions-projet pour 2007, qui s'élève à 230 millions d'euros. Il manque 29 millions d'euros, que l'AFD devra déboursier car l'essentiel du besoin de financement correspond à des projets qui ont déjà été engagés. Cela pèsera donc sur la trésorerie de l'AFD.

*b) La bonification des prêts*

L'État finance la différence entre les coûts de financement de l'AFD et les taux d'intérêts bonifiés offerts aux pays en développement. Le financement par l'État de la bonification des prêts accordés par l'AFD passe par deux canaux : d'une part, une dotation budgétaire inscrite sur le programme *Aide économique et financière au développement*, d'autre part des prêts inscrits sur le programme *Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social des États étrangers*.

En 2007, l'AFD sera autorisée à mettre en place pour 1,2 milliard d'euros de nouveaux projets. Ceux-ci seront financés à hauteur de 253 millions d'euros d'autorisations d'engagements de crédits budgétaires et à hauteur de 163 millions d'euros de prêts.

Les 27,7 millions d'euros de crédits de paiement demandés dans le programme *Aide économique et financière au développement* correspondent à des besoins en crédits de paiement de 105,7 millions d'euros, après déduction de 78 millions d'euros autofinancés par l'AFD par prélèvement sur ses ressources (résultat). Le montant de crédits de paiement demandés sur le compte de concours financier pour 2007 (115,2 millions d'euros) correspond à deux types d'engagements :

– 114,4 millions d'euros de reste à verser sur des prêts en cours de décaissement dans les États étrangers ;

– 0,8 million d'euros au titre des nouveaux engagements pour 2007.

*c) L'indemnisation des annulations de dette*

Les annulations de créances AFD donnent lieu à l'indemnisation de cet organisme. Une dépense budgétaire est donc enregistrée à hauteur des montants annulés. Le programme *Aide économique et financière au développement* de la mission *Aide publique au développement* prend en charge les annulations supportées par AFD.

Pour les créances AFD, les annulations concernées peuvent être de deux types : d'une part, des annulations multilatérales décidées en Club de Paris ; d'autre part, les annulations bilatérales dites « Dakar » qui résultent de décisions prises à partir de 1989 et des échéanciers établis à l'origine.

Le calendrier des annulations bilatérales de type Dakar est parfaitement connu depuis la date de signature de ces accords ; la dotation couvre par conséquent les annulations prévues pour l'année concernée. Le calendrier des annulations multilatérales dépend en revanche du calendrier des accords en Club de Paris et la dotation pour 2007 couvre par conséquent les accords anticipés.

Le tableau ci-après retrace les crédits alloués à ce titre en 2005 et 2006 ainsi que les prévisions pour 2007. Pour des raisons de maîtrise du déficit budgétaire, alors que le montant anticipé des échéances AFD annulables en 2007 s'élève à 133,5 millions d'euros, il a été décidé de n'indemniser l'AFD qu'à hauteur de 98,49 millions d'euros, le reste de l'annulation étant financé sur les ressources propres de l'AFD.

**ANNULATIONS DES CRÉANCES DE L'AFD**

*(en millions d'euros)*

	<b>2005</b>	<b>LFI 2006</b>	<b>PLF 2007</b>
Annulations multilatérales	56,96	12,50	1,13
Annulations bilatérales	178,65	153,60	132,4
<b>TOTAL</b>	<b>235,61</b>	<b>166,10</b>	<b>133,5</b>

Source : Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

*c) Le remboursement des frais de gestion au titre des concours aux États étrangers*

Les remboursements de frais de gestion au titre des concours aux États étrangers sont fonction de la moyenne des engagements (autorisations d'engagement) et des décaissements (crédits de paiement) sur les trois outils d'intervention suivants de l'agence :

– les dons-projets octroyés par l'AFD sur subvention du ministère des Affaires étrangères, sur la base de 10 % de la moyenne des engagements et de décaissements ;

– les contrats de désendettement et de développement (rémunération de 2 %) ;

– les aides budgétaires, sur la base de 1 % de la moyenne des engagements et de décaissements.

En 2007, cette rémunération devrait être de 33,6 millions d’euros (contre 21,5 millions en 2006).

\*

\* \*

Au total, les ressources propres de l’Agence française de développement seront mobilisées à hauteur de 200 millions d’euros, soit la totalité de son bénéfice, pour contribuer aux différents dispositifs relevant de la mission APD.

En outre, dans le cadre du transfert des compétences du FSP vers l’AFD, les postes d’assistants techniques doivent être transférés également entre 2006 et 2008. En 2007, sur 320 postes, 129 postes passent du ministère des Affaires étrangères vers l’AFD. Toutefois, les crédits de personnels qui leur étaient affectés ne sont pas transférés : autrement dit, l’AFD devra rémunérer les assistants techniques sur les crédits de l’aide-projet. Pourtant, les crédits de l’aide-projet n’augmentent pas ! Votre Rapporteur spécial déplore cette mécanique budgétaire qui laissera moins de crédits disponibles pour le financement des projets eux-mêmes, et qui pénalisera les pays récipiendaires.





## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 25 octobre 2006, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Aide publique au développement*, l'article 42 rattaché, et le compte spécial *Prêts à des États étrangers*.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Alain Rodet** a demandé si la taxe de solidarité sur les billets d'avion était prise en compte dans les dépenses d'APD. Par ailleurs, les crédits destinés au soutien de la francophonie sont-ils en totalité comptabilisés comme de l'APD ?

**Votre Rapporteur spécial** a répondu que le produit de la taxe sur les billets d'avion n'est pas pris en compte dans les 0,5 % du RNB ; il transite par le fonds de solidarité pour le développement, lequel le reverse à la structure financière internationale pour la vaccination (IFFIm). La mission *Aide publique au développement* ne comporte que la part des crédits du soutien de la francophonie destinés aux pays en développement.

**M. Jean-Jacques Descamps** a partagé le souhait de participer plus largement au développement afin d'aider les pays à parvenir à un niveau de richesse satisfaisant, mais a souligné qu'il fallait s'interroger, de façon constante, sur la façon dont les crédits de l'aide au développement sont utilisés et s'ils contribuent toujours efficacement à ce développement. Les décisions de remise de dettes par exemple, devraient faire l'objet d'une évaluation, de même que les différents types de prêts et d'aide. L'AFD a-t-elle fait l'objet de contrôles, notamment de la part de la Cour des comptes ?

**Votre Rapporteur spécial** a observé que les décisions de procéder à l'annulation d'une partie de la dette publique ou privée relèvent du Trésor ainsi que du Club de Paris et non du ministère des Affaires étrangères. L'AFD gère les projets et programmes techniques d'aide au développement ; sa situation financière a été jugée très saine par le rapport de la Cour des comptes de 2006, portant sur les exercices 2000 à 2004. Par ailleurs, le réseau de l'AFD a été examiné par la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les services de l'État à l'étranger.

**M. Augustin Bonrepaux, Président**, a indiqué que, compte tenu du fait qu'il préside la séance, il ne participera pas au vote.

La Commission a alors, contre l'avis de votre Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de la mission *Aide publique au développement*.

La Commission a ensuite examiné l'article 42, rattaché.

*Article 42*

**Garantie de l'État à l'Agence française de développement (AFD) au titre de la Facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFIm)**

Cet article vise à octroyer la garantie de l'État à l'AFD sur les versements que cette dernière devra effectuer à la Facilité de financement internationale pour la vaccination (*International finance facility for immunisation* : IFFIm).

**I.- LA FACILITÉ DE FINANCEMENT INTERNATIONALE POUR LA VACCINATION**

La création de l'IFFIm s'inscrit dans le contexte de la recherche de nouveaux mécanismes de financement de l'aide au développement. Elle vise à répondre au besoin de flux d'aide prévisibles pour financer des programmes de développement dans la continuité (notamment dans le domaine de la santé), alors que les pays donateurs font face à des contraintes budgétaires et peuvent avoir des dépenses d'APD volatiles d'une année sur l'autre.

L'IFFIm, fondation caritative de droit britannique, est une nouvelle institution financière multilatérale qui utilisera les engagements futurs des donateurs pour mobiliser des fonds sur les marchés internationaux des capitaux et les investir sans délai. Ainsi, elle devrait lever 4 milliards de dollars en 9 emprunts obligataires, qui seront ensuite amortis par les contributions des bailleurs de fonds. Pour l'instant, l'IFFIm a reçu des engagements financiers formels de la France, l'Italie, la Norvège, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni.

Cette institution a été conçue de manière à accélérer la disponibilité de ressources au profit de programmes de santé et de vaccination. Celles-ci, concentrées en début de période, seront investies dans des programmes de vaccination, qui doivent permettre d'éviter la mort de 5 millions d'enfants entre 2006 et 2015 et d'éviter ensuite plus de 5 millions de décès à l'âge adulte.

Les fonds levés par l'IFFIm seront utilisés par l'Alliance GAVI (alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation), un partenariat mondial public-privé créé en 2000 qui rassemble des gouvernements de pays industrialisés et en développement, l'UNICEF, l'organisation mondiale de la santé (OMS), la Banque mondiale, la fondation Gates, des ONG, des fabricants de vaccins de pays industrialisés et en développement et des institutions de santé publique. L'alliance GAVI conduira les opérations de vaccination.

Jusqu'à présent, l'alliance a été financée par onze États (Australie, Canada, Danemark, États-Unis, France, Irlande, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ainsi que par l'Union Européenne, la fondation Gates et des bailleurs de fonds privés. Elle a mobilisé près de 3,3 milliards de dollars. Pour l'instant, 1,6 milliard de dollars a été engagé pour aider les pays dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur ou égal à 1.000 dollars à relever la couverture des vaccins traditionnels (diphtérie, tétanos, coqueluche, tuberculose, rougeole et poliomyélite), introduire des vaccins sous-utilisés là où ils sont

nécessaires (hépatite B, Hib et fièvre jaune), garantir la sécurité vaccinale et accélérer la mise au point de nouveaux vaccins prioritaires pour les pays en développement, à des coûts abordables (par exemple contre les rotavirus, les infections à pneumocoques et les méningites de types A et C).

Les fonctions de gestion seront confiées à la Banque mondiale. La durée de vie de l'IFFIm est limitée à 20 ans à partir de son lancement en octobre 2006, jusqu'au terme du remboursement des obligations émises.

## II.- L'ENGAGEMENT FINANCIER DE L'AFD ENVERS L'IFFIM

La France s'est engagée à verser 1,3 milliard d'euros sur 20 ans à l'IFFIm, ce qui en fait le deuxième bailleur, après le Royaume-Uni. Pour l'instant cependant, en ce qui concerne la France, seul l'engagement relatif à la première tranche de l'emprunt obligataire de l'IFFIm, qui sera émise dans les prochaines semaines, a été enregistré. Le tableau suivant présente l'échéancier des engagements annuels des États participants envers l'IFFIm.

### ENGAGEMENTS DE DÉCAISSEMENTS DES PAYS DONATEURS

Date	Royaume-Uni (en millions de livres sterling)	Italie (en millions d'euros)	Espagne (en millions d'euros)	Suède (en millions de couronnes suédoises)	Norvège (en millions de dollars)	France (en millions d'euros)
2006		3	9,5	18,4	5,4	
2007	9,4	6	9,5	18,4	5,4	20
2008	17,5	25,9	9,5	18,4	5,4	20,6
2009	25,8	25,8	9,5	18,4	5,4	21,3
2010	33,9	25,8	9,5	18,4	5,4	21,9
2011	42,1	25,8	9,5	18,4		22,6
2012	50,4	25,8	9,5	18,4		23,2
2013	58,8	25,8	9,5	18,4		23,9
2014	67,5	25,8	9,5	18,4		24,7
2015	76,6	25,8	9,5	18,4		25,4
2016	84,2	25,8	9,5	18,4		26,2
2017	90,8	25,8	9,5	18,4		26,9
2018	97,9	25,8	9,5	18,4		27,8
2019	105,6	25,8	9,5	18,4		28,6
2020	113,8	25,8	9,5	18,4		29,4
2021	122,6	25,8	9,5			30,3
2022	107,9	25,8	9,5			
2023	90,4	25,8	9,5			
2024	74,8	25,8	9,5			
2025	61,3	25,8	9,5			
2026	48,6					
<b>Total 2006 à 2025</b>	<b>1.380</b>	<b>473</b>	<b>190</b>	<b>276</b>	<b>27</b>	<b>373</b>
<b>Total en millions de dollars (1)</b>	<b>2.612</b>	<b>606</b>	<b>242</b>	<b>38</b>	<b>27</b>	<b>477</b>

(1) Au taux de change du 23 août 2006.

Source : Banque mondiale

C'est l'AFD qui s'est engagée pour le compte et au risque de l'État envers l'IFFIm. L'article R. 516-7 du code monétaire et financier prévoit que « l'agence gère pour le compte de l'État et aux risques de celui-ci des opérations financées

sur le budget de l'État. Les termes de ces opérations font l'objet de conventions spécifiques signées au nom de l'État par le ou les ministres compétents » (article 4 du décret n° 2006-530 du 9 mai 2006). Une convention a été signée entre l'AFD, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie le 28 septembre 2006. Elle prévoit les termes de l'engagement de l'AFD pour le compte de l'État vis-à-vis de l'IFFIm et précise les annuités que l'AFD devra verser à l'IFFIm.

L'AFD a ensuite signé le 28 septembre également la convention multilatérale établissant l'IFFIm<sup>(1)</sup>, ainsi qu'un accord bilatéral de don<sup>(2)</sup> couvrant la première tranche obligataire dans lequel l'AFD s'engage à payer 372,8 millions d'euros en quinze échéances. Vis-à-vis de la communauté internationale, c'est donc l'AFD qui est engagée.

L'avantage que présente l'IFFIm en termes budgétaires réside dans le fait que les emprunts obligataires qu'elle lève ne sont pas des dettes des États, et, en ce qui concerne les contributeurs de l'Union européenne, ces emprunts n'entrent pas dans le champ de la dette publique au sens de Maastricht (ce point a été confirmé par Eurostat). Il s'agit seulement d'engagements hors bilan des bailleurs.

### **III.- LE FINANCEMENT ET LA GARANTIE DE L'ENGAGEMENT DE L'AFD**

S'agissant de la première tranche de l'emprunt obligataire de l'IFFIm, le premier versement interviendra en mars 2007, à hauteur de 20 millions d'euros. C'est l'AFD qui devra payer les échéances du premier engagement de 372,8 millions d'euros, *via* le fonds de solidarité et de développement (FSD) dont elle a la charge.

Créé par l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005, le FSD est régi par le décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006. Il a fait l'objet d'une convention passée entre l'AFD et l'État, le 28 septembre 2006, qui fixe les modalités de gestion du fonds par l'AFD. Ce décret prévoit que les recettes de la majoration de la taxe d'aviation civile affectées au FSD (la contribution de solidarité sur les billets d'avion) sont utilisées à hauteur d'au moins 90 % pour le financement de la facilité internationale d'achat de médicaments (*UnitAid*) et, dans la limite de 10 %, pour le remboursement de la première émission d'emprunt de l'IFFIm.

La contribution de solidarité sur les billets d'avion a été introduite par l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005, sous forme d'une taxe additionnelle à la taxe d'aviation civile, prévue à l'article 302 bis K du code général des impôts. Elles sont prévues à hauteur de 50 millions d'euros en 2006 et 200 millions d'euros en année pleine. Les échéances relatives au premier appel de

---

(1) Finance framework agreement, Master definitions agreement et annexes.

(2) Grant agreement.

fonds de l'IFFIm seront donc payées par une part maximale de 10 % des recettes de la contribution de solidarité sur les billets d'avion.

Au cas où les recettes du FSD ne seraient pas suffisantes (par exemple, si la contribution de solidarité était supprimée, ou bien si ses recettes chutaient), l'article 42 du projet de loi de finances pour 2007 prévoit une garantie de l'État envers l'AFD. En effet, en vertu de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, les garanties de l'État doivent être autorisées par la loi de finances.

Les prévisions de recettes de la contribution de solidarité permettent de penser que le dixième de celles-ci sera toujours supérieur à l'échéance annuelle à verser à l'IFFIm, sauf pour la première échéance de 20 millions d'euros en mars 2007. La contribution s'appliquant aux billets d'avion vendus à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2006, une partie des trajets effectués après cette date mais réservés auparavant ne se sont pas vus appliquer la taxe, aussi les recettes des premiers mois ne sont-elles pas suffisantes. Il faudrait donc que le comité de pilotage du FSD, coprésidé par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, puisse apprécier la période sur laquelle les recettes sont constatées. Cela permettrait de lisser les recettes de la première année. D'après les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, tel est l'objet des mots « *dont le montant est constaté par le comité de pilotage de ce fonds* » à la fin de la dernière phrase de l'article 42. Toutefois, la rédaction n'est pas parfaitement claire. Il faut comprendre que le comité de pilotage constate le montant des recettes du FSD. Ce dernier membre de phrase pourrait être lu comme se référant à la contribution à l'IFFIm, mais il n'aurait alors aucune portée utile puisque ladite contribution est préfixée – ce sera, par exemple, 20 millions d'euros en 2007.

Les 90 % de recettes de la contribution de solidarité sur les billets d'avion allant au FSD seront affectées à UnitAid, la facilité internationale d'achat de médicaments.

Le reste de la contribution française à l'IFFIm sera financé sur le budget de l'État. Des autorisations d'engagement sont inscrites à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2007 à hauteur de 920 millions d'euros au sein de l'action *Aide économique et financière multilatérale* du programme *Aide économique et financière au développement*.

\*

\* \*

La Commission a *adopté* cet article sans modification, conformément à la position de votre Rapporteur spécial.

La Commission a ensuite examiné un amendement de votre Rapporteur spécial, portant article additionnel après l'article 42.

**Votre Rapporteur spécial** a expliqué que cet amendement vise à relever le plafond des annulations de dettes autorisées par le Parlement. En effet, le Gouvernement estime lui-même que le plafond de 11,1 milliards d'euros, introduit dans la loi de finances rectificative pour 2004, ne sera pas suffisant. Il convient de relever ce plafond de 3,5 milliards d'euros. Il semble que le Gouvernement attende la loi de finances rectificative. Pourquoi attendre ?

**M. Jean-Jacques Descamps** a souhaité savoir si l'adoption de cet amendement ne conduit pas à alourdir abusivement le déficit budgétaire.

**Votre Rapporteur spécial** a expliqué que son amendement ne visait qu'à prévoir le relèvement du plafond dès la loi de finances initiale et non dans la loi de finances rectificative, comme l'habitude en a été prise sans justification. Il ne modifie pas l'équilibre pour 2007.

**Mme Béatrice Pavy** a indiqué qu'elle s'abstiendrait, car cet amendement, s'il n'a pas d'incidence sur le budget 2007, peut globalement contribuer à la sincérité budgétaire.

La Commission a *adopté* cet amendement.

\*

### **Compte spécial *Prêts à des États étrangers***

Contre l'avis du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Prêts à des États étrangers*.

## AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

*Après l'article 42,*

**Amendement n° II-36 présenté par M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :**

Insérer l'article suivant :

« I.— Dans l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 (n° 91-1323 du 30 décembre 1991), la somme : « 11.100 millions d'euros » est remplacée par la somme : « 14.600 millions d'euros ».

« II.— La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la majoration du tarif de la taxe mentionnée à l'article 991 du code général des impôts. »

**ANNEXE**  
**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– M. Xavier Musca, Directeur général du Trésor et de la politique économique

– M. Philippe Etienne, Directeur général de la coopération internationale et du développement

– M. Jean-Michel Severino, Directeur général de l'Agence française de développement

– M. Régis Mabilais, chargé de mission de Coordination Sud et M. Jean Merckaert, chargé de programme du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) et coordinateur de la plate-forme Dette et développement.