



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. Gilles CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 4

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Rapporteur spécial : M. Henri EMMANUELLI

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
PRÉAMBULE : L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE	11
<i>Le niveau de l'APD à nouveau en recul</i>	11
<i>À la recherche de nouveaux modes de financement</i>	12
CHAPITRE PREMIER : LE DÉCLIN PROGRAMMÉ DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE	17
I.- DES DÉPENSES D'APD TRÈS INFÉRIEURES AUX OBJECTIFS	17
A.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE L'EXERCICE 2006	17
1.- Le programme <i>Aide économique et financière au développement</i>	17
<i>a) Des autorisations d'engagement insuffisantes pour les aides multilatérales</i>	17
<i>b) Le recours aux ressources propres de l'AFD pour compenser la sous-consommation des aides bilatérales</i>	18
<i>c) Quelques retards dans le traitement de la dette des pays pauvres</i>	19
2.- Un exercice difficile pour le programme <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	19
B.- L'EXÉCUTION 2007, LOIN DES OBJECTIFS ANNONCÉS	21
1.- L'exécution du programme <i>Aide économique et financière au développement</i>	22
2.- L'exécution du programme <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	22
C.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES	24
1.- Les résultats obtenus par le programme 110	24
2.- Les résultats obtenus par le programme 209	24
II.- MALGRÉ DES CHIFFRES GONFLÉS, LES DÉPENSES D'APD SONT EN NETTE BAISSÉ EN 2008	25
A.- LES DÉPENSES D'APD : UNE CONSTRUCTION ARTIFICIELLE	26
1.- Une prise en compte élargie des dépenses de recherche	28
2.- Une prise en compte de l'écolage France à l'esprit du CAD	29
3.- Les dépenses d'accueil des réfugiés stabilisées	30
4.- L'élargissement de la comptabilisation de l'aide outre-mer	31

B.- DES ANNULATIONS DE DETTE SURESTIMÉES.....	31
1.- La comptabilisation contestable des annulations de dette	32
2.- Les annulations de créances garanties par la Coface	33
3.- Les annulations de créances portées par l'AFD et Natixis	34
4.- L'annulation de prêts du compte de concours financiers <i>Prêts à des États étrangers</i>	34
5.- Les contrats désendettement développement (C2D)	35
III.- UNE ORGANISATION COMPLEXE, DES ACTEURS TROP NOMBREUX	36
A.- UNE POLITIQUE SANS PILOTE	37
1.- Le Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID)	37
2.- L'impossible rôle de chef de file du ministre chargé de la Coopération.....	37
3.- La Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP)	38
4.- L'ambassadeur est le coordinateur au niveau local	38
B.- LE CONTRÔLE DE L'AFD EST INSUFFISANT	40
1.- L'AFD est l'opérateur pivot de l'aide publique au développement	40
2.- L'AFD devrait également être un opérateur au sens de la LOLF	41
 CHAPITRE II : LES CRÉDITS DES MISSIONS AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS EN BAISSE	43
I.- LE MAINTIEN DE L'AIDE MULTILATÉRALE EN 2008	44
A.- LES CRÉDITS MULTILATÉRAUX DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI.....	44
1.- Les contributions au groupe de la Banque mondiale.....	44
a) <i>La contribution à l'Association internationale de développement</i>	44
b) <i>La compensation des annulations de dette à la Banque mondiale</i>	45
c) <i>La facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance</i>	45
2.- Les contributions aux banques régionales	45
a) <i>Le Fonds africain de développement (FAD)</i>	45
b) <i>Le Fonds asiatique de développement</i>	46
c) <i>La banque interaméricaine de développement</i>	46
3.- Les contributions aux fonds sectoriels	46
a) <i>Le Fonds international de développement agricole (FIDA)</i>	46
b) <i>La coopération technique internationale</i>	47
c) <i>La facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm)</i>	47
d) <i>L'eau et l'assainissement</i>	47

<i>e) Les fonds pour la sécurité nucléaire</i>	47
<i>f) L'environnement</i>	48
B.– LES CRÉDITS MULTILATÉRAUX DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES INSUFFISANTS POUR HONORER LES ENGAGEMENTS	48
1.– Le Fonds pour le sida, la tuberculose et le paludisme	49
<i>a) La France privilégie la contribution au fonds mondial</i>	49
<i>b) ... mais la France continue à financer parallèlement la lutte contre les pandémies par d'autres canaux</i>	50
2.– Les contributions volontaires aux organisations des Nations Unies	51
3.– Une contribution insuffisante au Fonds européen de développement	52
<i>a) Des décaissements en augmentation</i>	52
C.– LES CRÉDITS MULTILATÉRAUX POUR LE CODÉVELOPPEMENT	54
II.– L'AIDE BILATÉRALE EN 2008	55
A.– L'AIDE BILATÉRALE DU PROGRAMME SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	55
1.– Les dépenses transversales du programme	55
<i>a) Les dépenses de personnel et de fonctionnement d'un réseau très étendu</i>	55
<i>b) L'insuffisance de l'aide-projet</i>	57
3.– La coopération culturelle et scientifique	60
<i>a) La dimension culturelle du développement et la francophonie</i>	60
<i>b) La coopération scientifique</i>	61
<i>c) Les bourses</i>	61
4.– L'aide humanitaire et alimentaire	62
<i>a) Le fonds d'urgence humanitaire toujours insuffisamment doté</i>	62
<i>b) L'aide alimentaire</i>	63
5.– La coopération décentralisée	64
6.– Le soutien aux ONG	65
B.– L'AIDE BILATÉRALE DU PROGRAMME AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT	67
1.– Le GIP ADETEF	67
2.– Le fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)	67
3.– Les aides budgétaires globales	68
4.– Le FASEP-études	69
5.– Le Programme de renforcement des capacités commerciales	70
C.– LA RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS (RPE)	70

D.– L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT	73
1.– Les activités de l'AFD	73
<i>a) Les engagements de l'AFD à l'étranger</i>	74
<i>b) L'impact des engagements de l'AFD sur l'APD française.....</i>	76
<i>c) L'élargissement de la zone d'intervention de l'agence.....</i>	76
2.– Les sources de financement de l'AFD.....	81
<i>a) Les subventions à l'AFD de la mission Aide publique au développement.....</i>	81
<i>b) Les emprunts de l'AFD</i>	82
<i>c) Le résultat de l'AFD.....</i>	83
E.– LE PROGRAMME CODÉVELOPPEMENT	83
1.– Les aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine.....	84
2.– Les projets collectifs	85
<i>a) Les projets collectifs soutenus par le FSP.....</i>	85
<i>b) Les accords de gestion concertée des flux migratoires</i>	86
3.– La mobilisation de l'épargne des migrants	87
EXAMEN EN COMMISSION	89
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION.....	91
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	93

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

À cette date, 85 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Les principales observations de votre Rapporteur spécial

À rebours de la tendance observée ces dernières années, le projet de loi de finances pour 2008 affiche une baisse des crédits de l'aide publique au développement.

Les **dépenses d'APD** en part du revenu national brut (RNB) sont prévues à hauteur de seulement 0,45 % en 2008, pour 8,8 milliards d'euros, contre 0,5 % programmés en 2007, alors que le Président de la République a reporté à 2015 l'engagement d'atteindre 0,7 % du RNB. Cet objectif paraît inatteignable dans ces conditions.

En 2007, les dépenses d'APD devraient atteindre seulement 0,42 % du RNB, contre 0,5 % annoncés. Votre Rapporteur spécial avait pourtant mis en garde le Gouvernement l'an dernier contre le caractère très improbable de l'annulation des dettes de la République démocratique du Congo et de la Côte d'Ivoire en 2007.

Le montant annoncé est à nouveau gonflé par l'inscription de ces mêmes annulations de dettes dont la réalisation à court terme est toujours incertaine, ainsi que par la comptabilisation de dépenses qui ne contribuent pas au développement, comme les frais de scolarisation des étudiants étrangers, les dotations de certains organismes de recherche ou les dépenses d'accueil des réfugiés. De surcroît, ces dépenses ont été prises en compte de façon beaucoup plus large que l'an dernier. Votre Rapporteur spécial regrette le manque de transparence de ces agrégats.

S'agissant de la mission *Aide publique au développement*, ses crédits sont en baisse, malgré la création du programme *Codéveloppement* relevant du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

Les crédits du **programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*** s'élèvent à 2 187 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 092 millions d'euros de crédits de paiement. Les dotations au titre des contributions de la France au fonds européen de développement (FED) ainsi que les contributions volontaires aux organisations des Nations Unies sont, une fois de plus, inférieures aux engagements de la France.

Les crédits du **programme *Aide économique et financière au développement*** s'élèvent à 2 250 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 985 millions d'euros de crédits de paiement.

Votre Rapporteur spécial regrette l'extension de l'aide au développement aux pays émergents, notamment à travers les activités de l'Agence française de développement (AFD). Cet élargissement doit donner lieu à la plus grande prudence, et ne doit pas se faire au détriment de la zone de solidarité prioritaire. S'il s'agit d'aider les entreprises françaises à s'implanter dans des pays en forte croissance, cela ne doit pas relever de l'aide au développement, ni de l'AFD.

Le **programme *Codéveloppement*** n'est doté que de 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 29 millions d'euros de crédits de paiement. Votre Rapporteur spécial ne condamne pas en soi la création d'un tel programme, mais la faiblesse de ses moyens révèle l'aspect accessoire de l'aide au développement par rapport à la politique coercitive de maîtrise de l'immigration que mène le Gouvernement.

S'agissant de l'organisation de la politique d'APD, votre Rapporteur spécial a le sentiment que la réforme engagée en 2004 n'a pas permis de clarifier les responsabilités, un trop grand nombre de ministres étant impliqués dans le dispositif. La création du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement n'est pas pour simplifier les choses.

Les tutelles multiples ne sont pas de nature à renforcer le contrôle exercé par l'État sur l'AFD. La stratégie de l'AFD doit être définie au niveau politique, et doit donc être suivie de près par le ministre chargé de la Coopération.

INTRODUCTION

À l'examen des chiffres, toujours plus précis que les proclamations d'intentions, il est clair que l'aide publique au développement ne constitue plus une priorité pour le gouvernement actuel. Il est tout aussi évident que le Gouvernement ne considère plus vraiment, comme cela est si souvent répété, que c'est dans l'APD que réside la solution aux problèmes posés par l'immigration.

Déjà, l'objectif fixé lors du précédent septennat d'atteindre 0,7 % du RNB de dépenses d'APD en 2012 avait été repoussé à 2015 par le nouveau Président de la République en juillet dernier. Force est de constater que le budget qui nous est présenté s'inscrit dans ce mouvement de recul.

En 2007, le Gouvernement prévoyait initialement d'atteindre 0,5 % du RNB en APD. On peut d'ores et déjà constater que la réalisation effective du budget ramène l'effort de 0,5 % à 0,42 %. En 2008, les crédits tels qu'ils nous sont présentés conduisent à une baisse sensible des dépenses d'APD à 0,45 % du RNB. Il ne fait aucun doute que le taux de réalisation sera inférieur, comme il l'a été cette année, les mêmes causes produisant les mêmes effets (notamment la réinscription d'annulations de certaines dettes qui ne seront pas d'avantages réalisées en 2008 qu'elles ne l'ont été en 2007). De sorte qu'il est tout à fait réaliste de penser qu'en réalité l'effort accompli en 2008 sera inférieur ou égal à 0,40 % du RNB. Ce recul nous éloigne d'autant plus de l'objectif de 0,7 %, fusse en 2015, que le programme PPTE (pays pauvres très endettés) tire sur sa fin et qu'il sera extrêmement difficile de remplacer des annulations de dettes par de véritables dépenses budgétaires compte tenu de l'état de nos finances publiques.

Force est donc de constater que l'APD va connaître une baisse sensible que votre Rapporteur spécial ne peut que regretter.

À cette baisse des crédits viennent s'ajouter d'autres considérations qui, sans être chiffrables, risquent de ne pas être sans conséquences.

Il n'aura, en effet, échappé à personne que le discours de Dakar en juillet dernier a été diversement apprécié. On peut sans doute en faire différentes lectures, comme l'affirmait récemment et publiquement, en termes parfois véhéments, son rédacteur, conseiller à l'Élysée. Mais l'émoi que ce discours a suscité, aussi bien en France qu'en Afrique, par certaines affirmations malvenues qui ne s'inscrivent pas dans la tradition universaliste de notre pays, ne seront pas, à juste titre, sans conséquences.

De même, l'initiative parlementaire avalisée par le Gouvernement visant à introduire des tests ADN dans certaines procédures de regroupement familial rappelle de fâcheux souvenirs et est de nature à ternir sérieusement l'image de notre pays dans les pays et les populations auxquelles est censée s'adresser la majeure partie de notre aide.

Votre Rapporteur spécial, attaché aux principes universels qui fondent notre République et devraient fonder son action, ne peut que le déplorer et manifester sa plus vive réprobation.

Tout comme il regrette, sur le plan budgétaire, cette inflexion négative, même si elle constitue effectivement « une rupture ».

PRÉAMBULE

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE

Le niveau de l'APD à nouveau en recul

Après huit ans de hausse, l'aide au développement consentie par les pays de l'OCDE a reculé de 5,1 % en 2006. Les 22 pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont consenti en 2006 104 milliards de dollars d'aide, soit 5,1 % de moins qu'en 2005 ⁽¹⁾. Ce montant représente 0,30 % du revenu national brut (RNB) cumulé des membres. Cette baisse est notamment due à la décroissance des allègements de dette, qui représentent 19,2 milliards de dollars en 2006. Si l'on fait abstraction des allègements de dette, les autres formes d'aide ont diminué de 1,8 %.

Sur les 22 pays membres du CAD, 16 ont atteint les objectifs qu'ils s'étaient fixés pour 2006 en matière d'aide publique au développement (APD) lors de la Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey en 2002. Toutefois, l'aide à l'Afrique sub-saharienne, non compris les allègements de dettes, est restée constante en 2006, rendant encore plus difficile d'atteindre l'engagement pris lors du sommet du G8 à Gleneagles de doubler l'aide à l'Afrique d'ici 2010. Si depuis 1997, l'APD a augmenté en termes nominaux, l'aide reçue par les pays les moins avancés (PMA), une fois déduites l'aide d'urgence, les remises de dette et l'aide à la reconstruction, a peu progressé.

La diminution de l'APD totale en 2006 était prévisible. En 2005, l'APD avait atteint un niveau exceptionnellement élevé en raison de l'ampleur des opérations d'allègement de la dette conclues dans le cadre du Club de Paris, en particulier en faveur de l'Irak et du Nigeria. Toutefois, les annulations de dette représentent toujours une part très importante de l'APD en 2006 (18,5 %). Sur les 19,2 milliards de dollars d'annulations en 2006, l'Irak a bénéficié d'un peu plus de 3 milliards et le Nigeria de près de 11 milliards.

Les seuls pays qui ont atteint ou dépassé l'objectif de 0,7 % du RNB fixé pour l'APD par les Nations Unies sont la Suède, le France, la Norvège, les Pays-Bas et le Danemark. Le plus important donateur en valeur absolue est les France ; viennent ensuite le France, le Japon, la France et l'France. Les apports cumulés d'APD des 15 membres du CAD appartenant à l'Union européenne (UE) ont représenté 57 % de l'APD totale.

(1) Source : Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE.

À la recherche de nouveaux modes de financement

En septembre 2000, lors du Sommet du Millénaire, les États membres de l'ONU se sont fixé huit objectifs pour réduire la pauvreté d'ici 2015 et faire du droit au développement une réalité pour tous. Ces huit objectifs du millénaire pour le développement (OMD) visent à combattre la faim et la pauvreté, préserver l'environnement, améliorer l'accès à l'éducation et à la santé, promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. **À mi-parcours de l'échéance fixée, la communauté internationale sait que les OMD ne seront pas atteints partout. C'est même le creusement des inégalités qui est le fait le plus saillant de ces sept premières années.** Toutefois, de nombreux pays devraient atteindre les OMD, voire dans certains cas les dépasser. En Asie orientale et en Asie du Sud-est, la proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté est descendue respectivement à 9,9 % et 8,7 % en 2004, alors qu'en Afrique, le nombre de pauvres vivant avec moins de un dollar par jour a augmenté de 140 millions.

La nécessité d'augmenter l'aide publique au développement dans le monde, alors que de nombreux pays de l'OCDE connaissent une situation budgétaire contrainte, a incité la communauté internationale à réfléchir à des modes de financement innovants.

Dans ce cadre, la France et le Royaume Uni ont conjointement lancé la Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm). Fondation caritative de droit britannique (« *charity* »), l'IFFIm doit lever 4 milliards de dollars sur les marchés financiers afin de financer des programmes de vaccination menés par l'alliance GAVI (alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation) dans les 70 pays les plus pauvres. Les promesses de dons des États bailleurs constituent la contrepartie de l'IFFIm et permettront de rembourser les obligations. Le programme d'émissions obligataires de l'IFFIm se déroule sur 10 ans, la première tranche ayant été lancée à la mi-novembre 2006. Outre la France et le Royaume Uni, les autres bailleurs de l'initiative sont l'Allemagne, la France, la Norvège et la Suède, rejoints en mars 2007 par l'Afrique du Sud et bientôt par le Brésil.

La France s'est engagée politiquement à verser 1,3 milliard d'euros sur 20 ans à l'IFFIm, ce qui en fait le deuxième contributeur derrière le Royaume Uni. Cet engagement n'a cependant été juridiquement confirmé que pour la première tranche du programme d'émission, pour un montant de 372,8 millions d'euros, les annuités devant être échelonnées entre 2007 et 2021. La contribution française sera financée grâce à une partie (10 % au maximum) des recettes de la contribution de solidarité sur les billets d'avion.

En revanche, les autres bailleurs de l'initiative ont d'ores et déjà souscrit leurs engagements sur la totalité de l'initiative. C'est pourquoi la France ne figure qu'au troisième rang dans le tableau ci-après.

ENGAGEMENTS DES SIX BAILLEURS DE L'IFFIM

Annuités	France	France (1 ^{ère} tranche)	France	Norvège	France	Suède
	(en millions d'euros)			(en millions de dollars)	(en millions de livres sterling)	(en millions de couronnes)
2006	9,5		3	5,4		18,4
2007	9,5	20	6	5,4	9,4	18,4
2008	9,5	20,6	25,9	5,4	17,5	18,4
2009	9,5	21,3	25,8	5,4	25,8	18,4
2010	9,5	21,9	25,8	5,4	33,9	18,4
2011	9,5	22,6	25,8		42,1	18,4
2012	9,5	23,2	25,8		50,4	18,4
2013	9,5	23,9	25,8		58,8	18,4
2014	9,5	24,7	25,8		67,5	18,4
2015	9,5	25,4	25,8		76,6	18,4
2016	9,5	26,2	25,8		84,2	18,4
2017	9,5	26,9	25,8		90,8	18,4
2018	9,5	27,8	25,8		97,9	18,4
2019	9,5	28,6	25,8		105,6	18,4
2020	9,5	29,4	25,8		113,8	18,4
2021	9,5	30,3	25,8		122,6	
2022	9,5		25,8		107,9	
2023	9,5		25,8		90,4	
2024	9,5		25,8		74,8	
2025	9,5		25,8		61,3	
2026					48,6	
Total	190	373	473	27	1 380	276
Total en millions de dollars	242	477	606	27	2 612	38

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les annuités de remboursement de l'emprunt IFFIm financées par les recettes de la contribution de solidarité sur les billets d'avion seront versées par l'AFD, gestionnaire du fonds de solidarité pour le développement (FSD) qui recueille les recettes de cette taxe. L'engagement de la France envers l'IFFIm a donc été formellement pris par l'AFD pour le compte et au risque de l'État. Une garantie de l'État à l'AFD a été votée en loi de finances initiale pour 2007 à hauteur de 372,8 millions d'euros, pour le cas où les recettes de la contribution de solidarité sur les billets d'avion ne suffiraient pas à couvrir les échéances sur lesquelles la France s'est engagée au titre de la première tranche du programme d'emprunt de l'IFFIm.

Cette garantie de l'État va déjà devoir jouer pour 2007 puisque l'écart entre le montant de l'échéance de l'IFFIm (19,2 millions d'euros) et la part de la taxe pouvant lui être affectée (10 % de 160 millions d'euros alors que les prévisions de recettes étaient de 200 millions d'euros) est déjà de 3 millions d'euros. Pour l'instant, c'est l'AFD qui a fait l'avance à l'État pour payer la première échéance. Votre Rapporteur spécial sera attentif à ce que l'État honore ses engagements.

Le reste de la contribution française à l'IFFIm, au titre des huit autres émissions obligataires, sera financé sur le budget de l'État : des autorisations d'engagement ont été inscrites à cette fin en loi de finances initiale pour 2007 à hauteur de 920 millions d'euros et les conventions qui formaliseront le second engagement de la France sont en cours de négociation. Elles devraient être finalisées dans le courant du troisième trimestre 2007.

Avec 4 milliards de dollars, l'alliance GAVI devrait pouvoir réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans d'ici à 2015 et sauver ainsi les vies de 6,5 millions d'enfants⁽¹⁾. Depuis la première émission d'un milliard de dollars, les décaissements de l'IFFIm atteignent 674 millions de dollars, destinés à 30 pays.

Parallèlement, une facilité internationale d'achat de médicaments dénommée UNITAID a été lancée en septembre 2006 par la France, le Brésil, le Chili, la Norvège, le France et 18 pays africains. Depuis lors, 27 pays ainsi que la fondation Gates ont confirmé leur soutien financier à UNITAID⁽²⁾. Elle est financée essentiellement par une taxe sur les billets d'avion. La contribution française de solidarité sur les billets d'avion est le socle du financement d'UNITAID, puisque l'apport français (35 millions d'euros en 2006 et 147 à 160 millions d'euros en 2007⁽³⁾) représente plus de la moitié des ressources escomptées d'UNITAID (353 millions d'euros) pour 2006 et 2007. Le France s'est engagé à apporter un soutien financier symétrique à celui de la France à l'IFFIm, soit 20 millions d'euros en 2007 pour atteindre progressivement 60 millions d'euros en 2010 et rester à ce niveau jusqu'en 2026, sous réserve d'une performance satisfaisante de ce programme.

Un an et demi après l'annonce de la création de la contribution de solidarité sur les billets d'avion par la France, seuls 7 autres pays ont mis en place une telle contribution, dont aucun État membre du CAD de l'OCDE : le Chili, la Côte d'Ivoire, le Congo, la Corée du Sud, Madagascar, Maurice et le Niger.

À ce jour, 208 millions de dollars ont été engagés sur un objectif de 282 millions de dollars d'ici fin 2007. 85 % des fonds sont affectés à des pays à faible revenu. UNITAID finance aussi le Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose à hauteur de 52 millions de dollars.

La facilité UNITAID est hébergée par l'OMS et finance des programmes durables d'accès aux traitements et aux tests diagnostic, contre le sida, le paludisme et la tuberculose. Elle intervient en complément des instruments

(1) *Estimations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).*

(2) *Afrique du Sud, Bénin, Brésil, Burkina Faso, Cameroun, Chili, Congo, Corée, Côte d'Ivoire, Espagne, Gabon, Libéria, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Namibie, Niger, Norvège, République Centrafricaine, Royaume-Uni, Sénégal, Sao Tomé et Príncipe et Togo.*

(3) *La France a confirmé auprès du secrétariat exécutif d'UNITAID un engagement financier de 160 millions d'euros en 2007. Il prévoit néanmoins que le dernier douzième sera payé en fonction du rythme de décaissement d'UNITAID constaté en fin d'année.*

financiers existants, sur des « niches » où elle peut obtenir des baisses de prix substantielles, notamment par des achats groupés. Les programmes sont mis en œuvre par des organisations partenaires : OMS, UNICEF, fondation Clinton, fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. En 2007, 100 000 enfants séropositifs devraient recevoir des traitements anti-rétroviraux dans 34 pays d'Afrique et d'Asie, ainsi que 65 000 malades du sida, 150 000 enfants touchés par la tuberculose devraient être soignés et 12 millions de traitements seront fournis.

Les fonds versés à UNITAID sont gérés au quotidien par le secrétariat exécutif de l'initiative, sous l'autorité du secrétaire exécutif, M. Jorge Bermudez et sous le contrôle du conseil d'administration, présidé par le représentant de la France, M. Philippe Douste-Blazy. Les frais de fonctionnement s'élèvent à 3 % du budget global soit près de 9 millions de dollars. Le secrétariat d'UNITAID compte une quinzaine de personnes.

CHAPITRE PREMIER : LE DÉCLIN PROGRAMMÉ DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE

I.- DES DÉPENSES D'APD TRÈS INFÉRIEURES AUX OBJECTIFS

A.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE L'EXERCICE 2006

1.- Le programme *Aide économique et financière au développement*

Ce programme ne comporte pas de dépenses de personnel. Le montant des crédits votés dans la loi de finances initiale pour 2006 sur ce programme était de 3,714 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 966 millions d'euros en crédits de paiement. En gestion, les crédits ont été portés à 4,206 milliards d'euros en autorisations d'engagement et réduits à 948 millions d'euros en crédits de paiement. Le tableau ci-dessous détaille les mouvements de crédits intervenus au cours de l'exercice.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DISPONIBLES POUR L'EXERCICE 2006

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits initiaux (hors FDC)	3 714 326 913	966 060 877
Fonds de concours et attributions de produits	-	-
Décret d'ouverture pour dépenses accidentelles	75 914 325	-
Reports	251 053	2 958 432
Annulations	- 1 193 373	- 1 193 373
Loi de finances rectificative	416 740 542	- 20 000 000
Total des crédits ouverts	4 206 039 460	947 825 936

Source : rapport annuel de performances.

a) Des autorisations d'engagement insuffisantes pour les aides multilatérales

Les aides multilatérales, qui sont regroupées dans l'action n° 1 du programme, dépendent pour la plupart d'engagements internationaux, qui ne laissent que peu de marges de manœuvre aux gestionnaires des crédits. Les estimations d'autorisations d'engagement présentées dans le projet de loi de finances pour 2006 étaient inférieures de près de 20 % aux besoins. Elles ne tenaient pas compte d'autorisations de programme antérieures à 2006. Les autorisations d'engagement ont donc été augmentées par décret pour dépenses accidentelles ainsi qu'en loi de finances rectificative. Ces autorisations de programme reconstituées concernent principalement les contributions au fonds africain de développement (228 millions d'euros), au fonds asiatique de développement (91 millions d'euros), au fonds de lutte contre la poliomyélite (10 millions d'euros), à l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement

en milieu rural (28 millions d'euros), au *Northern dimension environmental partnership* (35 millions d'euros), au fonds du sarcophage de Tchernobyl (11 millions d'euros) et au fonds pour l'environnement mondial (41 millions d'euros).

En revanche, certaines autorisations d'engagement ont été moins importantes que prévu. La participation française à la compensation des annulations de dette envers l'AID, décidée au cours du sommet du G8 à Gleneagles en juillet 2005, a été revue à la baisse : estimée à 396 millions d'euros pour les dix prochaines années, elle a été finalement fixée à 347 millions d'euros. Dans le prolongement de cette décision, la compensation des annulations de dette des pays pauvres très endettés (PPTE) envers le fonds africain de développement (FAD) a également été revue à la baisse par la Banque mondiale pour les dix ans à venir, passant de 184 millions d'euros à 145 millions d'euros.

b) Le recours aux ressources propres de l'AFD pour compenser la sous-consommation des aides bilatérales

Les autorisations d'engagement consommées sur l'action *Aide économique et financière bilatérale* ont dépassé de 90 millions d'euros les crédits inscrits en loi de finances initiale (1,861 milliard d'euros consommés pour une prévision de 1,771 milliard d'euros) ; *a contrario*, les crédits de paiements consommés ont été inférieurs de 31 millions d'euros aux prévisions (152 millions d'euros au lieu de 183 millions d'euros).

Les dépenses de fonctionnement de l'action ont été supérieures de 10 millions d'euros aux prévisions. La rémunération de l'Agence française de développement (AFD), estimée à 21,5 millions d'euros en loi de finances initiale, s'est finalement élevée à 31,3 millions d'euros. Le responsable du programme justifie cela par l'activité supplémentaire constatée sur les C2D en 2006, et par le paiement en 2006 du niveau d'activité de l'AFD sous-estimé en 2005.

S'agissant des dépenses d'intervention, des erreurs d'imputation faussent la comparaison entre crédits inscrits et crédits consommés. Si les autorisations d'engagement consommées par l'action *Aide économique et financière bilatérale* dépassent de 90 millions d'euros les prévisions, c'est principalement en raison de la reconstitution en loi de finances rectificative d'autorisations de programme non prises en compte en autorisations d'engagement au 1^{er} janvier 2006, au moment de la mise en œuvre de la LOLF.

La sous-consommation des crédits de paiement a été compensée par un recours aux ressources propres de l'AFD. Une partie de l'aide budgétaire à destination des États d'Afrique et de l'Océan indien a été prise en charge par l'AFD, à hauteur de 20 millions d'euros. Il en va de même pour les bonifications de prêts outre-mer, pour un montant de 10 millions d'euros. **Dans son rapport sur l'exécution de l'exercice 2006, la Cour des comptes a regretté le dégel tardif des crédits mis en réserve, qui a surtout retardé les paiements des aides à l'Afrique, en dépit des engagements pris envers les pays bénéficiaires.**

c) Quelques retards dans le traitement de la dette des pays pauvres

L'action *Traitement de la dette des pays pauvres* est exclusivement constituée de dépenses d'intervention. Alors que la consommation des crédits de paiement a été conforme aux prévisions (171,4 millions d'euros), celle des autorisations d'engagement est inférieure de 56 millions d'euros aux crédits inscrits en loi de finances initiale.

L'indemnisation de l'AFD au titre du traitement de la dette a dû être augmentée de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement par rapport aux prévisions, car ces dernières sous-estimaient le traitement de sortie de l'initiative PPTE du Rwanda, inscrit dans l'accord bilatéral du 21 février 2006.

Par ailleurs, seulement 8,5 millions d'euros ont été engagés pour la reconstitution de fonds multilatéraux pour le soutien aux PPTE, alors que 70 millions d'euros étaient prévus en autorisations d'engagement et 5 millions d'euros en crédits de paiement. Ces montants résultaient d'anticipation de négociations qui n'ont pas encore abouti.

2.– Un exercice difficile pour le programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*

Doté par la loi de finances initiale de 2,14 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,01 milliards d'euros en crédits de paiement, ce programme a été abondé en cours de gestion de 54 millions d'euros supplémentaires d'autorisations d'engagement et 43 millions d'euros de crédits de paiement.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DISPONIBLES POUR L'EXERCICE 2006

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits ouverts en LFI (hors FDC)	2 143 192 991	2 014 842 991
Fonds de concours et attributions de produits	1 235 103	1 235 103
Transferts	- 175 750	- 175 750
Décrets d'avance	18 335 624	24 752 824
Reports	2 770 808	16 990 855
Loi de finances rectificative	32 067 654	1 400
Total des crédits ouverts	2 197 426 430	2 057 646 723

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Au cours de l'exercice, 2,261 milliards d'euros ont été consommés en autorisations d'engagement (soit 3 % au-delà des crédits ouverts) et 2,05 milliards d'euros en crédits de paiement (soit 99,6 % des crédits ouverts). Toutefois, cette bonne consommation des crédits masque d'importants changements dans la répartition des crédits entre actions.

Le tableau suivant présente la répartition par action des crédits votés (y compris fonds de concours et attributions de produits, mais avant mouvements en gestion) et des crédits consommés.

CONSOMMATION DES CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES POUR 2006

(en euros)

Actions	AE votées ⁽¹⁾	AE consommées	CP votés ⁽¹⁾	CP consommés
Animation et coordination de l'aide au développement	35 717 632	158 982 923	35 717 632	154 872 600
Affirmation de la dimension culturelle du développement	178 007 030	223 506 134	177 584 030	174 46 028
Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement	141 004 791	111 474 443	146 293 791	79 843 892
Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités	672 959 280	667 915 004	530 467 280	550 885 365
Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement	1 064 814 187	1 021 926 692	1 065 090 187	1 019 944 063
Aide aux populations touchées par les crises	50 855 671	77 614 007	59 855 671	70 425 239

(1) y compris fonds de concours et attributions de produits prévus.

Source : rapport annuel de performances.

Les dépenses de personnel ont été mal calibrées lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2006 : si le montant total calculé pour le ministère des Affaires étrangères a été évalué correctement, la répartition des crédits entre programmes a nécessité des redéploiements en cours de gestion. Prévues à hauteur de 202 millions d'euros, elles se sont élevées à 246 millions d'euros. Un premier décret d'avance pris en août 2006 a opéré un rééquilibrage des crédits depuis les programmes 105 (- 36,6 millions d'euros) et 151 (- 6,4 millions d'euros) vers le programme 209 (+ 43 millions d'euros). Un deuxième décret d'avance en décembre 2006 a parachevé ce rééquilibrage tout en intégrant une ouverture de crédits de 4,26 millions d'euros liée à la couverture change-prix prévue dans le cadre du contrat de modernisation. La Cour des comptes a relevé qu'après ces interventions, les crédits de personnel se sont avérés supérieurs aux besoins : la marge dégagée a été utilisée pour couvrir d'autres charges, selon le principe de « fongibilité asymétrique ».

La programmation initiale comportait un certain nombre d'erreurs de budgétisation. Ainsi, le financement des contrats de désendettement et développement (C2D) s'est avéré insuffisant, ce qui a conduit à un redéploiement de 49,5 millions d'euros à partir de la réserve de précaution de 5 % constituée sur le programme. A contrario, les appels de fonds sur le FED ont été surestimés : la loi de finances initiale était fondée sur une prévision de 726 millions d'euros, alors que les crédits décaissés ont atteint seulement 663 millions d'euros.

S'agissant de CulturesFrance, le rapporteur spécial de la commission des Finances du Sénat, M. Michel Charasse⁽¹⁾, s'est étonné que la subvention à CulturesFrance inscrite sur le programme 209 ait été relevée de 13,1 % par rapport à la dotation inscrite en loi de finances initiale, avec 6,98 millions d'euros au lieu de 6,17 millions d'euros. Il se demande si cette surdotation, par voie d'abondement puis éventuellement de report, ne permettrait pas de compenser la réduction de crédits adoptée par amendement dans le projet de loi de finances pour 2007, en contradiction avec la volonté du Parlement, qui se fondait sur les conclusions d'une enquête réalisée par la Cour des comptes à la demande de la commission des Finances du Sénat.

Quelques erreurs d'imputation ont eu lieu en cours d'exécution. Le programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* comporte plusieurs dispositifs d'intervention pluriannuelle (fonds de solidarité prioritaire, dons-projets de l'Agence française de développement) pour lesquels le rapport annuel de performances indique que des difficultés techniques et comptables ont compliqué la restitution de données fiables en fin de gestion sur la consommation des autorisations d'engagement.

Dans l'action *Animation et coordination de l'aide au développement*, le décalage de 10 millions d'euros entre crédits inscrits et crédits consommés s'explique principalement par le fait que, en gestion, les dépenses relatives aux « *frais de voyage pour installation, les indemnités de changement de résidence (ICR), les frais de voyage pour congés annuels, ainsi que pour ruptures d'établissement des assistants techniques (AT) et personnels expatriés des alliances françaises et leurs ayants droit* », ont été regroupées dans cette dernière action, alors que, dans le PAP, elles avaient été réparties entre actions.

L'ensemble des dépenses d'aide publique au développement au sens du CAD de l'OCDE, soit un périmètre beaucoup plus large que la mission, s'est établi à 10,4 milliards d'euros en 2006, soit 0,47 % du RNB, conformément aux objectifs.

B. – L'EXÉCUTION 2007, LOIN DES OBJECTIFS ANNONCÉS

L'objectif affiché pour l'ensemble des dépenses d'APD en 2007 était d'atteindre 0,5 % du RNB. Manifestement, les dépenses n'atteindront que 0,42 % du RNB à la fin de l'année. Votre Rapporteur spécial n'est pas étonné par ce résultat. Il avait dénoncé l'an dernier dans son rapport spécial la surestimation évidente de certaines dépenses.

(1) cf. rapport n° 393, tome II (2006-2007) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des Finances du Sénat, sur le projet de loi de règlement du budget de l'année 2006 : Contributions des rapporteurs spéciaux.

Ainsi, les chiffres annoncés misaient sur les annulations de dette de la République Démocratique du Congo et de la Côte d'Ivoire alors que la situation de ces pays, et l'état d'avancement des discussions en Club de Paris rendaient très peu probable leur réalisation.

1.– L'exécution du programme *Aide économique et financière au développement*

Les crédits ouverts sur ce programme s'établissent comme suit :

MOUVEMENTS DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN GESTION 2007

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits ouverts en LFI	1 816,22	987,80
Reports	37,01	
Annulation de crédits (Décret d'avance n° 2007-624)	5,46	0,68
Réserve	78,74	43,00
Crédits disponibles	1 769,03	945,02

Source : DGTPE.

Les crédits votés en loi de finances initiale ont été abondés de reports en autorisations d'engagement de 37 millions d'euros sur les lignes « fonds multilatéral pour l'initiative PPTE », « évaluation des activités de développement » et « rémunération de Natixis ». Ils ont subi d'une part une annulation de 5,5 millions d'euros, imputée sur la réserve légale, et destinée au financement du fonds national d'aménagement et de développement du territoire et du fonds de lutte contre la pandémie de grippe.

D'après les informations de votre Rapporteur spécial, les prévisions de dépenses au 31 décembre 2007 sont globalement conformes aux prévisions initiales augmentées de reports, ce qui nécessite la mise à disposition des crédits dans leur intégralité. Le programme est constitué essentiellement de dépenses relatives à des engagements multilatéraux que l'État se doit d'honorer.

2.– L'exécution du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*

Votés à hauteur de 1,9 million d'euros hors dépenses de personnel, les crédits du programme ouverts sont inférieurs, après application de la réserve légale de 5 %.

MOUVEMENTS DES CRÉDITS 2007 EN GESTION

(en euros)

	Autorisations d'engagements	Crédits de paiements
LFI	1 897 215 600	1 872 915 600
Réserve légale gelée	67 121 069	69 962 703
Annulations	5 351 190	1 294 556
Reports	2 646 774	7 330 536
Fonds de concours	710 883	710 883
Crédits ouverts au 1^{er} août 2007	1 818 090 998	1 799 689 760

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Comme le montre ce tableau, près de 70 millions d'euros de crédits de paiement ont été gelés en début d'année. Fin septembre 2007, seulement 10 millions d'euros pour la contribution de la France au problème du Darfour ont été dégelés. Les gels sont maintenus sur le fonds européen de développement (FED), le fonds mondial pour le sida, le paludisme et la tuberculose et les contributions volontaires aux organismes des Nations Unies, au risque de remettre en cause les engagements internationaux de la France.

Le FSP a été doté de 130 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2007. Sur un montant total de crédits ouverts de 134 millions d'euros, l'exécution est de 88 % et le solde disponible au 1^{er} septembre 2007 est de 16 millions d'euros qui devrait être engagé en totalité par le dernier comité des projets prévu en novembre 2007. Les crédits de paiement votés pour 2007 s'élevaient à 173 millions d'euros, et les crédits ouverts à 164 millions d'euros, déduction faite de la réserve légale (5 %). Le montant des paiements en services centraux et les délégations faites au poste s'élèvent à 120 millions d'euros au 1^{er} septembre 2007, soit un taux de consommation de 73 %.

Concernant les dons-projets de l'AFD, en application de la convention du 4 janvier 2007, une première tranche représentant 45 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale a été versée à l'AFD, soit respectivement 103,5 millions d'euros et 73,5 millions d'euros. La 2^{ème} tranche, représentant 35 % des crédits, n'est toujours pas versée. De surcroît, les montants à verser à l'AFD sont diminués de 19,8 millions d'euros en raison du transfert de 10 millions d'euros sur la ligne sortie de crises pour l'Autorité palestinienne, de la demande du Premier ministre de prendre 8 millions d'euros de plus sur les bénéfices de l'agence en 2006, et de la prise en compte de 1,7 million d'euros pour le règlement des intérêts de retard dus au FED au titre des années 1997 à 2000.

C.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES

1.– Les résultats obtenus par le programme 110

Le programme *Aide économique et financière au développement* comporte quatre objectifs. Le premier est de faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux. Les indicateurs mesurent la part des financements multilatéraux qui vont aux zones géographiques prioritaires de la France : l’Afrique subsaharienne, les pays les moins avancés (PMA) et la zone de solidarité prioritaire (ZSP). En 2006, la proportion de l’aide dirigée vers l’Afrique sub-saharienne et la zone de solidarité prioritaire dépassent la cible 2010 ; la proportion destinée aux PMA y est en revanche inférieure.

S’agissant de l’objectif relatif à la stabilité macroéconomique, l’indicateur sur la part des aides budgétaires qui s’inscrivent dans un processus harmonisé avec les bailleurs de fonds ou dans un cadre régional est en hausse et se rapproche de la cible de 75 %.

L’objectif relatif à la bonne gestion des crédits de l’APD est renseigné par deux types d’indicateurs. L’effet de levier des prêts de l’AFD est toujours de 3 euros de prêts pour un euro de subventions de l’État, conformément à la cible. Par ailleurs, 73 % des projets de l’AFD sont jugés satisfaisants dans leurs objectifs de développement, pour une cible de 75 %.

Enfin, concernant la mesure de l’expertise française, la part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation de projet s’approche de la cible.

On ne peut que se réjouir que les cibles soient rapidement atteintes, mais cela pose tout de même la question de savoir si elles sont suffisamment ambitieuses. Par ailleurs, l’efficacité des dépenses du programme en termes de développement n’est pas vraiment mesurée.

2.– Les résultats obtenus par le programme 209

Le programme *Solidarité à l’égard des pays en développement* comporte cinq objectifs. Le premier est mesuré par la proportion de l’aide gérée par le ministère des Affaires étrangères qui est destinée aux zones géographiques prioritaires de la France. Les données ne sont toujours pas disponibles pour 2006, et les réalisations 2005 sont loin des cibles.

Dans le domaine de la gouvernance, un indicateur mesure la part des projets associant des ONG françaises à des partenaires étrangers non gouvernementaux. Cette part est de 85 % en 2006, inférieure aux prévisions, pour une cible de 90 % en 2010.

S’agissant de la diffusion de la langue française, six indicateurs mesurent l’impact de la politique menée, en terme de nombre d’élèves et d’étudiants qui bénéficient des dispositifs en place. Le changement du périmètre pris en compte

pour certaines données rend difficile une analyse des indicateurs en terme d'efficacité de politique menée. Le nombre de candidats aux certifications et tests de langue française diminue entre 2005 et 2006. Pourtant, le ministère mise sur l'engouement général pour les certifications en langue française, avec une augmentation du nombre de candidats de 5 % par an.

Les indicateurs relatifs à l'efficacité de la gestion ne permettent pas encore de tirer de conclusions en l'absence de données comparables sur les années précédentes. Les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau de coopération et d'action culturelle à l'étranger représentent 84,5 % du montant des crédits d'intervention sur projet décaissés dans l'année. Le taux d'autofinancement des établissements culturels est de 35 %. Le taux des projets mis en œuvre par les ONG et évalués a posteriori, égal à 6,2 %, montre qu'on est encore très loin d'un contrôle efficace.

II.- MALGRÉ DES CHIFFRES GONFLÉS, LES DÉPENSES D'APD SONT EN NETTE BAISSÉ EN 2008

Les dépenses d'aide publique au développement déclarées au CAD de l'OCDE couvrent un champ beaucoup plus large que la seule mission *Aide publique au développement*. À cette mission s'ajoutent les engagements de l'AFD, les prêts de la réserve pays émergents (RPE) les prêts de refinancement des C2D (nets des remboursements), les annulations de dettes, mais également la comptabilisation a posteriori de certaines dépenses du budget général qui ne sont pas directement de l'APD, comme les dépenses d'accueil des réfugiés, les dépenses d'accueil des étudiants étrangers et le budget de certains organismes de recherche comme le Centre de coopération internationale en recherche agronomique (CIRAD).

En mars 2002, le Président de la République s'était engagé à augmenter de moitié l'APD de la France au cours du quinquennat. Le niveau d'APD devait s'établir à 0,5 % du RNB en 2007 et à 0,7 % en 2012, conformément à l'objectif fixé par les Nations Unies. En 2005 et 2006, les dépenses d'APD ont atteint 0,47 % du RNB.

Pour 2007, le Gouvernement a présenté un projet de loi de finances comportant une dépense totale d'APD de 0,5 % du RNB. Votre Rapporteur spécial avait mis en garde le Gouvernement contre la surestimation de certaines dépenses, notamment des annulations de dette qui n'avaient aucune chance de se réaliser. Les faits lui ont donné raison. Ainsi, le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2008 estime finalement le niveau d'APD à la fin de l'année 2007 à seulement 0,42 % du RNB, avec 7,8 milliards d'euros.

Quant à l'actuel Président de la République, il semble avoir totalement abandonné l'objectif fixé par les Nations Unies. Après avoir repoussé la cible de 0,7 % de dépenses d'APD à 2015, son Gouvernement présente un budget à 0,45 % du RNB, renvoyant notre effort d'APD trois ans en arrière !

De surcroît, on ne peut pas dire que 100 % des dépenses déclarées comme APD en soient vraiment. **D'année en année, 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.**

Enfin, les dépenses d'APD prises en compte intègrent un volume important d'annulations de dette dont le caractère d'aide au développement est douteux, la plupart des créances remises étant commerciales. En outre, certaines annulations risquent de ne pas se réaliser en 2008.

A.- LES DÉPENSES D'APD : UNE CONSTRUCTION ARTIFICIELLE

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

Si la liste des pays à l'APD n'a pas été révisée, une dizaine de nouvelles organisations ont été ajoutées en tant qu'organisations éligibles à l'APD lors de la réunion sur les statistiques du CAD de juin 2007. Parmi ces nouvelles organisations, on trouve la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) qui sera éligible mais assortie d'un coefficient d'éligibilité d'APD devant être déterminée par le CAD après étude de son portefeuille d'opérations en faveur de pays éligibles et UNITAID. Toutefois, la France considère ses versements à UNITAID, obtenus par la contribution de solidarité pour les billets d'avion, comme des ressources additionnelles qui ne sont pas comptabilisées en APD.

Concernant la facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm), le CAD a rappelé que ce sont les versements par les États participant au véhicule porteur des obligations émises, et non le montant des émissions elles-mêmes, qui sont comptabilisés. La contribution française à la première émission est également additionnelle aux objectifs affichés en 2006 et 2007, dans la mesure où elle est aussi financée par la contribution de solidarité pour les billets d'avion.

Le tableau ci-dessous présente la formation de la prévision des dépenses d'APD qui seront déclarées au CAD, pour 2007 et 2008.

DÉPENSES D'APD VENTILÉES PAR TYPE D'ACTIVITÉ

(en millions d'euros)

Principaux types d'activités d'aide au développement	2006 ⁽¹⁾	2007 ⁽²⁾	2008 ⁽³⁾
Aide bilatérale	6 310	5 191	6 052
Coopération technique	2 235	2 254	2 244
Aide-projet ⁽⁴⁾	345	583	706
Aide-programme ⁽⁵⁾	244	201	200
Allègements de dettes ⁽⁶⁾	2 703	1 288	2 020
Divers	783	865	882
Aide multilatérale	2 136	2 650	2 720
Aide européenne	1 544	1 501	1 592
– dont FED	663	696	725
– dont budget communautaire	881	805	867
Aide multilatérale (hors UE) ⁽⁷⁾	592	1 149	1 128
Total	8 446	7 841	8 772
RNB (en milliards d'euros)	1 806	1 876	1 953
APD rapportée au RNB	0,47 %	0,42 %	0,45 %

(1) Exécution 2006. Les chiffres officiels d'APD de la France seront transmis au CAD de l'OCDE en octobre 2007.

(2) Prévisions d'exécution 2007.

(3) Prévisions associées au PLF 2008.

(4) L'augmentation de l'aide-projet provient principalement de l'accroissement des prêts de l'AFD.

(5) La diminution de l'aide programme en 2007 et 2008 s'explique par des remboursements importants de prêts d'ajustement structurel.

(6) Annulations de dette augmentées des refinancements.

(7) L'augmentation de l'APD multilatérale hors UE en 2007 et en 2008 s'explique par le chiffre particulièrement faible de 2006, dû au remboursement de prêts FMI à hauteur de 559 millions d'euros.

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

En ce qui concerne les dépenses du budget général, la prise en compte des dépenses de recherche, d'écologie et d'accueil des réfugiés, qui était déjà contestée par votre Rapporteur spécial, a augmenté cette année sans que cela s'explique par une augmentation de l'effort total, ce qui conduit votre Rapporteur spécial à penser qu'il s'agit d'artifices purement comptables.

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

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission ou du programme	2007			2008		
	CP LFI	Estimation APD ⁽¹⁾	APD / LFI (en %)	PLF	Estimation APD ⁽²⁾	APD / PLF (en %)
Aide publique au développement	3 108,3	3 625,4	117	3 106,2	3 701,9	119
110 – aide économique et financière au développement	987,8	1 361,7	137,9	984,8	1 455,2	147,8
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2 106,0	2 263,7	107,5	2 092,4	2 222,7	106,2
301 – Codéveloppement	14,5	-	-	29,0	24,0	82,8
Action extérieure de l'État	1 923,1	199,9	10	1 972,3	205,1	10,4
105 – Action de la France en Europe et dans le monde	1 444	108,8	7,5	1 482,1	112,2	7,6
185 – Rayonnement culturel et scientifique	479,1	91,1	19	490,2	92,9	19
Immigration, asile et intégration (3)	610,4	433,7	71	609,6	439,7	72,1
104 – Intégration et accès à la nationalité	198,6	141,1	71,1	195,3	140,9	72,1
303 – Immigration et asile	411,8	292,6	71,1	414,3	298,8	72,1
Défense	21 020,7	70	0,3	21 262,7	71,3	0,3
178 – Préparation et emploi des forces armées	21 020,7	70	0,3	21 262,7	71,3	0,3
Outre-mer	1 857,1	345,1	18,6	1 730,1	351,3	20,3
Divers	1 857,1	345,1	18,6	1 730,1	351,3	20,3
Recherche et enseignement supérieur	17 508,6	1 414,2	8	19 454,9	1 425,9	7,3
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	10 659,3	849,7	8	11 279,0	849,7	7,5
172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 839,2	201,2	5,2	5 004,6	204,8	4,1
187 – Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 163,1	321,7	27,7	1 220,8	327,5	26,8
231 – Vie étudiante	1 847	41,6	2,3	1 950,5	43,9	2,3
Autres dépenses du budget général dont	-	29,4	-	-	25,7	-
Recherche, enseignement, santé, écologie, sécurité et politiques territoriales	-	29,4	-	-	25,7	-
Totaux		6 117,7			6 220,8	

(1) Cette colonne est construite pour la mission « Aide publique au développement » à partir des prévisions de consommation 2007 (LFI + reports de crédits 2006 – 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 2008 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.

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

Source : document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2008.

1.– Une prise en compte élargie des dépenses de recherche

Seront déclarés comme dépenses de recherche constituant une aide au développement 532 millions d'euros pour 2008 et 523 millions d'euros au titre de 2007. Pourtant, l'an dernier, le document de politique transversale annonçait seulement 256 millions d'euros pour 2007. Que s'est-il passé entre ces deux estimations, alors que le montant total des programmes concernés (172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* et 187 - *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources*) n'a absolument pas varié ?

L'aide au développement dans le domaine de la recherche est déterminée grâce à une enquête annuelle statistique par la direction de la recherche auprès de ses différents opérateurs, c'est-à-dire les organismes de recherche.

S'agissant du programme *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources*, deux organismes de recherche interviennent dans le domaine de l'aide publique au développement : le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et l'Institut de recherche pour le développement (IRD). La subvention pour charges de service public du CIRAD s'établit à 132 millions d'euros pour 2008, contre 128 millions d'euros en 2007. Celle de l'IRD s'élève à 196 millions d'euros en 2008, contre 180 millions d'euros en 2007 (+9,1 %) ⁽¹⁾. **Notons que le budget de ces organismes est pris en compte à 100 % cette année, alors que l'an dernier il ne l'était qu'à 72 %. Aucune explication n'est donnée à cet élargissement comptable.**

Dans le programme *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, seulement 21 millions d'euros étaient pris en compte l'an dernier, alors que 205 millions d'euros sont annoncés pour 2008. Là encore, il s'agit seulement d'un changement de comptabilisation. La réponse au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur spécial explique cela par le résultat de l'enquête organisée pour les dépenses de 2006. Ainsi, « *la détermination de ce qui est déclaré en APD est fonction de l'objet et des pays sur lesquels sont faites les recherches et fonction du taux de réponses des opérateurs* ⁽²⁾ à l'enquête ».

2.- Une prise en compte de l'écolage France à l'esprit du CAD

Les dépenses d'écolage représentent la comptabilisation *ex post* du coût de l'enseignement offert aux étudiants provenant des pays en développement dans l'enseignement supérieur français. Ces dépenses, qui ne représentaient que 365 millions d'euros en 2000, auraient doublé en huit ans, atteignant 762 millions d'euros en 2005 et 893 millions d'euros en 2008.

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

Certes, l'application de droits d'inscription non différenciés pour les étudiants français et pour les étudiants étrangers constitue un important avantage pour ces derniers. La France se démarque des pratiques de différenciation tarifaire

(1) L'IRD fait l'objet d'une mesure de compensation de 10 millions d'euros en contrepartie de l'augmentation de son assiette de taxe sur les salaires (cette assiette étant adossée au prorata général de déduction de TVA), à la suite de la régularisation initiale du régime TVA de l'IRD opérée au 1^{er} janvier 2006.

(2) Ces opérateurs sont principalement le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Agence nationale de recherche sur le sida (ANRS).

appliquées dans certains pays, ou des pays dans lesquels les droits d'inscription sont élevés pour tous les étudiants. Compte tenu du niveau des droits dans la plupart des filières universitaires, les étudiants qui y sont inscrits bénéficient d'une bourse implicite correspondant à la part du coût de la formation qui se trouve couverte par des ressources publiques.

Toutefois, les directives du CAD précisent que seul peut être comptabilisé le coût imputé aux étudiants issus de pays en développement venus poursuivre leurs études en France dans des domaines liés au développement puis retournant dans leur pays, à la condition que « *la présence des étudiants reflète la mise en œuvre par le pays d'accueil d'une politique délibérée de coopération pour le développement* ». Or, aucune garantie n'est apportée sur le respect de la directive du CAD concernant les critères de comptabilisation des étudiants. Comme l'indiquent les « pairs » du CAD dans leur 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* ».

Les réponses apportées au questionnaire de votre Rapporteur spécial par le ministère des Affaires étrangères et par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche n'apportent aucune explication et aucune garantie sur le mode de comptabilisation des étudiants étrangers. 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 à la suite de leurs études et quelles que soient les disciplines étudiées, ce qui n'est pas conforme à l'esprit des directives du CAD.

3.– Les dépenses d'accueil des réfugiés stabilisées

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. Elles se sont stabilisées à 440 millions d'euros en 2007 et 2008.

Les directives du CAD permettent 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.

La France déclare la quasi-totalité de ses dépenses d'accueil des étrangers. Étant donné les 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 l'aide aux réfugiés. L'argument selon lequel l'accueil des réfugiés permet de « soulager » les pays voisins d'une zone de conflit ou de crise grave dans lesquels vont se réfugier les victimes ne convainc pas votre Rapporteur spécial de considérer les dépenses afférentes comme de l'aide au développement.

4.— L'élargissement de la comptabilisation de l'aide outre-mer

Au sein de la mission *Outre-mer*, sont comptabilisées les dépenses d'aide au développement en faveur de Mayotte et Wallis-et-Futuna. 351 millions d'euros sont déclarés à ce titre pour 2008, contre 230 millions d'euros pour 2007 dans le document de politique transversale de l'an dernier (cette année, le DPT déclare 345 millions d'euros pour 2007). Là encore, votre Rapporteur spécial se demande d'où vient cette augmentation de plus de 50 % entre la prévision pour 2007 faite l'an dernier et le document annexé au projet de loi de finances pour 2008.

Le Gouvernement indique, dans sa réponse au questionnaire budgétaire, que la forte progression de l'APD pour les territoires d'outre-mer tient essentiellement à la méthodologie de requête des données. « *La loi organique relative aux lois de finances et la base informatique INDIALOLF ont permis d'élargir de manière simple la requête auprès de l'ensemble des ministères et des programmes contribuant aux versements en faveur des deux territoires d'outre-mer éligibles à l'APD* ».

En définitive, votre Rapporteur spécial déplore le manque de transparence des agrégats pris en compte dans l'APD et la légèreté des réponses apportées par les ministères concernés à son questionnaire budgétaire.

B.— DES ANNULATIONS DE DETTE SURESTIMÉES

Les directives du CAD prévoient que les annulations de dettes commerciales non militaires et d'échéances d'intérêts de prêts participent à l'effort d'APD des pays membres de l'OCDE à hauteur des montants annulés.

Votre Rapporteur spécial ne conteste pas l'utilité des annulations de dettes, et leur caractère d'aide publique au développement, pour autant que les prêts visés aient été octroyés dans l'intérêt de pays en développement et non de firmes occidentales. C'est ainsi que la comptabilisation de créances commerciales en APD est parfois abusive.

Le redressement des dépenses d'APD entre 2001 et 2006 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. En 2007, le Gouvernement a gonflé le montant de l'APD annoncé en incluant des prévisions d'annulations très optimistes. Cela pourrait à nouveau être le cas en 2008.

1.– La comptabilisation contestable des annulations de dette

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

L'une des conséquences de l'initiative pays pauvres très endettés (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⁽¹⁾, à partir duquel ils peuvent bénéficier des annulations.

La dette concernée par ces traitements est la dette de ces pays à l'égard de la France. Cette dette trouve son origine d'une part dans des prêts APD accordés par la France dans le cadre de la politique d'aide publique au développement française. Il peut également s'agir de prêts commerciaux garantis par la France (via l'activité d'assurance-crédit de la Coface pour le compte de l'État) et ayant permis l'achat de matériels français. Selon les procédures qui ont donné naissance à ces prêts, ces derniers sont gérés par différents organismes (AFD, Banque de France, Coface ou Natixis).

D'autres annulations de dette ont été décidées dans un cadre multilatéral mais en dehors de l'initiative PPTE : il s'agit principalement de celles de l'Irak et du Nigeria.

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

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

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

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

(en millions d'euros)

Annulations de créances	2007		2008	
	Montant LFI	Impact APD	Montant PLF	Impact APD
Coface	-	917	-	655
AFD	134	18	153	19
Indemnisation de Natixis	0	43	0	59
Réserve pays émergents	-	3	-	3
Compte de consolidation	-	178	-	795
Total	134	1 158	153	1 531

Source : document de politique transversale.

2.– Les annulations de créances garanties par la Coface

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

L'importance des annulations de dette nigérianes et irakiennes a eu pour conséquence d'augmenter la part des annulations Coface au sein des annulations de dette. Celles-ci représentaient 34,5 % des annulations en 2003 et on atteint 80 % en 2007, avec 917 millions d'euros. En 2008, elles devraient diminuer à 655 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial réitère sa critique à l'encontre de la comptabilisation des annulations de créances garanties par la Coface dans les dépenses d'APD. Ces dettes proviennent 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 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.

Parmi les annulations de créances garanties par la Coface, celles relatives à l'Irak représentent des montants très importants. Le Club de Paris a accordé le 21 novembre 2004 un traitement de dette à l'Irak qui prévoit l'annulation de 80 % du stock de sa dette. Cette annulation est mise en œuvre en trois phases. En 2005, la France a d'abord mis en œuvre la première phase de l'accord en Club de Paris, soit une annulation de 1,5 milliard d'euros. Cette annulation comportait une part déclarable au titre de l'APD (annulation de créances civiles) de 504 millions d'euros. La deuxième tranche de l'accord, mise en œuvre de 2005 à 2007, s'est traduite par une annulation de 240 millions d'euros, non déclarables en APD. En 2006, une annulation de 625 millions d'euros a été déclarée en APD.

Le solde de la deuxième tranche doit être mis en œuvre fin 2007 avec une annulation de 620 millions d'euros de créances, dont 550 millions d'euros d'APD. En 2008 doit avoir lieu l'annulation de la troisième tranche soit environ un milliard d'euros. Sa réalisation est conditionnée à la mise en œuvre satisfaisante par l'Irak d'un programme de confirmation avec le FMI.

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

Les annulations de créances de l'AFD et de Natixis donnent lieu à l'indemnisation de ces organismes. 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 l'AFD. Le programme *Appel en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* prend en charge les annulations supportées par Natixis.

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

4.– L'annulation de prêts du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*

Les annulations portant sur des prêts du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* donnent lieu à deux opérations consécutives. Lorsqu'un prêt est partiellement annulé et, pour le reste, rééchelonné, l'ensemble du prêt est dans un premier temps refinancé : un nouveau prêt du Trésor est déboursé, dont le déboursement permet d'éteindre l'ancien prêt. Ce refinancement donne lieu à une dépense imputée sur le programme *Prêts à des États étrangers en vue de la consolidation de dettes envers la France* de la mission *Prêts à des États étrangers*. L'annulation intervient alors par transport aux découverts du Trésor en loi de règlement.

Les créances portées par l'AFD et Natixis sont pour partie des créances commerciales et pour partie des prêts APD.

5.– Les contrats désendettement développement (C2D)

Les C2D sont des contrats de refinancement octroyés par la France dans le cadre de sa politique bilatérale, en accompagnement des annulations décidées en Club de Paris. Ils consistent en un refinancement par dons plutôt qu'une annulation pure et simple de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). L'objectif est de s'assurer que les crédits dégagés par les annulations seront utilisés pour la lutte contre la pauvreté.

La France accorde de nouveaux prêts dans les conditions négociées en Club de Paris (nouvel échéancier de remboursement, nouvelles conditions de taux d'intérêts) dont le déboursement permet d'éteindre les créances restructurées en Club de Paris. Les créances susceptibles d'être refinancées sont les créances portées par l'AFD et les créances sur des États étrangers figurant à l'actif du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*.

Les refinancements sont neutres sur le montant des dépenses d'APD, car le nouveau prêt est compensé par le remboursement, sauf si le refinancement concerne également des arriérés d'intérêts, auquel cas l'encours de prêts augmente à hauteur des intérêts refinancés.

En 2007, les opérations de refinancement se sont élevées à 731 millions d'euros, pour un impact budgétaire de seulement 22 millions d'euros. En 2008, elles devraient représenter 1,8 milliard d'euros, pour un impact budgétaire de 1,4 milliard. L'importance de ces montants est liée à l'anticipation de la régularisation des relations de la Côte d'Ivoire avec la communauté financière internationale.

Or, le retour de la Côte d'Ivoire dans l'initiative PPTE n'est pas du tout certain. Il avait déjà été pris en compte l'an dernier dans le projet de loi de finances pour 2007, et ne s'est pas réalisé.

Il en va de même pour la République démocratique du Congo (RDC). L'annulation de sa dette avait déjà été prise en compte dans le projet de loi de finances pour 2007, et ne s'est pas réalisée. La RDC n'a pas atteint son point d'achèvement. C'est notamment en raison de la non-réalisation des annulations des dettes ivoirienne et de la RDC que les dépenses d'APD n'ont pas atteint 0,5 % du RNB en 2007, mais seulement 0,42 %. La réalisation de ces annulations en 2008 n'est pas certaine non plus.

Si le montant des dépenses d'APD réalisées en 2008 est compromis, l'avenir est encore plus inquiétant. En effet, l'initiative PPTE va arriver à son terme, et les annulations de dettes vont rapidement diminuer. Si la France veut maintenir son rang dans l'aide publique au développement mondiale, il va falloir mobiliser d'autres ressources. Or, le Gouvernement ne semble pas du tout préparer la France à ce défi.

III.— UNE ORGANISATION COMPLEXE, DES ACTEURS TROP NOMBREUX

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

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

La création de la mission *Aide publique au développement* dans le cadre de la LOLF a permis de rapprocher le ministère des Affaires étrangères et le ministère chargé de l'Économie et des finances. Néanmoins, la coordination de l'action des différents acteurs de l'aide au développement en France demeure très insuffisante.

Les comités interministériels de coopération internationale et du développement (CICID) des 20 juillet 2004 et 18 mai 2005 ont entrepris une réforme du pilotage de l'aide publique au développement française. Les orientations fixées 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* ».

Votre Rapporteur spécial a le sentiment que cette réforme n'a pas permis de clarifier les responsabilités, et que l'organisation de l'APD est toujours aussi compliquée. La création du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement n'est pas pour simplifier les choses. Un nouvel examen des pairs de l'OCDE a lieu à l'automne 2007, et devrait remettre ses conclusions au printemps 2008. Malheureusement, il y a fort à craindre que ce premier bilan ne soit pas positif, et que tout reste encore à faire.

A.- UNE POLITIQUE SANS PILOTE

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 (COSP) et, au niveau local, l'ambassadeur.

1.- Le Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID)

La réforme de 2004-2005 renforce le rôle du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (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.

Le CICID est présidé par le Premier ministre, et pas moins de douze ministres y participent. En outre, d'autres ministres intéressés par les questions à l'ordre du jour peuvent être amenés à siéger. Un représentant du président de la République prend part aux travaux, et le directeur général de l'AFD est associé. Le ministère des Affaires étrangères et européennes (direction générale de la coopération internationale et du développement – DGCID) et le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi (direction générale du Trésor et des politiques économiques – DGTPE) en assurent conjointement le secrétariat.

À ce jour, le comité s'est réuni 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. Le 5 décembre 2006, le Premier ministre a réuni conjointement le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) et le CICID.

2.- L'impossible rôle de chef de file du ministre chargé de la Coopération

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

Pour autant, quels que soient les gouvernements et les personnes en charge, votre Rapporteur spécial doute de la capacité du secrétaire d'État à imposer ses arbitrages au ministère des Finances et, en particulier, à la très puissante direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE).

Le secrétariat d'État s'appuie sur la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), qui n'est pas suffisamment solide pour coordonner l'ensemble de l'aide publique au développement. La réorganisation intervenue en 2006 n'a pas permis d'en faire une direction véritablement stratégique. Ainsi, elle regroupe quatre directions qui poursuivent des objectifs très différents : les directions politiques du développement, coopération culturelle et française, coopération scientifique et universitaire et audiovisuel extérieur.

3.- 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.

La COSP s'est réunie le 14 décembre 2006 pour examiner les chiffres de programmation des crédits d'APD pour 2008 et valider les documents d'orientation stratégique commandés par le CICID du 18 mai 2005 : plan d'action pour l'efficacité de l'aide et document d'orientation stratégique « Méditerranée », ainsi que le document d'orientation stratégique « Lutte contre la désertification et la dégradation des terres ».

4.- L'ambassadeur est le coordinateur au niveau local

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

Il est en charge de la négociation du document cadre de partenariat (DCP) avec le gouvernement du pays récipiendaire, en lien avec le ministère des Affaires étrangères et européennes. Le DCP fixe le cadre de coopération bilatérale et multilatérale pour cinq ans avec chaque pays bénéficiaire de l'aide. Il doit associer

l'ensemble des acteurs et moyens publics de l'aide française. 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. Il doit permettre une meilleure prévisibilité et une meilleure appropriation de l'aide par le pays partenaire, car il est établi sur la base de la stratégie de développement du pays bénéficiaire.

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

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

Le CICID du 19 juin 2006 a étendu les DCP à l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne : 63 pays sont concernés. Plusieurs thématiques sont désormais systématiquement prises en compte : les migrations, la dimension du genre, les enjeux de la gouvernance au sens large et les questions d'intégration régionale.

Au 20 juin 2007, 30 DCP ont été signés : au Cambodge en septembre 2005, au Gabon en octobre 2005, au Bénin en novembre 2005, au Ghana en janvier 2006, à Djibouti en mars 2006 ; en Tunisie, au Sénégal, à Madagascar et en Guinée en mai 2006 ; au Burkina Faso, au Maroc, au Tchad, au Cameroun et au Vanuatu en juin 2006 ; au Mali et au Mozambique en juillet 2006, en Afrique du Sud, au Vietnam et au Kenya en septembre 2006 ; au Cap Vert en octobre 2006, au Burundi, aux Comores, en Éthiopie et en Tanzanie en novembre 2006, au Niger en décembre 2006, au Laos en janvier 2007, au Yémen, au Congo-Brazzaville et en République démocratique du Congo en mars 2007, à Maurice en avril 2007.

Treize autres DCP sont en cours d'examen pour les pays suivants : Afghanistan, Algérie, Guinée équatoriale, Haïti, Mauritanie, Namibie, Nigeria, République centrafricaine, République dominicaine, Rwanda, Sao Tome et Principe, Suriname et Togo. Dans quelques mois, les DCP devraient couvrir 91 % de l'aide bilatérale programmable.

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

Le secteur des infrastructures bénéficie d'environ 37 % des actions bilatérales. Le secteur de la santé et de la lutte contre le sida représente seulement 4,1 %, auxquels s'ajoutent les participations de la France aux dispositifs multilatéraux (notamment le fonds mondial pour le sida, la tuberculose et le paludisme). Les secteurs transversaux non transférés à l'AFD (gouvernance, diversité culturelle, francophonie, recherche et coopération universitaire) représentent près du cinquième des actions bilatérales dans le cadre des DCP.

Un rendez-vous annuel de suivi a été organisé, en mars 2007, dans 11 pays dont le DCP a été signé avant le 30 juin 2006 (Cambodge, Ghana, Djibouti, Tunisie, Sénégal, Madagascar, Guinée, Burkina Faso, Tchad, Cameroun et Vanuatu) afin de faire le point sur l'exécution financière (situation des décaissements ; réalisation des engagements), de préparer la programmation de l'année suivante et d'établir un bilan qualitatif.

B.- LE CONTRÔLE DE L'AFD EST INSUFFISANT

Institution financière spécialisée placée sous la triple tutelle du ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, du ministre des Affaires étrangères et européennes, et du ministre chargé de l'Outre-mer, l'Agence Française de Développement est « l'opérateur pivot » de la coopération française dans la ZSP depuis 1998.

1.- L'AFD est l'opérateur pivot de l'aide publique au développement

Les CICID de 2004 et 2005 ont confirmé à l'agence son rôle d'opérateur pivot. 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.

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

Toutefois, les tutelles multiples ne sont pas de nature à renforcer le contrôle exercé par l'État sur son opérateur. L'AFD se conforme-t-elle à une stratégie d'ensemble définie par l'État pour la coopération, ou bien poursuit-elle une stratégie propre ? Votre Rapporteur spécial estime que la stratégie de l'AFD doit être définie au niveau politique, et qu'elle doit donc être suivie de très près par le ministre chargé de la Coopération. La révision générale des politiques publiques (RGPP) entreprise par le Gouvernement devra être attentive à la question de la gouvernance et du contrôle de l'AFD.

Le CICID a donné le pouvoir aux ambassadeurs d'exercer un droit de veto sur les projets examinés 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.

2.– L'AFD devrait également être un opérateur au sens de la LOLF

Le rôle central de l'AFD dans l'APD pose le problème de son statut budgétaire. **Malgré les recommandations conjointes et réitérées 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*.**

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

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

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

Dans sa réponse à la question de votre Rapporteur spécial, le Gouvernement indique que l'AFD ne répond pas aux critères d'un opérateur de l'État, car elle « *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 estime 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.* »⁽¹⁾ Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a fait la même recommandation dans son rapport de septembre 2007. Il confirme que les produits commerciaux couvrent moins de 50 % des recettes de l'AFD si l'on se réfère à l'activité présente de l'AFD. Il ajoute que **la notion d'opérateur de l'État au sens de la LOLF ne devrait pas reposer sur des considérations juridiques et comptables, mais sur des considérations de fait. Dès lors qu'une entité publique met en œuvre pour le compte de l'État des crédits budgétaires qui sont significatifs à la fois pour le programme en cause et pour son activité, la qualité d'opérateur devrait être reconnue.**

Les raisons du refus du ministère des Finances ne sont pas très claires. Est-ce parce que, dans cette hypothèse, l'AFD aurait été incluse dans le périmètre de consolidation de la dette publique de la France ?

En attendant, le ministère des Affaires étrangères et européennes est convenu avec la direction du Budget d'améliorer la présentation de l'AFD dans les documents budgétaires. Toutefois, il n'est pas prévu de présentation synthétique des crédits que l'AFD reçoit des différents programmes, ce qui est regrettable.

(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 EN BAISSÉ

Les crédits demandés sur cette mission s'élèvent à 4,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,1 milliards d'euros en crédits de paiement, contre 4 milliards en autorisations d'engagement et 3,1 milliards en crédits de paiement en 2007.

À rebours de la tendance observée ces dernières années, les crédits de paiement de la mission *Aide publique au développement* sont en baisse.

CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

Programmes	2007	2008	Évolution (en %)
209 Solidarité	2 105,9	2 092,4	- 0,64
110 Aide économique et financière	987,8	984,8	- 0,30
301 Codéveloppement	14,5	29,0	+100
Total	3 108,2	3 106,2	- 0,06

Source : projet annuel de performances.

L'architecture interne du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* est largement modifiée pour séparer les pays émergents des pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) dans deux actions différentes. Votre Rapporteur spécial approuve cette distinction qui permet davantage de transparence sur la répartition de l'aide. En effet, les pays émergents n'ont pas du tout les mêmes besoins que les autres pays en développement, et il conviendra de s'assurer que l'aide qui leur est destinée ne se développe pas au détriment des pays les plus pauvres.

Un programme *Codéveloppement* est créé. Il est placé sous la responsabilité du nouveau ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. Doté de 29 millions d'euros de crédits de paiement et de 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement, il regroupe des crédits qui étaient auparavant inscrits sur le FSP dans le programme 209 ainsi que des crédits du programme *Accueil des étrangers et intégration* de la mission *Solidarité et intégration*.

I.- LE MAINTIEN DE L'AIDE MULTILATÉRALE EN 2008

En 2008, les contributions multilatérales représentent 30 % de l'APD française. Elles se répartissent de la façon suivante :

RÉPARTITION DE L'AIDE MULTILATÉRALE

(crédits de paiement en millions d'euros)

	2005	2006	PLF 2007	PLF 2008
Commission européenne :	1 473	1 561	1 592	1 592
- dont FED	628	653	692	725
- dont budget communautaire	845	908	900	867
Système des Nations Unies	177	207	190	166
Banque mondiale	298	378	431	390 ⁽¹⁾
Banques régionales de développement	206	167	155	175
Fonds mondiaux	244	267	329	373
TOTAL	2 398	2 580	2 697	2 693

(1) : Y compris la dotation multilatérale pour le codéveloppement, qui sera affectée soit à la Banque mondiale soit à la Banque africaine de développement.

Source : ministère des Affaires étrangères.

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

73 % des crédits du programme 110 relèvent de l'aide multilatérale. L'aide économique et financière multilatérale prévue pour 2008 s'élève à 1 712 millions d'euros en autorisations d'engagement et 655 millions d'euros en crédits de paiement, contre respectivement 1 160 millions et 641 millions d'euros en 2007.

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.

1.- Les contributions au groupe de la Banque mondiale

a) La contribution à l'Association internationale de développement

Le groupe Banque mondiale regroupe plusieurs entités, dont la Banque internationale de construction et de développement (BIRD) et l'Association internationale de développement (AID), qui est le « guichet » de financement concessionnel du groupe. Les pays éligibles à ces financements doivent réunir trois critères : un PIB par habitant inférieur à 1 025 dollars par an, un niveau de solvabilité qui ne permet pas de contracter des prêts au taux de marché et une « bonne performance » en matière de politiques publiques.

L'AID octroie des crédits ne portant pas intérêt à longue échéance (de 35 à 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 2006, 9,5 milliards de dollars de financement leur ont ainsi été apportés.

Le programme AID 14 couvre la période 2006-2008 et a reçu 18 milliards de dollars des bailleurs de fonds. La France s'est engagée à verser 1 073 millions d'euros entre 2006 et 2008, soit 7,2 % du fonds, ce qui fait de la France le cinquième contributeur. La France a obtenu que 50 % au moins des ressources de l'AID 14 soient consacrées à l'Afrique. 363,2 millions d'euros ont été versés en 2006, 357,3 millions d'euros de crédits de paiement étaient inscrits en 2007 et 352 millions d'euros sont demandés pour 2008.

En autorisations d'engagement, 1 291 millions d'euros sont demandés pour la quinzième reconstitution de l'AID sur la période 2009-2011, dont les négociations aboutiront fin 2007.

b) La compensation des annulations de dette à 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 347 millions d'euros sur 10 ans, dont 21 millions d'euros de crédits de paiement en 2008.

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

La FRPC est le guichet par lequel le FMI accorde des prêts assortis d'un taux d'intérêt de 0,5 % aux pays à faible revenu. Les prêts sont accordés par l'AFD avec une bonification prise en charge par l'État ; à ce titre, il est demandé 13,7 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement pour 2008.

2.— Les contributions aux banques régionales

a) Le Fonds africain de développement (FAD)

Le Fonds africain de développement (FAD) 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. Pour sa dixième reconstitution (2005-2007), le FAD a reçu 3,7 milliards DTS (soit près de 5,5 milliards de dollars). Les négociations pour la onzième reconstitution du FAD, qui couvrira la période 2008–2010, devraient aboutir en décembre 2007.

La France est le premier contributeur du FAD. À ce titre, il est demandé, selon les mêmes modalités de calcul que pour l'AID, 402 millions d'euros en autorisations d'engagement destinés à couvrir l'engagement jusqu'en 2010, ainsi que la première annuité de 134 millions d'euros en crédits de paiement.

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 8,7 millions de crédits de paiement en 2008.

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 2008.

c) La banque interaméricaine de développement

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 2008 2 millions d'euros de crédits de paiement pour la deuxième tranche, les autorisations d'engagement ayant déjà été inscrites en 2007.

3.– Les contributions aux fonds sectoriels

a) Le Fonds international de développement agricole (FIDA)

Le FIDA est une institution financière rattachée au système des Nations Unies, fondée en 1977 à l'initiative des États membres de l'OPEP. Il finance, essentiellement par prêts très concessionnels, des projets de lutte contre la pauvreté en milieu rural dans près d'une centaine de pays.

Dans le cadre de la septième reconstitution de ce fonds (2007-2010), la France a souhaité maintenir sa part des ressources, soit 4,1 % et sa contribution de 8 millions d'euros par an, soit un total de 24 millions d'euros pour les trois années de reconstitution.

b) La coopération technique internationale

Le FMI a établi cinq centres régionaux d'assistance technique, dont le Centre d'assistance technique du Moyen-Orient (METAC). Créé à Beyrouth en 2004, le METAC dessert dix pays du Moyen-Orient. La France a renouvelé son engagement triennal pour 2008–2010 auprès du FMI à financer le centre à hauteur de 1 million d'euros, soit 330 000 euros en 2008.

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. La France s'est également engagée à contribuer à hauteur d'1 million d'euros sur trois ans à ce fonds.

c) La facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm)

Votre Rapporteur spécial a déjà présenté le fonctionnement de cette facilité financière internationale destinée à financer des programmes de vaccination dans le préambule du présent rapport spécial.

Les contributions au remboursement de la première émission obligatoire sont financées par 10 % de la contribution de solidarité sur les billets d'avion.

La contribution française aux huit autres émissions obligatoires de l'IFFIm sera financée sur le budget de l'État : des autorisations d'engagement ont été inscrites à cette fin en loi de finances initiale pour 2007 à hauteur de 920 millions d'euros.

Un montant de 20 millions d'euros en crédits de paiement est demandé en 2008 pour le remboursement de la première annuité de la deuxième émission obligatoire qui devrait avoir lieu au premier semestre 2008.

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 : 66 % de la population rurale en 2010 et 80 % en 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. Il est demandé l'inscription de 5 millions d'euros de crédits de paiement pour 2008.

e) Les fonds pour la sécurité nucléaire

Le fonds *Northern Dimension Environmental Partnership* (NDEP) 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. Seulement 8,6 millions d'euros ont été versés en 2005 et 2006 et, compte tenu des retards de décaissements du fonds, 1,8 million d'euros de crédits de paiement est demandé pour 2008.

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 confinera le réacteur accidenté de Tchernobyl. La France s'est engagée pour un don de 10,7 millions d'euros ; afin de solder cet engagement, on demande 6,2 millions d'euros de crédits de paiement pour 2008.

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. Une autorisation d'engagement de 20 millions d'euros a été inscrite en 2007, correspondant à l'hypothèse optimiste d'une reconstitution de 100 millions d'euros et d'une part inchangée de la France, soit 20 %.

À la suite de la rupture amiable du contrat liant AREVA-NP à la centrale de Tchernobyl, les négociations de reconstitution du fonds ont pris du retard. En attendant, il est demandé de verser à la BERD 25 % du montant total de notre contribution envisagée, soit 5 millions d'euros en crédits de paiement.

f) L'environnement

La quatrième reconstitution (2007–2010) du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a été décidée en juin 2006. La France a engagé 139,4 millions d'euros en 2007 pour ces quatre années. En crédits de paiement, 35 millions d'euros sont donc demandés pour 2008.

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 INSUFFISANTS POUR HONORER LES ENGAGEMENTS

Les crédits multilatéraux relevant du ministère des Affaires étrangères s'élèvent à 1 172 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (contre 1 160 millions en 2007). Il s'agit des contributions de la France au Fonds pour le sida, la tuberculose et le paludisme, aux organisations des Nations Unies et au Fonds européen de développement (FED).

1.– Le Fonds pour le sida, la tuberculose et le paludisme

a) La France privilégie la contribution au fonds mondial...

Les ressources nécessaires pour lutter contre le sida, la tuberculose et le paludisme sur la planète sont estimées entre 28 et 31 milliards de dollars. La France a fait le choix de privilégier la coopération internationale multilatérale. L'Assemblée générale des Nations Unies, lors de sa session spéciale en 2001 consacrée au sida, et le sommet du G7 de Gênes de 2001, sont à l'origine de la décision de création d'un Fonds mondial, 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.

Lors de la première réunion de reconstitution d'Oslo en mars 2007, la France a confirmé sa pleine adhésion aux objectifs et à l'action du fonds mondial ainsi qu'à sa montée en puissance pour 2008–2010 considérant qu'il doit être le principal instrument de financement de la lutte contre les trois pandémies.

Lors de la Conférence qui s'est tenue à Berlin les 27 et 28 septembre 2007, la France s'est engagée à participer à hauteur de 900 millions d'euros à la reconstitution du Fonds pour la période 2008–2010, soit 300 millions d'euros par an en moyenne. Or, seulement 280 millions d'euros sont inscrits pour le Fonds pour mondial pour le sida dans le projet de loi de finances, ce qui marque un recul par rapport à ces dernières années, et qui augure mal de la capacité du Gouvernement – voire de son intention – à tenir sa promesse !

La contribution était passée de 150 millions d'euros en 2005 à 225 millions d'euros en 2006 et 300 millions d'euros en 2007, conformément à l'engagement de la France de porter sa contribution à 300 millions d'euros, et plaçant la France au second rang des contributeurs derrière les États-Unis.

De surcroît, d'après les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, la contribution pour 2007, après le règlement du solde 2006 de 11,25 millions d'euros, la mise en réserve de 5 % des crédits et le règlement d'une première tranche de 150 millions d'euros, ne dispose plus que 123,75 millions d'euros. Il convient de dégeler le solde soit 26,25 millions d'euros pour tenir notre engagement de 300 millions d'euros pour 2007.

Depuis cinq ans, le Fonds Mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a obtenu des engagements financiers à hauteur de 7 milliards de dollars. Il a engagé un montant total de 5,3 milliards de dollars et déboursé 3,24 milliards de dollars, appuyant 450 programmes dans 136 pays. 81 % des décaissements ont été dépensés par l'utilisateur final.

Les financements du Fonds mondial représentent environ 60 % de l'ensemble des financements internationaux consacrés à la lutte contre la tuberculose et le paludisme et 20 % de ceux contre le sida. Alors qu'un septième

appel à projets a été lancé au printemps 2006, les projets actuellement mis en œuvre devraient permettre, d'ici cinq ans, en ce qui concerne le VIH, de mettre 1 800 000 personnes sous traitement anti-rétroviral, de proposer à 62 millions de personnes des tests et des conseils volontaires et de fournir à 1 million d'orphelins un soutien social, médical et éducatif. S'agissant du paludisme, les moyens sont utilisés au financement de traitements médicaux et de moustiquaires. Enfin, le fonds finance à la fois des détections et des traitements de la tuberculose.

b) ... mais la France continue à financer parallèlement la lutte contre les pandémies par d'autres canaux

La France contribue à la lutte contre ces trois pandémies à travers d'autres instruments financiers. Elle poursuit son soutien à l'ONUSIDA (1,3 million d'euros en 2007, auxquels doit être ajoutée la mise à disposition d'assistants technique au siège et au bureau Afrique, sur financement du ministère des Affaires étrangères), et également à l'Organisation mondiale de la santé en Afrique et en Asie, où la France finance trois plates-formes d'expertise, avec pour objectif de renforcer les capacités de l'organisation à accompagner les pays dans la mise en œuvre des projets financés par le Fonds mondial.

La France consacre également une partie de son aide bilatérale à la lutte contre les grandes pandémies. Toutefois, l'aide bilatérale dans le domaine de la santé est transférée progressivement à l'Agence française de développement (AFD). Elle atteint 40 millions d'euros en 2007, tous moyens confondus : projets du fonds de solidarité prioritaire (FSP) et projets portés par l'AFD, groupement d'intérêt public ESTHER, assistance technique, contrats de désendettement et de développement, soutien aux ONG, et appui à la recherche.

La France est l'initiatrice du GIP ESTHER (Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau) pour la prise en charge des personnes infectées par le sida. Il a pour objet de renforcer les capacités locales en matière de lutte contre le sida et les maladies infectieuses dans les pays en développement. Il favorise et coordonne la mise en œuvre et le suivi de l'intervention d'établissements hospitaliers français et d'associations françaises auprès d'établissements de santé, y compris les centres de santé communautaire et les organisations non gouvernementales locales, de pays partenaires. Doté au départ d'une subvention de 3 millions d'euros, l'État a porté sa contribution à 8 millions d'euros en 2007.

Enfin, la France contribue depuis septembre 2006 à UNITAID, facilité internationale d'achat de médicaments, via la contribution de solidarité sur les billets d'avion. UNITAID finance des programmes ciblés, en complémentarité avec les autres donateurs. Son budget dépasse 300 millions d'euros en 2007.

Sans remettre en cause la nécessité de contribuer à la lutte contre les grandes pandémies, votre Rapporteur spécial s'interroge sur la multiplicité des canaux de financement utilisés par la France, qui peut nuire à la cohérence de l'action publique et à l'utilisation efficace des moyens importants qui y sont affectés.

2.– Les contributions volontaires aux organisations des Nations Unies

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

Pour 2008, 90 millions d'euros sont inscrits en contributions volontaires aux organisations des Nations Unies. La France s'est engagée à accroître ses contributions volontaires de 60 millions d'euros en trois ans, à partir de 2005, soit 20 millions d'euros d'augmentation par an. À ce titre, 68 millions d'euros ont été versés en 2005 et 85 millions d'euros en 2006. En 2007, 90 millions d'euros étaient inscrits au budget mais 85,5 millions devaient pouvoir être dépensés, la réserve de précaution de 5 % ayant été réaffectée à d'autres dépenses (notamment au Darfour), après annulation de près de la moitié de la réserve, et le reste devant compléter la contribution au FED pour 2007.

La stagnation de nos contributions volontaires rompt avec l'engagement de la France. Elle est d'autant plus regrettable que le niveau de nos contributions reste extrêmement bas. À titre de comparaison, la contribution non affectée des Pays-Bas au PNUD atteint à elle seule 86 millions d'euros.

Pour compenser cette faiblesse, les contributions de la France sont très concentrées : en 2007, quatre organisations en reçoivent 75 % : le PNUD (28 millions d'euros prévus en 2007), le HCR (15,2 millions), l'UNICEF (13,8 millions) et l'UNRWA (5,7 millions). Même dans ces organisations, la France se situe au-delà du dixième rang parmi les contributeurs.

3.— Une contribution insuffisante au Fonds européen de développement

Basé sur l'accord de Cotonou de 2000, le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement, à destination des pays de la zone Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) et des pays et territoires d'outre-mer. Pour 2008–2013, les pays ACP bénéficient d'un dixième FED. Son enveloppe globale est de 22,7 milliards d'euros dont la quasi-totalité va aux pays ACP. Elle est financée hors budget communautaire par des contributions des États membres.

Première contributrice et sur-contributrice au FED, la France a obtenu lors de la négociation du dixième FED une baisse de son effort contributif de 24,3 % (neuvième FED) à 19,55 %, ce qui la place désormais en deuxième position derrière l'Allemagne (20,5 %). Le Royaume-Uni voit sa contribution augmenter de 12,7 % sous le neuvième FED à 14,8 % désormais.

a) Des décaissements en augmentation

Bien que la clé contributive de la France diminue avec le 10^{ème} FED, le volume de sa participation va connaître une croissance marquée jusque vers 2011. En effet, en gestion financière, les appels à contribution portent sur l'enveloppe du FED en cours. Or, les décaissements au titre du neuvième FED commencent seulement maintenant ; l'enveloppe du neuvième FED devrait être épuisée en 2011. L'enveloppe du dixième FED prendra ensuite le relais. La clé de contribution en vigueur restera par conséquent à 24,3 % jusqu'à cette date.

En outre, les décaissements du FED ont déjà augmenté ces dernières années pour trois raisons : la déconcentration des compétences vers les délégations de la Commission sur le terrain, le recours accru à l'aide budgétaire (l'objectif de la Commission est de parvenir à 50 % de l'aide sous cette forme) et l'obligation d'engager tout le budget du neuvième FED avant le 31 décembre 2007 à cause de la « clause couperet ».

Pour 2008, la Commission devrait appeler un montant total de contributions de 3,225 milliards d'euros⁽¹⁾. La contribution de la France pour 2008 s'établirait alors à près de 783 millions d'euros. À ce montant pourrait s'ajouter une contribution au titre de l'entrée en vigueur du dixième FED⁽²⁾ estimée à 325 millions d'euros, soit 79 millions d'euros pour la France, ce qui porterait le total à 862 millions d'euros pour la France.

(1) Information communiquée par la Commission européenne le 3 octobre 2007.

(2) Sous réserve de ratification au 1^{er} janvier 2008, ce qui nécessite l'achèvement des procédures dans l'ensemble des États membres et dans les deux tiers des pays ACP.

b) La sous-budgétisation récurrente de la contribution au FED

Pour 2008, 725 millions d’euros sont inscrits en crédits de paiement dans le programme *Solidarité à l’égard des pays en développement* pour la contribution au FED, alors que 862 millions d’euros seraient nécessaires, d’après les informations fournies par le ministère des Affaires étrangères à votre Rapporteur spécial. Comme chaque année, des reports seront utilisés pour combler une partie du besoin, et une somme importante sera inscrite en loi de finances rectificative. Si cela ne suffit pas, des intérêts de retard devront être payés – et bien entendu, le Gouvernement les comptabilisera dans la déclaration au CAD...

L’exécution de l’exercice 2007 illustre bien cette sous-budgétisation que votre Rapporteur spécial dénonce chaque année. Les deux premières tranches ont été versées, soit 647 millions d’euros. La dernière tranche sera appelée en octobre ou novembre pour, vraisemblablement un montant de 49 millions d’euros, alors que seulement 11 millions d’euros sont encore disponibles. Le Gouvernement devra dégeler 38 millions d’euros d’ici là, faute de quoi la France devra régler des intérêts de retard, lesquels seraient, du reste, comptabilisés dans les dépenses d’APD...

PRÉVISION DES CONTRIBUTIONS FRANÇAISES AU FED 2008-2011

(en millions d’euros)

	2008	2009	2010	2011
Commission	3 165	2 900	3 100	3 300
BEI	385	560	460	410
Total	3 550	3 460	3 560	3 710
Contribution française (clé 24,3%)	862	840	865	902

Le plafond de contributions pour 2008 est encore en cours de négociation, les montants sont les prévisions d’octobre 2007. Les données 2009-2011 ne sont que des estimations. En 2011, les contributions seront appelées selon les deux clés : 24,3 % pour l’enveloppe du 9^{ème} FED finissante - 19,9 % pour l’enveloppe 10^{ème} FED commençante.

Source : représentation permanente ; estimations d’octobre 2007.

C.– LES CRÉDITS MULTILATÉRAUX POUR LE CODÉVELOPPEMENT

L'action *Aides multilatérales en faveur du codéveloppement* est dotée de 10 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 3 millions d'euros de crédits de paiement, qui devront alimenter un fonds fiduciaire.

Un fonds fiduciaire sera créé soit à la Banque mondiale, soit à la Banque africaine de développement, au terme d'un appel d'offre. Le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement compte choisir l'opérateur en fonction de sa capacité à proposer des projets, à mobiliser en complément ses propres ressources financières et humaines, à rendre visible et efficace le financement français et à agir en complément d'autres bailleurs.

Le fonds interviendra dans deux domaines :

– l'appui technique à des projets : certification, aide à la micro-entreprise, élaboration de plans d'affaires, appui financier, maintien des droits sociaux, initiatives régionales, micro-finance ;

– la réalisation d'un ensemble d'études sur les transferts de fonds des migrants, les migrations temporaires et permanentes, les réseaux, et l'accès au système bancaire.

Le fonds devrait pouvoir comparer les pratiques d'autres régions du monde en matière de codéveloppement, en vue d'étudier la faisabilité de la mise en œuvre des meilleures en Afrique.

La Banque mondiale intervient déjà de son côté dans le domaine du codéveloppement. Ainsi, en vue de développer et soutenir la création par les migrants d'activités économiques en Afrique sub-saharienne, elle a lancé en septembre 2007, en partenariat avec des bailleurs européens dont l'AFD, un concours de projets innovants. Des prix de 10 000 à 40 000 euros seront attribués pour les meilleurs projets.

Parallèlement à ce concours, la Banque mondiale organisera en 2008 un forum d'échange de connaissances qui rassemblera la diaspora africaine, les organismes de la société civile, le gouvernement, les secteurs privé et public, les partenaires et les donateurs afin d'échanger sur les meilleures pratiques et de favoriser les opportunités de mise en réseau au-delà du concours.

II.- L'AIDE BILATÉRALE EN 2008

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

ÉVOLUTION DES DÉPENSES BILATÉRALES ET DE SOUTIEN DU PROGRAMME 209

(crédits de paiement en milliers d'euros)

Actions	PLF 2007	PLF 2008	Évolution
Animation du réseau et coordination	87 949	104 468	18,8 %
Aides bilatérales dans les pays émergents	116 240	105 611	- 9,8 %
Aides bilatérales dans les pays de la ZSP	669 061	669 410	5,5 %
Aide humanitaire et alimentaire	42 475	41 267	- 2,8 %
Total	915 725	920 756	0,5 %

Source : projet annuel de performances

1.- Les dépenses transversales du programme

a) Les dépenses de personnel et de fonctionnement d'un réseau très étendu

Les dépenses de personnel sont stables à hauteur de 244 millions d'euros pour 2008 (242,5 millions d'euros en 2007), malgré la diminution nette de 110 emplois (ETPT). Cette évolution nette s'explique comme suit :

– 116 emplois de CDD et de volontaires internationaux sont supprimés conformément au contrat triennal de modernisation (2006-2008) du ministère ;

– 3 ETPT sont transférés vers le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement ;

– 9 emplois nets sont ajoutés aux termes d'ajustements entre programmes au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les 2 873 ETPT du programme se répartissent entre :

– les services centraux relevant de la direction générale de la coopération et du développement (DGCID) ;

– le service des affaires francophones et de la délégation à l'action humanitaire ;

– les 112 services de coopération et d’action culturelle (SCAC) à l’étranger, 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 dans les secteurs de l’éducation, de l’enseignement supérieur et de la recherche. Les SCAC emploient par ailleurs des agents recrutés localement, généralement affectés à des tâches administratives ;

– les 87 établissements culturels, établissements à autonomie financière (EAF) ; ces établissements disposent de personnels expatriés ainsi que de personnels de recrutement local, pour une grande part en charge de la gestion et de la mise en oeuvre des cours de langues ; afin de limiter les lourdeurs administratives en matière de rémunération et de permettre une certaine flexibilité du nombre de personnels en fonction de l’activité des cours de langue et des financements que cette activité génère, les 2 261 emplois de recrutement local ne sont actuellement pas décomptés dans le plafond d’emploi ministériel ;

– les 19 centres de recherche en archéologie et en sciences sociales (qui emploient par ailleurs 252 agents de droit local) ;

– le réseau des 142 alliances françaises, établissements de droit local : en 2007, 239 agents expatriés (175 contractuels et 64 volontaires internationaux) sont mis à la disposition de ces structures ;

– l’assistance technique mise à la disposition des institutions des pays partenaires ; en 2007, l’effectif comprend 975 ETPT, dont 757 agents sous contrat avec le ministère et 218 volontaires internationaux.

Aux SCAC, alliances françaises et EAF s’ajoutent la cinquantaine d’agences et de bureaux de l’AFD. **Malgré les efforts réalisés pour rapprocher les différentes antennes du réseau se trouvant dans les mêmes villes, votre Rapporteur spécial continue de penser que le réseau culturel français est trop lourd. La multiplication des structures pèse sur les coûts de fonctionnement de l’APD, au détriment du financement des aides.**

En revanche, il est indispensable de maintenir des personnels chargés de suivre le bon déroulement des projets financés par l’APD. À cet égard, votre Rapporteur spécial regrette que le nombre de volontaires internationaux et d’assistants techniques diminue chaque année. En effet, l’aide-projet n’a de sens que si les investissements réalisés sont pérennisés. Comme votre Rapporteur spécial a pu le constater sur le terrain au cours de plusieurs voyages, l’absence de suivi des projets est la cause de l’inefficacité voire de l’abandon de bon nombre d’entre eux.

Par ailleurs, la dotation au Haut conseil de la coopération internationale (HCCI) s’élève à 620 000 euros. Instance consultative créée en 1999 dans le cadre de la réforme du dispositif français de coopération, il permet une concertation régulière entre les acteurs publics et privés de la coopération internationale.

b) L'insuffisance de l'aide-projet

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

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

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'AIDE-PROJET

(en millions d'euros)

	autorisations d'engagement			crédits de paiement		
	LFI 2006	LFI 2007	PLF 2008	LFI 2006	LFI 2007	PLF 2008
FSP	150	130	102	139	166	132
AFD⁽¹⁾	300	230	320	184	163	195
Total	430	360	422	323	329	327

(1) Y compris assistants techniques

La baisse des crédits du FSP en 2008 s'explique par le fait que 20 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10 millions d'euros de crédits de paiement au sein du FSP sont transférés au programme *Codéveloppement* et ne figurent donc plus dans ce tableau.

Source : *projet annuel de performances*.

Les interventions de l'AFD seront détaillées plus loin dans le rapport.

Les projets financés par le FSP se répartissent en trois catégories :

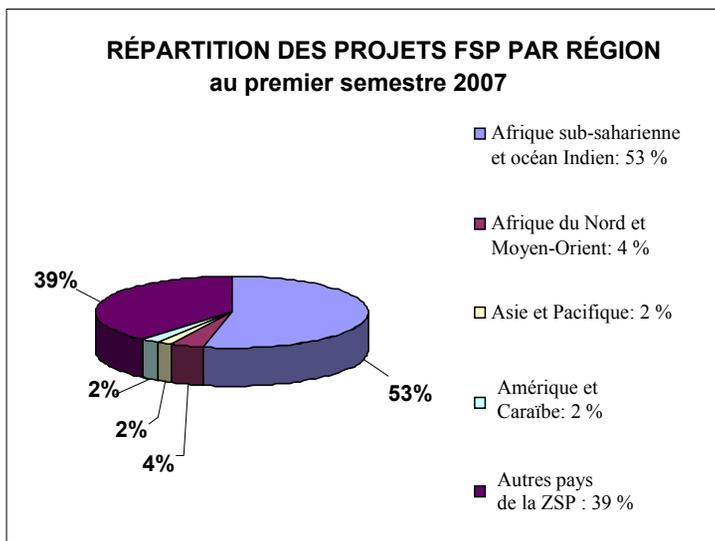
– les projets « pays », projets bilatéraux contribuant au développement d'un pays partenaire ;

– les projets « inter-États », projets bénéficiant à un groupe d'États déterminé, réunis le plus souvent dans une organisation intergouvernementale ;

– les projets « mobilisateurs », projets contribuant à l'élaboration de politiques sectorielles de développement (par exemple lutte contre le sida, culture et patrimoine, sport, femmes et développement, appui à la gouvernance locale).

Actuellement, 295 projets sont en cours d'exécution dont 205 projets « pays », 9 projets « inter-États » et 81 projets « mobilisateurs ».

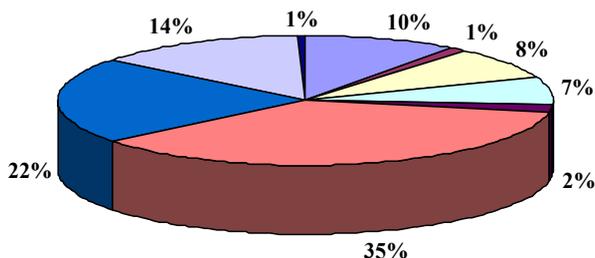
En 2007, déduction faite de la réserve de précaution de 6,5 millions d'euros, le FSP bénéficie de 123,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Des projets pour un montant total de 76,93 millions d'euros ont déjà été imputés sur 2007. S'agissant des crédits de paiement, les crédits disponibles s'élèvent à 164 millions d'euros. Les autorisations d'engagement se répartissent de la façon suivante.



Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Afin d'augmenter l'aide-projet en faveur de la ZSP, la commission des Finances a adopté un **amendement** (n° II-186) de votre Rapporteur spécial proposant d'abonder de 10 millions d'euros les crédits du FSP. Cette somme sera prélevée sur les crédits du FASEP-études, inscrits dans le programme *Aide économique et financières au développement*. Le FASEP-études finance des prestations d'études et d'assistance technique réalisées par des entreprises françaises, principalement dans des pays émergents. Votre Rapporteur spécial considère que l'APD française ne doit pas se disperser et doit restée concentrée sur les pays qui en ont le plus besoin.

**RÉPARTITION DES PROJETS
FSP PAR RÉGION
AU PREMIER SEMESTRE 2007**



- Promotion de la langue française : 10 %
- Diversité culturelle et cultures du Sud : action culturelle : 1 %
- Participation à la formation des élites : 8 %
- Recherche en faveur du développement et coopération scientifique avec les pays émergents : partenariats scientifiques et veille technologique : 7 %
- Recherche en faveur du développement et coopération scientifique avec les pays émergents : sciences humaines et sociales, archéologie et patrimoine : 2 %
- Appui aux politiques de lutte contre la pauvreté et mise en œuvre des stratégies sectorielles : OMD: 35 %
- Appui aux politiques de lutte contre la pauvreté et mise en œuvre des stratégies sectorielles : coopération avec les OSI : 22 %
- Contribution à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit : gouvernance pour le développement : 14 %
- Contribution à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit : partenariat avec les collectivités locales (hors CPER) : 1 %

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

En 2008, les crédits du FSP devraient se répartir de la façon suivante :

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU FSP EN 2008

(en millions d'euros)

Sous-actions	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Affirmation de la dimension culturelle du développement	17 853	18 141
Promotion de l'enseignement supérieur et de recherche en faveur du développement	21 320	25 248
Développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté	62 827	88 611
TOTAL	102 000	132 000

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

3.– La coopération culturelle et scientifique

a) La dimension culturelle du développement et la francophonie

Au titre de la « dimension culturelle du développement », 65,3 millions d'euros sont programmés pour 2008, dont 12,6 millions pour les pays émergents.

Ils se répartissent de la façon suivante :

RÉPARTITION DES CRÉDITS POUR LA DIMENSION CULTURELLE DU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

Rubriques de JPE	AE	CP
Bourses	9 527 018	9 527 018
Échanges d'expertise	7 214 519	7 214 519
Alliances françaises	9 700 000	9 700 000
Opérations de transfert hors FSP	20 729 358	20 729 358
Fonds de solidarité Prioritaire (FSP)	17 853 333	18 141 255
Total sous-action	65 024 228	65 312 150

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008.

Ces crédits correspondent essentiellement à la politique de promotion de la langue française dans les pays en développement, à l'organisation de manifestations culturelles locales et au soutien à des artistes étrangers.

b) La coopération scientifique

Une partie de l'aide bilatérale est consacrée à la promotion de la recherche et de l'enseignement supérieur dans les pays en développement. Les dépenses pour 2008 représentent 89,1 millions d'euros de crédits de paiement et 85,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

Ils sont consacrés en partie aux bourses, mais aussi aux programmes d'échanges scientifiques (dont les partenariats Hubert Curien).

c) Les bourses

En 2008, 84 millions d'euros sont prévus au titre des bourses dans le programme 209, comme en 2007, incluant la subvention pour bourses à l'Agence universitaire de la francophonie (AUF). Cela représente 80 110 mois de bourses, soit environ 15 500 boursiers. Comme depuis plusieurs années, le ministère annonce que la priorité sera donnée aux élites, particulièrement celles des pays émergents.

Le nombre d'étudiants étrangers dans les établissements d'enseignement supérieur rattachés au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche a augmenté de près de 55 % en cinq ans, pour atteindre 216 000 en 2006-2007 soit 14,9 % de la population étudiante totale. Si l'on ajoute les étudiants inscrits dans d'autres établissements d'enseignement supérieur (écoles d'ingénieur, de commerce, classes préparatoires aux grandes écoles), le nombre total d'étudiants étrangers en France atteint plus de 262 000. Toutefois, la France ne se situe qu'au troisième rang des pays d'accueil en Europe, après le Royaume-Uni et l'Allemagne. Tout en attirant de plus en plus d'étudiants en provenance des pays d'Asie et d'Océanie (13,5 %) et d'Amérique (7,2 %), la France accueille avant tout des étudiants issus du monde francophone, avec 49 % des étudiants étrangers originaires du continent africain, dont 26 % en provenance du Maghreb.

La bourse du gouvernement français (BGF) représente une aide aux étudiants étrangers et aux chercheurs étrangers en France. On distingue quatre catégories de bourses : la bourse d'étude, la bourse de stage, la bourse de séjour scientifique de haut niveau (SSHN), et les bourses locales attribuées à des étudiants africains pour des études en Afrique, le plus souvent dans des établissements techniques supérieurs à vocation régionale.

En 2006, le nombre total de boursiers s'élève à 18 629 (dont seulement 15 481 pris en compte dans l'aide publique au développement), en baisse de 7,4 % par rapport à 2005, alors que ce nombre s'élevait à 22 437 en 2002. La durée moyenne d'une bourse est de 5 mois.

Les bourses sont mises en œuvre soit par l'administration centrale en ce qui concerne les bourses d'excellence (programmes Eiffel notamment), soit par les postes à l'étranger dans le cadre des moyens qui leur sont alloués. Leur gestion est assurée par deux organismes : le CNOUS (Centre national des œuvres universitaires et scolaires) et le groupement d'intérêt public CampusFrance. Un projet de simplification du dispositif est en cours d'examen.

4.– L'aide humanitaire et alimentaire

a) Le fonds d'urgence humanitaire toujours insuffisamment doté

Le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) permet au ministère des Affaires étrangères et européennes de mobiliser les acteurs français dans le cas de crises humanitaires. Il finance également des projets d'ONG humanitaires et permet de déléguer des crédits aux postes pour subventionner des organismes locaux.

Le fonds peut aussi recevoir des dons des collectivités territoriales, de particuliers et d'entreprises, *via* le fonds de concours géré par la délégation à l'action humanitaire (DAH).

Les actions financées par le FUH et, dans une mesure beaucoup plus modeste, par le fonds de concours, sont de plusieurs ordres :

– les interventions humanitaires d'urgence mises en œuvre par l'État, c'est-à-dire le coût du déploiement de personnels de secours et d'assistance médicale mis à disposition par les différents ministères (Affaires étrangères et européennes, Intérieur, Défense, Santé) en faveur de populations victimes de catastrophes majeures ;

– les envois 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 en utilisant des ressources locales ;

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

– des versements à des organisations internationales pour soutenir leur action en faveur des populations touchées par des crises humanitaires (UNRWA ⁽¹⁾, UNOSAT ⁽²⁾ en 2006).

En 2006, les 10 principaux pays bénéficiaires du fonds ont été : le Liban (3,6 millions d'euros), le Soudan (1,4 million d'euros), les Territoires palestiniens (1 million d'euros), l'Irak (0,7 million d'euros), l'Ouganda (0,65 million d'euros), l'Indonésie (0,5 million d'euros), le Libéria (0,5 million d'euros), la RDC (0,5 million d'euros), le Tchad (0,4 million d'euros) et le Pakistan (0,3 million d'euros).

(1) The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, *agence des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Moyen-Orient*.

(2) *Le programme des Nations Unies pour les applications et l'imagerie satellitaire (UNOSAT) fournit aux agences des Nations Unies et à la communauté humanitaire internationale des produits d'information géographiques issus des images satellitaires, qui permettent notamment d'aider à la localisation des ressources en eau souterraines et suggérer les meilleurs emplacements pour l'établissement de camps de réfugiés.*

Au cours du premier semestre 2007, le FUH a été essentiellement consacré à des versements de subventions et à des délégations de crédits à certains postes diplomatiques pour soutenir des programmes locaux. Une mission aux Îles Salomon a été entreprise, à la suite du tsunami qui les a touchées.

Pour 2008, le FUH est doté de 9,3 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, au même niveau qu'en 2007. Cette dotation n'a pas varié depuis 7 ans. Elle a parfois été abondée en cours de gestion pour faire face à des crises majeures (Afghanistan en 2001, Irak en 2003, Pakistan en 2005, Liban en 2006).

Le FUH étant insuffisamment doté, les crédits disponibles sont chaque année amputés du solde de la gestion de l'année précédente. Ainsi, une grande partie du coût de l'intervention au Liban en 2006 (transports militaires, équipes de secours et médicales) n'a pu être comptabilisée à ce jour, en raison d'un arbitrage en cours entre le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères et européennes. Le règlement de ces dépenses en 2007 grèvera une partie importante du fonds. **Votre Rapporteur spécial souligne que la négligence des dépenses d'aide humanitaire dans l'APD française va à contresens de la tendance observée chez nos principaux partenaires européens dans le domaine humanitaire.**

b) L'aide alimentaire

La France est engagée dans les programmes d'aide alimentaire au titre de la convention de Londres de 1999, texte international qui fait foi en matière d'aide alimentaire. La politique française dans ce domaine a été déterminée par le CICID de mai 2005. L'aide alimentaire doit poursuivre deux objectifs : la prévention et la gestion des crises alimentaires en milieu rural ; le soutien, hors situation de crise, aux populations vulnérables sur le plan nutritionnel (enfants, femmes enceintes, individus porteurs du VIH, etc.), lorsque cette forme d'aide est effectivement appropriée. Par ailleurs, l'aide est désormais allouée non plus en nature mais uniquement sous forme financière.

Dans le cadre de la convention de Londres, la France s'est engagée à mobiliser, sur une base prévisible et quelles que soient les fluctuations de prix, l'équivalent de 200 000 tonnes de céréales par an sous forme de denrées alimentaires et de semences. En réalité, la France a mobilisé 93 000 tonnes d'aide alimentaire sur la période 2005-2006. L'Afrique en a été le principal bénéficiaire (71 %) suivie par le Moyen-Orient (populations palestiniennes et Yémen, pour 17 %).

Il est prévu une dotation de 32 millions d'euros en 2008, après 30,4 millions d'euros en 2007 et 31,8 millions d'euros en 2006.

5.– La coopération décentralisée

Le ministère des Affaires étrangères participe au financement de projets de développement proposés et mis en œuvre par les collectivités territoriales françaises. Dans le programme 209, sont prévus à ce titre pour 2008 6,8 millions d'euros pour des projets à destination de pays de la ZSP et les pays les moins avancés, et 1,5 million d'euros vers les pays émergents.

L'essentiel des crédits est délégué aux préfetures de région. En 2007, les appels à projets annuels et triennaux ont remplacé les contrats de plan État-régions. En 2007, 23 régions ont répondu à l'appel à projet et plus de 200 collectivités infra-régionales se sont également inscrites dans cette dynamique.

Les propositions des collectivités territoriales continuent de se concentrer sur l'Afrique subsaharienne francophone (Sénégal, Mali, Burkina Faso) avec une montée en puissance de certains pays (Madagascar notamment) et la présence nouvelle de pays émergents (Inde, Chine, Brésil).

Bien que l'aide au développement n'entre pas dans le champ de compétences des collectivités locales, la coopération décentralisée jouit d'une grande liberté d'initiative. Il faut pourtant donner des cadres de cohérence pour conférer à l'action extérieure de la France, incluant celle des collectivités locales, une plus grande lisibilité et efficacité.

C'est le rôle du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, qui assume, au ministère des Affaires étrangères et européennes, un rôle d'information et de conseil des préfets et des ambassadeurs, une fonction de dialogue avec les élus et la responsabilité du secrétariat de la Commission nationale de coopération décentralisée.

Votre Rapporteur spécial demeure très réservé sur la coopération décentralisée. En effet, on peut s'interroger sur l'intérêt local qui justifie que les collectivités territoriales participent à l'aide au développement. L'idée est généreuse, mais les financements apportés risquent d'être mal utilisés sur le terrain, dans la mesure où les collectivités territoriales n'ont pas la capacité administrative et logistique de suivre les projets qu'elles mettent en place.

Votre Rapporteur spécial se méfie par ailleurs du soutien de l'État apporté à la coopération décentralisée, car c'est un moyen pour lui de se décharger de ses responsabilités sur les collectivités territoriales alors qu'il ne consacre pas les moyens financiers nécessaires à l'APD.

6.– Le soutien aux ONG

Le Président de la République, M. Jacques Chirac, s'était engagé à doubler la part de l'APD transitant par les ONG entre 2004 et 2009. Cette part était de 1,0 % en 2004 (contre 5 % en moyenne dans les autres pays de l'Union européenne), 1,14 % en 2006 et 1,30 % en 2007.

En 2007, 63 millions d'autorisations d'engagement et 79 millions d'euros de crédits de paiement étaient consacrés aux ONG à travers la mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG), dont 28,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 44,7 millions d'euros de crédits de paiement *via* le fonds de solidarité prioritaire (FSP). Toutefois, l'insuffisance des autorisations d'engagement par rapport aux crédits de paiement a bloqué le financement de certains projets. Votre Rapporteur spécial regrette ce déséquilibre initial contraire au principe de sincérité budgétaire.

Le montant des crédits consacrés aux ONG à travers la mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG) devrait s'élever à 80 millions d'euros en autorisations d'engagement et 70 millions d'euros en crédits de paiement. Le détail de la répartition de ces crédits entre projets du FSP et autres subventions n'est pas donné dans la justification au premier euro du PAP pour 2008, alors qu'il était fourni en 2007. Votre Rapporteur spécial regrette cette perte de transparence. Il a néanmoins pu obtenir ces informations de la DGCID.

45 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 35 millions d'euros de crédits de paiement seront financés par le FSP :

– 15 millions d'euros seront destinés à lancer deux appels à initiatives destinés à inciter les ONG françaises à s'organiser en consortium pour être davantage présentes sur les thèmes que choisira le ministère ;

– 5 millions d'euros permettront d'établir trois à quatre nouvelles conventions programmes avec les ONG qui développent des actions communes à plusieurs pays ainsi que des conventions de partenariats stratégiques destinées aux ONG désireuses de renforcer leur présence sur la scène internationale et de renforcer leur mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage en direction de leurs partenaires ;

– 5 millions d'euros permettront de lancer deux à trois nouveaux programmes concertés entre plusieurs acteurs, pour renforcer les capacités des organisations de la société civile, afin qu'elles contribuent à l'élaboration des politiques sectorielles avec les pouvoirs publics de quelques pays partenaires comme le Vietnam, Madagascar et Haïti ;

– 20 millions d'euros visent à cofinancer de nouveaux projets se déroulant dans les PMA, les États fragiles ou en sortie de crise comme le Sud Soudan, Haïti, la RDC, l'Afghanistan, la Côte d'Ivoire, l'Afrique sahélienne et les pays du Mékong.

35 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement financeront des actions hors FSP (dont un million inscrit au programme *185 Rayonnement culturel et scientifique*) :

– 16 millions d'euros seront consacrés aux organisations de solidarité internationale (OSI) dont 3 millions d'euros pour financer des actions d'éducation au développement, et sensibiliser de l'opinion publique à la solidarité internationale, notamment dans la perspective de la présidence française de l'UE, 1 million d'euros pour consolider les actions en direction de la jeunesse, 4 millions d'euros pour renforcer la structuration du milieu associatif français de solidarité internationale, 3 millions d'euros pour renforcer les capacités des sociétés civiles du Sud et soutenir leur présence dans les grands débats internationaux comme le forum social mondial et l'Organisation mondiale du commerce et 5 millions d'euros pour cofinancer de nouveaux projets se déroulant dans des pays émergents et des thématiques où les ONG françaises ont une expertise avérée comme l'enfance et les droits de l'homme ;

– le montant des subventions pour l'ensemble des associations agréées (y compris l'AFVP) s'élèvera à 19 millions d'euros.

Certaines ONG ont alerté votre Rapporteur spécial sur le fait que les autorisations d'engagement du FSP auraient insuffisantes en 2007 au regard des crédits de paiement disponibles, si bien que nombre de projets auraient été bloqués. De nombreux dossiers présentés en 2007 sont de ce fait reportés sur l'année 2008.

Les moyens transitant par la MAAIONG ne résument pas l'ensemble des crédits destinés aux ONG. Les SCAC peuvent aussi attribuer des subventions aux ONG sur leur budget. L'AFD a également mis en œuvre un partenariat avec les ONG.

L'AFD contribue à l'objectif de doublement de la part de l'APD transitant par les ONG. Les crédits de l'agence mis en œuvre par les ONG ont augmenté pendant la période couverte par le premier plan stratégique, passant de 3,5 millions d'euros en 2003 à 16 millions d'euros en 2006. Les prévisions pour 2007 s'élèvent à 22 millions d'euros. Le deuxième plan stratégique de l'AFD (2007-2011), adopté le 18 janvier 2007 par le conseil de surveillance de l'AFD, fait de l'accroissement des relations opérationnelles et intellectuelles avec les ONG une de ses priorités.

Du côté des instruments financiers de l'AFD, une facilité d'appel à propositions a été mise en place pour mobiliser les ONG sur des thématiques innovantes. Dotée de 15 millions d'euros sur une période de trois ans, cette facilité doit amorcer un nouveau cycle de relations opérationnelles entre les ONG et l'agence. Elle implique également une concertation en amont entre les ONG et l'agence, pour déterminer les axes de travail retenus. L'appel à candidatures lancé en 2007 porte sur l'accès à l'eau. 3,5 millions d'euros ont été attribués à 8 ONG.

B.— L'AIDE BILATÉRALE DU PROGRAMME AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

À ce titre, 386 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 177 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés dans le programme 110. Une partie de ces crédits finance des actions menées par l'AFD pour le compte de l'État (38 millions d'euros) ainsi que des bonifications de prêts mis en œuvre par l'AFD (50 millions d'euros) : ils seront décrits ci-après, dans le paragraphe consacré à l'AFD.

1.— Le GIP ADETEF

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

Comme en 2007, la subvention pour charges de service public du GIP ADETEF s'élève à 4,7 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Par ailleurs, le GIP reçoit 16,4 millions d'euros d'autres ressources : 13,7 millions d'euros de ressources propres provenant des contrats et jumelages remportés ou gérés par l'ADETEF, et 2,7 millions d'euros correspondant à la valorisation des avantages en nature (personnels mis à disposition, locaux, informatique...), ces avantages ne donnant pas lieu à des mouvements financiers.

L'opérateur emploie un nombre croissant de personnels : 58 ETPT en 2006, 65 en 2007 et 75 en 2008.

2.— Le fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)

Le FFEM est un instrument de coopération en matière d'environnement. Il contribue, sous forme de subventions, au financement de projets innovants, à finalité de développement économique et social, ayant un impact significatif et durable sur l'environnement. Le FFEM cible les priorités géographiques de l'aide française (l'Afrique subsaharienne et la Méditerranée représentent 66 % des engagements 2005-2006) et offre également un support à l'accès des acteurs français dans les domaines des sciences, de la recherche, des entreprises et des ONG, aux enceintes internationales et travaux sur l'environnement.

Le FFEM n'a pas été doté de crédits de paiement entre 2003 et 2006, compte tenu de son niveau de trésorerie. La reconstitution du FFEM pour 2007-2010 a été décidée en 2006. Les autorisations d'engagement nécessaires ont été ouvertes et engagées en 2007 pour un montant de 70,2 millions d'euros. Un versement de 5,2 millions d'euros de crédits de paiement a été effectué en 2007. À compter de 2008, les dotations de crédits de paiement devront augmenter substantiellement pour assurer les décaissements du FFEM. 15 millions d'euros sont donc demandés en crédits de paiement pour 2008.

3.– Les aides budgétaires globales

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'emploi. Les aides budgétaires ont donc été transférées du budget du ministère des Affaires étrangères vers celui du ministère des Finances.

La doctrine d'emploi sert de base à l'élaboration d'une programmation initiale d'affectation. On distingue deux types d'aides budgétaires :

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

– les aides budgétaires de réduction de la pauvreté sont des mesures de moyen terme ; pour en bénéficier, les pays demandeurs doivent répondre à trois critères : mettre en œuvre une politique macroéconomique saine et soutenable, présenter une stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté en ligne avec les objectifs du millénaire pour le développement et disposant d'un dispositif fonctionnel de suivi de sa mise en œuvre, et bénéficier d'une évaluation positive du système de gestion des finances publiques.

Le montant des aides budgétaires est en retrait. Pour 2008, 25 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont demandés, et 41 millions d'euros de crédits de paiement (contre 100 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 65 millions d'euros en 2007), dont 31,2 millions d'euros au titre d'aides pluriannuelles engagées antérieurement (Burkina-Faso, Bénin, Mali et Union économique et monétaire africaine) et 8,3 millions d'euros au titre de la tranche additionnelle de ces aides décaissées en fonction des résultats obtenus par les pays.

Le tableau suivant présente la répartition par pays destinataire des aides budgétaires versées ces trois dernières années.

RÉPARTITION DES AIDES BUDGÉTAIRES PAR PAYS BÉNÉFICIAIRE

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

Pays	Exécution 2005	Exécution 2006	2007 Prévision
Burkina-Faso	5,5	6,5	6,5
Burundi	3	2,5	2
Centrafrique		7	3
Congo Brazzaville	24		
RDC	5		
Bénin	1,5	4,5	4,5
Mali	9	10	10
Comores			1,5
Niger	7,5	8,5	8,5
Régional UEMOA	20	20	20
Haïti		3	
TAP Palestine		2	
Initiative secteur privé			3
Total	75,5	64	59

Source : DGTPE.

4.– Le FASEP-études

Le FASEP-études intervient sous forme de dons dans une soixantaine de pays émergents et en transition, afin d'aider les maîtres d'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.

Le FASEP-études cible essentiellement les marchés émergents, où il valorise le savoir-faire français. Ses financements sont accessibles aux PME. **Votre Rapporteur spécial est réservé quant à la comptabilisation de ces crédits dans les dépenses d'aide publique au développement, dans la mesure où il s'agit avant tout d'un instrument de soutien des entreprises françaises sur les marchés émergents.**

En 2008, comme en 2007, la dotation demandée s'élève à 19 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

5.– Le Programme de renforcement des capacités commerciales

Créé en 2001 dans le cadre de l'OMC, le PRCC est un dispositif d'aide au commerce qui s'intègre dans les stratégies des bailleurs et les plans de lutte contre la pauvreté. Les engagements financiers européens de doubler l'aide au commerce en y consacrant 2 milliards d'euros par an à partir de 2010, à raison de 1 milliard d'euros sur financement communautaire et 1 milliard d'euros sur financement bilatéral des États membres, ont été réaffirmés dans les conclusions du Conseil des affaires générales et des relations extérieures en octobre 2006 et mai 2007.

La France a mis en place un programme bilatéral en 2002, cogéré par la DGTPE et l'AFD. Le bilan positif du premier PRCC (2003-2005) a conduit à la reconduction de ce programme pour 2006-2008, avec le souci d'atteindre une efficacité accrue. Doté de 25 millions d'euros (dont 15 millions de l'État et 10 millions de l'AFD), il a permis de financer des actions d'amélioration des politiques et réglementations commerciales et de développement du commerce, en particulier des capacités d'exportation.

La convention triennale du PRCC 2 (2006-2008) entre la DGTPE et l'AFD a été renouvelée le 7 avril 2006, pour un montant de 25 millions d'euros, dont 15 millions sur le budget de l'État et 10 millions sur le budget de l'AFD. Les engagements de l'État ont porté, en novembre 2006, sur une première tranche annuelle de 5 millions d'euros et, en mai 2007, sur une nouvelle tranche de 3,5 millions d'euros. Pour 2008, il est demandé une troisième tranche de crédits de paiement de 5 millions d'euros.

C.– LA RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS (RPE)

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*, un des trois programmes du compte spécial *Prêts à des États étrangers*. Elle a pour finalité la mise en œuvre d'une aide économique et financière dans les pays émergents, par l'intermédiaire de prêts concessionnels, destinés à financer des projets participant au développement économique des pays emprunteurs et dont la réalisation fait appel à des biens et services français. Il s'agit donc d'un instrument d'aide liée.

Si les financements de la RPE sont bien comptabilisés dans l'APD, le compte spécial est excédentaire depuis 2004 grâce au rythme de remboursement satisfaisant des prêts. Il contribue donc négativement à l'effort d'APD. En 2008, les recettes devraient excéder les dépenses de 337 millions d'euros.

Depuis la création de la RPE, en 1998, plus de 1,8 milliard d'euros de financements a été accordé. Ces interventions répondent aux orientations de l'aide française, avec pour priorité 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 de la pollution et des émissions de gaz à effet de serre.

Dans un souci de cohérence et d'efficacité de l'aide, les prêts octroyés par la RPE sont coordonnés à l'action des autres bailleurs de fonds, comme l'AFD et les banques de développement régionales ou multilatérales.

L'aide se concentre sur les pays émergents et la liste de ces pays est arrêtée chaque année par le ministre chargé des finances. En 2007, excepté l'Afrique du Sud devenue inéligible à l'aide liée selon les critères de l'OCDE, la liste des pays éligibles en 2006 a été reconduite à l'identique : Chine, Vietnam, Indonésie, Philippines, Turquie, Serbie, Monténégro, Algérie, Maroc, Tunisie, Égypte, 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. Il a été par ailleurs prévu de pouvoir considérer au cas par cas, sous certaines conditions, le financement de projets dans d'autres pays éligibles à l'APD : la Thaïlande, l'Albanie, l'Arménie et la Mongolie.

Les décisions de financement sont prises pour chaque projet par le ministre chargé de l'économie, sur avis d'un comité interministériel présidé par la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE). La France signe avec les pays bénéficiaires, projet par projet, des protocoles financiers intergouvernementaux. Ces accords intergouvernementaux sont mis en œuvre par la direction des activités institutionnelles de Natixis, agissant au nom et pour le compte de l'État français, dans le cadre d'une convention avec l'emprunteur.

En 2006, six projets ont été décidés, pour 266 millions d'euros, dans cinq pays : Maroc, Égypte, Vietnam, Sri Lanka et Chine. Cinq protocoles intergouvernementaux correspondant à des projets décidés en 2005-2006 ont été signés, pour un montant de près de 227 millions d'euros (Vietnam, Indonésie, Chine, Tunisie et Pérou).

Au Vietnam a été signé le protocole du projet de la première ligne du métro de Hanoi (200 millions d'euros), dont les études de faisabilité ont été financées par la France avec les interventions coordonnées du FASEP-études, de l'AFD et du fonds français pour l'environnement mondial. D'autre part, pour la première fois, un projet cofinancé avec la Banque asiatique de développement a été signé. D'un montant global de 160 millions de dollars, la réhabilitation de la ligne ferroviaire Hanoi-Lao Cai sera financée à hauteur de 31 millions d'euros par la RPE, 32 millions d'euros par l'AFD, 50 millions de dollars par la banque asiatique et 20 millions de dollars par le gouvernement vietnamien.

Les crédits de paiement s'élevaient à 150 millions d'euros en 2007, et les autorisations d'engagement à 300 millions. Pour 2008, 120 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés, ainsi que 350 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

Les échéanciers des remboursements des prêts permettent de prévoir 457 millions d'euros de recettes en 2008, après 462 millions d'euros en 2007. Les prévisions prennent également en compte les remboursements anticipés et les accords de consolidation ou d'annulation connus ; est ainsi pris en compte le moratoire intervenu en faveur de deux pays affectés par le raz-de-marée de décembre 2004.

MONTANTS ALLOUÉS PAR LA RPE ENTRE 2002 ET 2006

(en millions d'euros)

Pays	Montant total des financements alloués	Nombre d'accord de prêts signés
Algérie	50	1
Azerbaïdjan	50	2
Chine	181,9	5
Égypte	59,7	4
Inde	29,2	4
Indonésie	3,8	2
Maroc	27,7	3
Ouzbékistan	39	3
Pérou	8,5	1
Philippines	22,5	1
Salvador	12,2	1
Serbie	14	1
Monténégro	8,4	1
Sri Lanka	16,5	2
Tunisie	124	3
Vietnam	302,4	6

Source : DGTPÉ.

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

Dans l'action consacrée à l'aide bilatérale du programme *Aide économique et financière au développement* figurent des crédits de rémunération de la gestion des opérations de prêts de la RPE :

– la rémunération de Natixis au titre de la gestion des prêts de la RPE pour le compte de l'État et des dons du Trésor destinés à des opérations d'aide extérieure (FASEP-études) ; il est prévu 4,1 millions d'euros à ce titre en 2008, contre 3,9 millions d'euros en 2007 : cette augmentation s'explique par le transfert à Natixis de la gestion de dossiers auparavant traités par l'AFD ;

– l'évaluation et l'appui pour le montage de projets RPE : les dossiers de prêts font l'objet d'une évaluation préalable ; les 300 000 euros demandés servent à rémunérer les missions réalisées dans ce cadre par des experts indépendants.

D.– L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

L'Agence française de développement (AFD) est l'opérateur pivot de la coopération française dans la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Établissement public industriel et commercial (EPIC), l'AFD est une institution financière spécialisée soumise à la loi bancaire, qui offre des prêts bonifiés et des dons. Placée sous la triple tutelle du ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, du ministre des Affaires étrangères et européennes, et du ministre chargé de l'Outre-mer, l'AFD finance majoritairement des projets ou programmes (publics ou privés) choisis en fonction de leur impact sur le développement économique et social.

Elle intervient dans l'ensemble des départements et territoires d'outre-mer, dans les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), et dans quelques pays hors ZSP, sa zone d'intervention ayant été récemment élargie.

Au 1^{er} janvier 2007, l'AFD employait, hors instituts d'émission, 1 257 personnes, dont 710 au siège. Elle dispose d'une cinquantaine d'agences et bureaux, répartis sur quatre continents, dont une quinzaine à vocation régionale.

1.– Les activités de l'AFD

Les objectifs stratégiques de l'agence sont définis par le CICID. Elle doit notamment donner la priorité à l'Afrique : elle s'est ainsi engagée à consacrer au moins 80 % de ses subventions à l'Afrique sub-saharienne ainsi que 65 % de ses ressources budgétaires (dons, aides budgétaires, C2D et bonifications des prêts).

Outre les activités dites « pour compte propre », l'AFD exerce un certain nombre de missions pour le compte de l'État, selon des conventions spécifiques et sur des crédits spécialement mis à la disposition de l'agence à cet effet :

- la gestion des prêts et dons du Trésor ;
- quelques opérations ponctuelles en dehors de la ZSP (sorties de crises dans les Balkans par exemple) ;
- le financement de la part française à la facilité pour la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la croissance du FMI, et la gestion du Fonds français pour l'environnement mondial ;
- la mise en œuvre, dans les pays de la ZSP, des contrats de désendettement–développement (C2D).

a) Les engagements de l'AFD à l'étranger

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. En 2006, les engagements de l'AFD dans les États étrangers ont franchi le seuil des 2 milliards d'euros.

ENGAGEMENTS DE L'AFD À L'ÉTRANGER *

(en millions d'euros)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aide-projet	Dons-projets	174	166	160	176	174	249	330
	Prêts-projets concessionnels	345	335	373	435	612	986	1 024
	<i>dont prêts souverains</i>	312	293	296	339	478	700	555
	<i>dont prêts non souverains</i>	33	42	77	96	134	297	426
	Prêts-projets non concessionnels	185	158	152	195	167	280	163
	Sous-total	704	659	685	806	953	1 515	1 517
Ajustement Structurel	Aides budgétaires globales	20	29	11	46	41	56	62
	Prêts d'ajustement structurel	-	-	183	500	-	-	49
	Sous-total	20	29	194	546	41	56	111
C2D	-	3	28	30	49	21	388	
Garanties	-	-	37	9	15	25	83	
TOTAL		724	691	944	1 391	1 058	1 617	2 099

* Y compris PROPARCO.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

- L'aide projet

Les engagements en aide-projet de l'AFD pour les États étrangers se sont élevés à 1 517 millions d'euros en 2006 (contre 704 millions d'euros en 2000), répartis entre les dons, les prêts concessionnels et les prêts non concessionnels.

La politique d'aide-projet de l'AFD s'appuie sur une déclinaison d'instruments de financement allant du don au prêt. Elle est dirigée vers les sept secteurs d'intervention suivants : l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et la lutte contre le sida, l'agriculture et la sécurité alimentaire, le développement des infrastructures en Afrique sub-saharienne, la protection de l'environnement et de la biodiversité et le développement du secteur privé.

Les dons sont utilisés pour financer des projets dans les pays les moins avancés (PMA) ainsi que l'assistance technique et le programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC) dans l'ensemble de la ZSP. En 2007, l'Afrique sub-saharienne a reçu 74 % des subventions.

Les prêts souverains sont utilisés pour des financements dans les pays à revenu intermédiaire de la ZSP. Ils sont financés sur ressource AFD, l'État supportant le coût de la concessionnalité sur le programme 110 (élément de concessionnalité, frais de gestion, coût du risque). Pour 2007, la croissance prévue des prêts souverains (+ 36 %) traduit une reprise prudente des prêts à des pays dont la dette est redevenue soutenable à l'issue du processus PPTE (Sénégal, Burkina Faso). Les prêts très concessionnels, octroyés aux pays post-PPTE, bénéficiaires notamment des prêts AID de la Banque mondiale, s'appuient sur les ressources issues du fonds de concours financier (programme 853). Les prêts « tsunami » sont financés sur les ressources de l'AFD, l'État supportant le coût de la concessionnalité sur le programme 110 (concessionnalité, frais de gestion, coût du risque).

Les prêts non souverains sont financés par le programme 110 (concessionnalité et frais de gestion) et le programme 853 (risque commercial).

MONTANTS DES NOUVEAUX PRÊTS DE L'AFD À L'ÉTRANGER

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007
Prêts très concessionnels	44	42	64
Prêts souverains	547	555	747
Prêts tsunami	98	0	40
Prêts non souverains	297	424	593

- L'ajustement structurel

Les engagements en matière d'ajustement structurel font l'objet de décisions spécifiques. Les aides budgétaires sont accordées aux PMA. Les prêts comportent 35 % d'élément de dons ; ils sont garantis par l'État, et l'AFD perçoit, pour chaque prêt octroyé, un fonds de bonification. En 2004 et 2005, il n'y avait que des subventions. En 2006, les engagements sont repartis à la hausse : les aides se sont élevées à 62 millions d'euros et les prêts à 49 millions d'euros.

- Les contrats désendettement-développement (C2D)

Les prêts de refinancement sont inscrits dans le programme 852 *Prêts à des États étrangers en vue de la consolidation de dettes envers la France* du compte spécial *Prêts à des États étrangers*. Les créances susceptibles d'être refinancées sont les créances portées par l'AFD d'une part, et les créances figurant à l'actif du compte spécial *Prêts à des États étrangers*.

- Les garanties

L'AFD a octroyé 83 millions d'euros de garanties en 2006.

b) L'impact des engagements de l'AFD sur l'APD française

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la part de l'AFD dans l'APD française depuis 2000. Il s'agit des flux d'APD nette passant par l'AFD, c'est-à-dire le total des versements d'APD sur subventions et sur prêts, déduction faite des remboursements. Il s'agit des opérations réalisées par l'AFD pour compte propre, hors FRPC. En 2006, ces flux d'APD nette représentaient 7,7 % des flux d'APD nette de la France déclarés au CAD de l'OCDE ; en 2005, ils en représentaient 5,5 %.

PART DE L'AFD DANS L'APD FRANÇAISE

(en millions d'euros)

	APD nette passant par l'AFD (*)	APD nette de la France	APD nette AFD / France
2000	312	4 454	7,0 %
2001	333	4 688	7,1 %
2002	446	5 821	7,7 %
2003	212	6 420	3,3 %
2004	414	6 820	6,1 %
2005	445	8 067	5,5 %
2006	643	8 324	7,7 %

(*) Compte propre AFD (subvention + prêts nets) hors FRPC

Source : OCDE/CAD août 2007, et DGTPE pour l'exercice 2006.

Le montant de l'APD nette est très dépendant du rythme de remboursement des prêts. Le fort flux positif de 2002 est lié au versement d'un prêt d'ajustement structurel de 147 millions d'euros au bénéfice de la Côte d'Ivoire. La faiblesse du flux net de 2003 est la conséquence de l'apurement des dettes de la République démocratique du Congo (RDC) dans le cadre d'un traitement en Club de Paris. La hausse qui suit est liée à l'accroissement de l'activité de l'AFD.

c) L'élargissement de la zone d'intervention de l'agence

L'AFD a été autorisée fin 2003 à intervenir dans des pays émergents : 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.

En Méditerranée, l'intervention de l'AFD dans des pays n'appartenant pas à la ZSP s'appuie sur son expérience 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. Dans ces pays, l'instrument privilégié est le prêt, complété par une assistance technique limitée et des volumes modestes de subventions, destinés principalement au renforcement des capacités et des institutions (formation, expertise et appui technique).

Le CICID du 19 juin 2006 a étendu le champ d'intervention de l'AFD à l'ensemble des pays africains (sauf la Libye), mais uniquement pour y faire des prêts, afin de permettre à tous les pays du continent de bénéficier de l'initiative de « soutien du secteur privé en Afrique sub-saharienne ». En théorie, cela signifie que l'AFD pourrait, outre les 40 pays d'Afrique sub-saharienne de la ZSP, intervenir également au Botswana, au Malawi, au Swaziland, en Somalie et en Zambie. En pratique, l'AFD n'a eu aucune opération dans ces pays depuis le CICID de 2006.

Les pays émergents devenant des acteurs incontournables des relations internationales, le CICID de juin 2006 a décidé d'ouvrir le champ d'intervention de l'agence à titre expérimental, sur des financements à condition de marché ou très faiblement bonifiés, à l'Inde, au Brésil, à l'Indonésie et au Pakistan⁽¹⁾, pour des projets contribuant à une meilleure gestion des biens communs de l'humanité et offrant un haut niveau d'influence et de visibilité à notre pays. Dans ces pays, ainsi qu'en Chine et en Thaïlande, l'agence se concentre sur les thèmes « d'intérêt commun » que sont la lutte contre le réchauffement climatique (en particulier à travers l'efficacité énergétique), la préservation de la biodiversité et la lutte contre les pandémies.

Entre 2001 et 2006, la part de l'Afrique sub-saharienne est passée de 27,3% à 50,5 % des engagements de l'AFD, la part des pays méditerranéens a baissé de 52,4 % à 24,7 %, et l'Asie est passée de 8,2 % à 15,3 %.

(1) L'AFD était déjà intervenue exceptionnellement en Indonésie et au Pakistan, à la suite du tsunami et du séisme qui les avaient touchés.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES ENGAGEMENTS DE L'AFD

(en milliers d'euros)

	2003	2004	2005	2006	Part du total en 2006
Afrique subsaharienne	377	409	604	1060	50,5 %
Méditerranée	724	342	297	519	24,7 %
Asie	114	119	459	321	15,3 %
Amérique, Pacifique et Caraïbes	12	19	7	16	0,8 %
Non ventilé (y/c PROPARCO)	153	153	241	181	8,6 %
Total	1 380	1 042	1 609	2 098	100,0 %

Hors garanties.

Source : AFD

RÉPARTITION PAR GRANDS SECTEURS DES PRÊTS ET SUBVENTIONS À L'ÉTRANGER

Secteurs d'intervention	2003	2004	2005	2007 (prévisions)
Agriculture et sécurité alimentaire	6,4 %	7,6 %	8,3 %	12,3 %
Éducation	6,6 %	2,3 %	3,7 %	19,4 %
Santé et lutte contre le Sida	8,3 %	1,0 %	3,3 %	
Eau et assainissement	18,1 %	13,6 %	11,5 %	15,2 %
Infrastructures	47,5 %	55,0 %	44,1 %	23,2 %
Secteur productif	9,9 %	16,6 %	23,3 %	12,7 %
Environnement et ressources naturelles	1,4 %	0,8 %	3,7 %	17,3 %
Hors secteurs CICID	1,9 %	3,1 %	2,1 %	3,6 %

Source : AFD

De 2003 à mi 2006, les interventions hors ZSP de l'AFD ont atteint 793,3 millions d'euros. Ces interventions ont été réalisées à hauteur de 784 millions d'euros sous forme de prêts et 9,3 millions d'euros sous forme de dons⁽¹⁾. Les pays touchés par le tsunami ont reçu 97,6 millions d'euros de concours très concessionnels. La Turquie a bénéficié de prêts à long terme faiblement concessionnels pour des banques à hauteur de 170 millions d'euros. La Chine a bénéficié de concours concessionnels souverains affectés au financement de projets dans le domaine des chemins de fer et de l'énergie à hauteur de 220,5 millions d'euros.

(1) Les dons ne concernent que des financements sur fonds d'étude de préparation de projet (FEPP) et fonds d'expertise et de renforcement de capacité (FERC), ainsi qu'un projet de développement régional et local en Jordanie.

ENGAGEMENTS DE L'AFD DANS LES PAYS ÉMERGENTS

Pays	Date de démarrage des activités	Engagements 2006	Engagements 2007 (prévisions)	Engagements 2008 (estimations)	Secteurs d'activités	Difficultés rencontrées/perspectives
Égypte	2006 (1 ^{er} projet) Février 2007 ouverture agence	40 millions d'euros (+ 3 millions d'euros participation Proparco fonds d'investissement)	23 millions d'euros	60/80 millions d'euros	- protection de l'environnement - eau et assainissement - développement des PME	- absence de subvention limite la palette des secteurs d'intervention. L'AFD doit rechercher des cofinancements avec des bailleurs disposant de subventions (notamment KfW et CE) - fortes attentes des partenaires égyptiens (publics et privés) qui confirment le bien fondé de l'intervention de l'AFD en Égypte - demandes de financement dans transports urbains, PME, patrimoine, traitement des déchets, développement de l'approvisionnement en gaz naturel - 485 millions d'euros engagés depuis fin 2004 - Positionnement de l'AFD bien perçu - un volant de subvention serait utile pour l'accompagnement des opérations
Turquie	Octobre 2004	225 millions d'euros	158 millions d'euros	120 millions d'euros	- environnement - secteur privé, PME, RSE - collectivités locales/services collectifs	- abondance de l'aide notamment sous forme de subventions de la part des États-Unis et de la CE et donc difficultés à placer des prêts - volonté de limitation de l'endettement public - abondance de liquidité dans le système bancaire jordanien - circuit de décision opaque et faible maîtrise d'ouvrage
Jordanie	2004 : lancement d'un fonds d'études et de préparation de projets (FEPP) 2006 : ouverture agence 2007 : premier projet sur prêt	20 millions d'euros (dont 5 millions d'euros en subvention)	70 millions d'euros (dont 5 millions d'euros en subvention)	52 millions d'euros (dont 4 millions d'euros en subvention)	- Santé - Efficacité énergétique et énergie renouvelables - Développement urbain - Microfinance	- abondance de l'aide notamment sous forme de subventions de la part des États-Unis et de la CE et donc difficultés à placer des prêts - volonté de limitation de l'endettement public - abondance de liquidité dans le système bancaire jordanien - circuit de décision opaque et faible maîtrise d'ouvrage

<p align="center">Chine</p>	<p>2003 : Mandat 2004 : Ouverture de l'agence et signature de l'accord cadre</p>	<p>85 millions d'euros (Prêts) : - 60 millions d'euros (Lignes de crédit efficacité énergétique) - 25 millions d'euros (Bus au gaz naturel à Changsha)</p> <p><u>0.5 millions d'euros (Subvention)</u> : - 0.4 millions d'euros (Etude sur le schéma des transports urbains de la ville de Guiyang en collaboration avec la Banque Mondiale)</p> <p>- 0.1 millions d'euros (Coopération recherche avec la province du Hubei)</p>	<p><u>123.7 millions d'euros (Prêts)</u> : - 80 millions d'euros (électrification chemin de fer -Xianggui) - 13.7 millions d'euros (Desulfuration d'une centrale à Laibin) - 30 millions d'euros (solaïennes) 40 millions d'euros (Prêt non-souverain) : Sous-participation Proparco (cogénération)</p> <p><u>0.3 millions d'euros (Subvention)</u> - 0.3 millions d'euros (Participation au China Council for International Cooperation on Environment and Development)</p>	<p><u>140 millions d'euros (Prêts)</u> : - 40 millions d'euros (Mini-hydro dans la province du Hubei) - 50 millions d'euros (Agro-écologie) - 50 millions d'euros (Métro léger à Nanming)</p> <p><u>1.3 millions d'euros (Subvention)</u> - 1.3 millions d'euros (Etude sur l'efficacité énergétique dans le transport ferroviaire)</p>	<p><u>Biens Publics Mondiaux</u> : - Changement climatique - Préservation de la biodiversité - Lutte contre les maladies émergentes</p>	<p><u>Résultats/Perspectives</u> : - Etablissement de relations de confiance avec les partenaires chinois - Développement de partenariats et de la coopération intellectuelle grâce au Fonds d'étude et autres budgets internes à l'AFD (budget recherche etc.)</p> <p><u>Difficultés rencontrées</u> : - Absence de subvention limite la coopération intellectuelle et par conséquent les capacités d'influence sur les politiques publiques - Modification à venir des taux d'intérêts</p>
<p align="center">Thaïlande</p>	<p><u>Oct. 2004</u> : Ouverture de l'agence</p> <p><u>Fév. 2006</u> : Signature Accord d'Etablissement</p>	<p>1 millions d'euros (subvention FFEM labellisée « post-tsunami »)</p>	<p><u>75/105 millions d'euros</u> dont : - 25 millions d'euros (prêt efficacité énergétique/production électrique) - 30 millions d'euros (prêt biodiversité /aquaaculture) - 30 millions d'euros (prêt biocarburants) - 10 millions d'euros (prêt efficacité énergétique/collectivités locales) - 10 millions d'euros (coopération trilatérale)</p>	<p><u>Biens Publics Mondiaux</u> : - Changement climatique, préservation de la biodiversité et lutte contre les maladies émergentes</p> <p><u>Coopération trilatérale</u> : - Cofinancement de projets - Renforcement institutionnel</p> <p><u>Appui à la décentralisation</u> : - Financement de projets environnementaux - Renforcement de capacités - Coopération décentralisée</p>	<p><u>Résultats/Perspectives</u> : - Pays permettant de nombreuses innovations dans le domaine des BPM, doté de politiques volontaristes - Fortes attentes des acteurs locaux pour développer des partenariats techniques</p> <p><u>Difficultés rencontrées</u> : - Contexte politique incertain et marché financier compétitif (surliquidité, taux bas) qui met l'AFD en difficulté - Besoin de subvention pour accompagner des opérations innovantes et exemplaires</p>	

Un document détaillant le cahier des charges de sélection des projets et les conditions dans lesquelles l'AFD fait apparaître le coût complet de ses activités hors ZSP a été adopté par le conseil de surveillance du 18 janvier 2007. Il constitue la « feuille de route » de l'intervention de l'AFD dans les quatre nouveaux pays émergents (Inde, Brésil, Indonésie et Pakistan), jusqu'à l'évaluation prévue en 2008.

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. S'il s'agit d'aider les entreprises françaises à s'implanter en Asie, cela ne doit pas relever de l'aide au développement, ni de l'AFD.

2.– Les sources de financement de l'AFD

Outre les bénéficiaires qu'elle réalise, l'AFD dispose de deux types de ressources : les subventions budgétaires émanant des deux programmes de la mission *Aide publique au développement* ; les emprunts qu'elle effectue sur les marchés ou à l'État.

a) Les subventions à l'AFD de la mission Aide publique au développement

Les dotations budgétaires à destination de l'AFD étant en baisse continue, l'agence doit de plus en plus contribuer à l'APD à partir de ses ressources propres, c'est-à-dire réinvestir son résultat.

– Les subventions budgétaires du programme 209

Ce programme géré par le ministère des Affaires étrangères et européennes finance une partie de l'aide-projet et de l'assistance technique de l'AFD. Pour 2008, 320 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont demandés à ce titre, ainsi que 195 millions d'euros de crédits de paiement. Ils seront complétés par 31 millions d'euros prélevés sur le bénéfice 2007 de l'agence.

– Les subventions budgétaires du programme 110

Ce programme rémunère les interventions de l'AFD en matière de dons-projets, de C2D et d'aides budgétaires. Les crédits de fonctionnement accordés à ce titre s'élèvent à 37,3 millions d'euros.

Au titre des aides budgétaires globales, l'AFD recevra 25 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 41 millions d'euros de crédits de paiement du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi en 2008.

Aucun crédit n'est prévu pour le refinancement par don des C2D, l'AFD devant l'autofinancer.

L'État indemnise l'AFD au titre des annulations de dette. Le montant des échéances AFD à annuler en 2008 s'élève à 118 millions d'euros et se décompose ainsi : 34 millions d'euros au titre de l'accord Dakar I ⁽¹⁾, 83 millions d'euros au titre de l'accord Dakar II ⁽²⁾ et 600 000 euros au titre de la Conférence de Paris (Haïti uniquement). Une autre indemnisation de 35 millions d'euros est prévue pour les annulations de dettes intervenues en Club de Paris. Au total, la dotation demandée est de 153 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

b) Les emprunts de l'AFD

Établissement bancaire, l'AFD se finance à partir de deux types d'emprunts.

D'une part, elle lève des emprunts sur les marchés dont les intérêts sont bonifiés par le Trésor au gré des échéances (l'État rembourse à l'AFD la différence entre le taux de marché auquel l'AFD se finance et le taux concessionnel auquel l'AFD prête au pays en développement concerné). Au titre de la bonification des prêts à l'étranger, l'AFD percevra 250 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 27,7 millions d'euros de crédits de paiement en 2008. Pour les prêts outre-mer, elle recevra 23 millions d'euros de l'État. Elle devra en outre utiliser ses ressources propres (i.e. son résultat) à hauteur de 100 millions d'euros.

D'autre part, l'AFD emprunte directement auprès du Trésor dans des conditions très privilégiées. Le programme 853 du compte spécial *Prêts à des États étrangers* finance des prêts accordés à l'AFD pour une durée de 30 ans, avec une période de grâce de 10 ans et un taux d'intérêt de 0,25 %. 124 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus sur ce programme en 2008, contre 115 millions d'euros en 2007. En autorisations d'engagement, 269 millions d'euros sont inscrits.

(1) Les pays bénéficiaires en sont le Bénin, le Burkina-Faso, le Burundi, Cap Vert, la Centrafrique, les Comores, Djibouti, la Gambie, la Guinée, la Guinée équatoriale, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Somalie, le Tchad et le Togo.

(2) Ses pays bénéficiaires sont le Bénin, le Burkina-Faso, le Cameroun, la Centrafrique, les Comores, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée équatoriale, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

FINANCEMENT DES EMPRUNTS DE L'AFD

(en millions d'euros)

Ressources	2005	2006	2007	2008
Bonifications (programme 110)	140,8	12,8	27,7	27,7
Prêts du Trésor (programme 853)	100	103,2	115	124
Ressources propres de l'AFD	59	100,1	79,8	100

En 2006, 38,5 millions d'euros ont été versés sur ressources budgétaires du programme n° 110 dont 25,7 millions d'euros pour ré-abonder un compte de provision bonification (n° 443.6111) constitué dans les livres de l'AFD clôturé depuis. Seul le solde (12,8 millions d'euros) apparaît dans le tableau.

En 2005 ont été payées des bonifications relatives à l'exercice 2004

Source : DGTPE.

c) Le résultat de l'AFD

Le résultat de l'AFD est partiellement réinvesti dans l'aide au développement, le reste étant prélevé par l'État. En 2008, l'AFD devra utiliser 100 millions d'euros prélevés sur son bénéfice de 2007 pour bonifier ses prêts, et 31 millions d'euros pour financer les aides-projets dans la zone de solidarité prioritaire.

En 2006, le produit net bancaire de l'AFD s'est élevé à 421 millions d'euros, et le résultat net à 248 millions d'euros. Un dividende exceptionnel, d'un montant équivalent a été versé à l'État.

Le total du bilan de l'AFD passe de 15,3 milliards d'euros au 31 décembre 2005 à 13,2 milliards d'euros au 31 décembre 2006 (- 2,1 milliards d'euros). Cette réduction ne traduit aucune diminution du volume d'activité ; elle s'explique principalement par les opérations pour compte de tiers : remboursement par anticipation du FMI de l'intégralité des prêts au titre de la FRPC III et transfert à Natixis de la gestion des prêts du gouvernement français consentis dans le cadre de protocoles financiers.

L'encours brut global des prêts représente 10,4 milliards d'euros au 31 décembre 2006 – dont 7 milliards d'euros aux risques de l'AFD et se répartit géographiquement entre les pays étrangers (7,5 milliards d'euros) et l'outre-mer (2,9 milliards d'euros). L'encours douteux s'établit à 1 milliard d'euros au 31 décembre 2006, soit 15 % de l'encours aux risques de l'AFD, contre 1,3 milliard d'euros (18 %) au 31 décembre 2005.

E.– LE PROGRAMME CODÉVELOPPEMENT

La politique du codéveloppement entend agir sur les causes profondes des migrations, en créant autour des migrations internationales et régionales une dynamique positive favorable au développement. Elle entend faire des migrants des acteurs du développement, en soutenant leur épargne et son réinvestissement dans des projets économiques locaux dans leur pays d'origine, et en incitant les diasporas à créer des projets collectifs de développement.

Le codéveloppement se définit comme une aide au développement à laquelle participent des migrants vivant en France (ou leurs enfants dans le cadre des projets de jeunes issus de l'immigration), quelles que soient la nature et les modalités de cette contribution. Le codéveloppement peut concerner aussi bien les immigrés qui désirent retourner dans leur pays pour y créer une activité que ceux qui, tout en étant durablement établis en France, soit sont disposés à investir collectivement dans leur pays d'origine pour y promouvoir des activités productives ou y réaliser des projets sociaux, soit souhaitent faire profiter leur pays d'origine de leurs compétences, de leur savoir-faire et de leurs réseaux de relations.

Si la création d'un programme *Codéveloppement* n'est pas en soi condamnable, ce dernier n'est pas doté de moyens significatifs : l'intention du Gouvernement est toujours de maîtriser l'immigration par des moyens coercitifs. La création du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement atteste de l'aspect accessoire du codéveloppement par rapport à la politique de maîtrise de l'immigration.

Le programme *Codéveloppement* est doté d'une enveloppe de crédits dérisoire au sein de la mission *Aide publique au développement* : 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 29 millions d'euros de crédits de paiement – dont seulement un tiers de « mesures nouvelles » (22 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 8 millions d'euros de crédits de paiement), les autres crédits étant transférés des programmes 209 et 110 vers ce nouveau programme.

Les crédits de l'action multilatérale pour le codéveloppement (10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 millions d'euros en crédits de paiement) ont été présentés dans le chapitre de ce rapport consacré aux crédits multilatéraux. Les deux autres actions du programme sont l'aide à l'installation des migrants dans leur pays d'origine (5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et d'autres actions bilatérales (45 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 21 millions d'euros de crédits de paiement) comme la poursuite de projets du FSP et le volet codéveloppement des accords de gestion concertée des flux migratoires.

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

Les aides à la réinstallation sont versées par l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM). 5 millions d'euros sont prévus à ce titre.

L'ANAEM gère déjà l'aide au retour volontaire, qu'elle finance sur son budget propre, notamment à partir de la subvention de fonctionnement de 44,6 millions d'euros qu'elle reçoit du programme *Intégration et accès à la nationalité française* de la mission *Immigration, asile et intégration*. Cette aide s'élève à 2 000 euros par adulte isolé, 3 500 euros par couple, 1 000 euros par

enfant mineur jusqu'au troisième inclus, 500 euros à partir du quatrième enfant. Votre Rapporteur spécial déplore que l'article 62 de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, adoptée par le Parlement le 23 octobre 2007, prévoit le relevé des empreintes biométriques des étrangers ayant bénéficié de l'aide au retour pour éviter la fraude, illustrant encore le soupçon généralisé qui pèse sur les étrangers.

Les aides à la réinstallation financées par le programme *Codéveloppement* sont destinées à être versées au migrant de retour dans son pays d'origine après un séjour en France, afin qu'il commence une activité économique durable, génératrice de revenus. Les 5 millions d'euros inscrits au budget pour 2008 devraient permettre de financer 700 dossiers pour un montant moyen d'environ 7 150 euros.

Par ailleurs, cette action devrait être abondée par un fonds de concours recevant des crédits du Fonds européen pour les réfugiés (FER), estimés à 250 000 euros pour 2008. Il s'agit d'un solde d'opérations d'aide à la réinstallation d'anciens demandeurs d'asile dans leur pays d'origine, engagées au titre du FER 2005-2007.

L'Union européenne finance d'autres actions dans le domaine du codéveloppement. Ainsi, l'instrument de coopération au développement (ICD), doté de 16,9 milliards d'euros pour la période 2007-2013 consacre 3 % de ses moyens soit 500 millions d'euros pour le financement d'actions consacrées aux migrations. Par ailleurs, un programme thématique sur les migrations de 384 millions d'euros viendra en complément des enveloppes bilatérales sur la même période.

2.– Les projets collectifs

a) Les projets collectifs soutenus par le FSP

À ce jour, différents projets du FSP ont permis de conduire des actions dans 13 pays. Il s'agit principalement de projets de développement local portés par des associations de migrants résidant en France, auxquelles le ministère des Affaires étrangères (jusqu'à fin 2007) et le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (à partir de 2008), apportent un financement additionnel. Ces projets concernent principalement l'éducation, l'hydraulique rurale, l'électrification, les coopératives artisanales et agricoles, l'adduction d'eau potable, la santé, le maraîchage. On compte en moyenne une vingtaine de projets par an dans les pays bénéficiaires qui sont principalement le Mali, le Sénégal, le Maroc et les Comores.

Ces investissements de proximité sont financés pour le tiers au moins de leur coût par les migrants. À ce financement, s'ajoutent la contribution des collectivités concernées dans les pays d'origine ainsi que celle du FSP : 6 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus à ce titre pour 2008.

Il s'agit de projets de faibles montants. À titre d'exemple, au Mali, depuis la signature de la convention sur le codéveloppement le 15 mars 2006, un million d'euros ont été mobilisés auprès des migrants et des partenaires, pour 229 projets de promotion de l'activité économique.

En outre, 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement inscrits dans le programme permettront l'élargissement du champ géographique des interventions, tel que défini par la liste des pays prioritaires pour les programmes de codéveloppement dans l'objectif du contrôle de l'immigration ⁽¹⁾.

b) Les accords de gestion concertée des flux migratoires

Le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement a entrepris de négocier une série d'accords portant sur la gestion concertée des flux migratoires et le codéveloppement. Cependant, le principal objectif de ces accords est bien de s'appuyer sur les pays concernés pour la maîtrise de l'immigration et le contrôle des frontières. **Le volet codéveloppement de chaque accord, qui ne s'élève qu'à 2 millions d'euros, est destiné à faire accepter à ces pays des mesures qui ne vont pas dans leur intérêt.**

Quatre accords de ce type ont été signés en 2007 (Sénégal, Gabon, Congo, Bénin) et six seront signés en 2008 (Togo, RDC, Mali, Madagascar, Haïti, Cameroun). Les programmes de codéveloppement envisagés dans le cadre des accords portent sur le cofinancement de projets de développement local initiés par des associations de migrants, l'accompagnement des initiatives économiques de migrants, l'appui aux diasporas qualifiées pour des interventions dans leur pays d'origine et le soutien aux initiatives de développement des jeunes issus de l'immigration.

42 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont demandés pour les accords qui seront signés d'ici 2010. Chaque accord recevra 2 millions d'euros, c'est pourquoi il est demandé 12 millions d'euros de crédits de paiement pour les six accords prévus en 2008.

(1) Ces pays sont les suivants : Algérie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cap Vert, Cameroun, Comores, Congo, Congo RDC, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Somalie, Surinam, Tchad, Tunisie, Vietnam.

3.— La mobilisation de l'épargne des migrants

Un autre volet de la politique de codéveloppement consiste en la mise en place de conditions favorables aux transferts d'épargne et à l'investissement de ces fonds dans des projets de développement. Les transferts informels et formels, au départ de la France, sont évalués à près de 8 milliards d'euros par an. Une étude menée à l'initiative du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, en liaison avec la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, sur quatre pays (Comores, Mali, Maroc, Sénégal) met en évidence l'importance des transferts par rapport au PIB de ces pays.

TRANSFERTS DES MIGRANTS VERS LEURS PAYS D'ORIGINE

(en millions d'euros)

	Toutes origines	Origine France	Transferts/PIB
Maroc	4 074	1 507	9 %
Sénégal	1 254	449	19 %
Mali	456	295	11 %
Comores	72	70	24 %

Source : Extrait du rapport « L'intégration économique des migrants et la valorisation de leur épargne » de Charles Milhaud, septembre 2006.

Or, les transferts financiers vers les pays en développement subissent des frais bancaires extrêmement élevés, notamment en raison de la faiblesse de l'offre bancaire pour l'envoi d'argent dans les zones rurales, rendant les populations immigrées très dépendantes de certaines enseignes. Un site Internet ⁽¹⁾ comparateur de prix est en cours de création. À destination des populations immigrées en France, il présentera différentes prestations disponibles pour le transfert de l'épargne des migrants en direction de certains pays : Tunisie, Maroc, Comores, Sénégal, Mali.

Par ailleurs, La Poste et l'Union postale universelle ont créé un nouveau mandat « express international », garantissant un transfert d'argent en deux jours, pour un prix souvent inférieur de moitié aux services jusqu'ici les plus utilisés.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a créé le compte épargne codéveloppement. Ce compte est censé mobiliser l'épargne des migrants, jusqu'à 50 000 euros, pour des investissements productifs dans leur pays d'origine, à travers une défiscalisation de leurs revenus en France dans la limite de 25 % par an et de 20 000 euros. Ce compte a deux limites : tout d'abord, il ne s'adresse qu'aux migrants assujettis à l'impôt sur le revenu. D'autre part, pour l'instant, seul le groupe Caisse d'épargne a montré son intérêt pour ce dispositif,

(1) www.voidargent.fr

en signant une convention avec le ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi et le ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, le 11 septembre 2007.

Un montant de 5 millions d'euros avait été inscrit dans la loi de finances pour 2007 au titre des dépenses fiscales et ne sera pas décaissé, le groupe de la Caisse d'épargne envisageant de mettre en place le compte en 2008.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Après les auditions de M. Brice Hortefeux, ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, de M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération et de la francophonie, et de M. Hervé Novelli, secrétaire d'État aux Entreprises et au commerce extérieur, sur les crédits de la mission *Aide publique au développement* et du compte spécial *Prêts à des États étrangers* (voir *compte rendu analytique officiel de la réunion du 7 novembre 2007*⁽¹⁾), lors de la réunion de la commission élargie, la commission des Finances a examiné les crédits de ces missions.

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur spécial visant à redéployer des crédits du FASEP-études (fonds d'étude et d'aide au secteur privé), destinés aux pays émergents, vers le fonds de solidarité prioritaire (FSP) qui finance des aides aux pays les moins avancés.

M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial, a regretté que l'aide publique au développement française ait tendance à se disperser, notamment au profit des pays émergents. L'amendement propose d'augmenter de 10 millions d'euros les crédits de l'action *Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) et les pays les moins avancés (PMA)* du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*, afin d'abonder le FSP, qui finance des projets de développement dans les pays de la ZSP, c'est-à-dire les pays les plus pauvres.

En contrepartie, cet amendement diminue de 10 millions d'euros les crédits d'intervention du FASEP-études inscrits à l'action *Aide économique et financière bilatérale* du programme *Aide économique et financière au développement*. Le FASEP-études intervient dans une soixantaine de pays émergents et en transition et finance des prestations d'études ou d'assistance technique réalisées par des entreprises françaises. La majeure partie de son activité s'adresse aux pays émergents, qui ont moins besoin d'aide au développement que les PMA.

En réponse au **Président Didier Migaud**, il a précisé que les crédits demandés pour l'action *Aide économique et financière bilatérale* en 2008 s'élevaient à 386 millions d'euros en autorisations d'engagement et 177 millions d'euros en crédits de paiement. L'amendement a donc un impact limité. Quant au FASEP-études, il est doté de 19 millions d'euros pour 2008.

M. Jérôme Chartier a demandé des précisions sur les activités du FASEP-études et sur la consommation de ses crédits.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2008/commissions_elargies/cra/C007.asp

M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial, a répondu que le FASEP-études soutenait des entreprises françaises qui réalisent des études techniques d'avant-projet dans les pays émergents et en transition, principalement dans les domaines de l'environnement et des transports. En 2006, 16 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés sur 20 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale. Il est sans doute utile d'encourager les entreprises françaises sur les marchés en forte croissance, mais ce type d'intervention devrait dépendre du secrétariat d'État chargé des entreprises et du commerce extérieur, et non de l'aide publique au développement.

M. Michel Bouvard a estimé cet amendement opérationnel et justifié, dans la mesure où il s'agit d'un redéploiement de crédits d'intervention entre deux fonds qui n'ont pas la même destination.

La commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-186**).

M. Jérôme Chartier a ensuite souhaité que le Rapporteur spécial fasse le point sur le Haut conseil de la coopération internationale (HCCI), dont l'utilité reste à prouver, et qui est installé dans de somptueux locaux du 7^{ème} arrondissement de Paris. Il semble que son ancien président, M. Jacques Pelletier, décédé en septembre dernier, n'ait pas encore été remplacé.

M. Michel Bouvard a déploré que le Gouvernement n'ait pas respecté l'engagement pris lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 d'inclure l'Agence française de développement dans la liste des opérateurs au sens de la LOLF.

M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial, a confirmé que le Gouvernement refusait de considérer l'AFD comme un opérateur, malgré les demandes répétées de la commission des Finances, de la Cour des comptes et du ministère des Affaires étrangères. Le ministère des Finances fait valoir que dans ce cas, la dette de l'AFD serait comptabilisée dans la dette publique de la France.

L'AFD est, de fait, très peu contrôlée.

Le **Président Didier Migaud** a suggéré la mise en œuvre d'un contrôle de l'AFD par le rapporteur spécial.

M. Jérôme Chartier s'est interrogé sur les modalités du transfert de la gestion de la réserve pays émergents de l'AFD vers Natixis et s'est demandé si cette opération avait fait l'objet d'un appel d'offre.

Malgré l'avis défavorable de son Rapporteur spécial, la commission a ensuite *adopté* les crédits de la mission *Aide publique au développement* ainsi modifiés et les crédits du compte spécial *Prêts à des États étrangers*.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 33

Amendement n° II-186 présenté par M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

État B

Mission « Aide publique au développement »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

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

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Votre Rapporteur spécial tient à exprimer de nouveau ses vifs remerciements aux personnes qu'il a rencontrées et qui lui ont fourni les éléments nécessaires à la préparation de ce rapport :

Mme Anne Gazeau-Secret, directrice générale de la coopération internationale et du développement et M. Jean-Christophe Deberre, directeur du développement et de la coopération technique

MM. Renaud Colombier, directeur de Coordination Sud et Régis Mabilais, responsable de programme APD

M. Xavier Musca, directeur général du Trésor et de la politique économique, M. Julien Rencki, sous-directeur Affaires financières internationales et développement, et M. François Marion, chef du bureau Aide au développement et institutions multilatérales de développement

M. Alain Pichon, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, M. Roch-Olivier Maistre, conseiller maître à la quatrième chambre et Mme Monique Saliou, conseiller maître à la première chambre

M. Guy Serieys, ambassadeur chargé du codéveloppement au ministère des affaires étrangères, et M. Yves Bentolila, conseiller technique pour les affaires budgétaires au ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité national et du codéveloppement

M. Jean-Michel Sévérino, directeur général de l'Agence française de développement, M. Jean-Marc Pradelle, responsable des relations avec les élus et M. Gilles Bergin, directeur du département comptabilité et contrôle de gestion.