

N° 78

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 4

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT**

*(Compte spécial : prêts à des États étrangers*

*Compte spécial : accords monétaires internationaux)*

*Rapporteur spécial : M. Michel CHARASSE*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619**

**Sénat : 77 (2006-2007)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

Pages

<b>GLOSSAIRE</b> .....	9
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES TROIS MISSIONS</b> .....	11

### PREMIÈRE PARTIE

#### GRANDES TENDANCES DE L'ÉVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE ET FRANÇAISE

##### SECTION I.

##### ÉVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE

<b>I. UNE TRÈS FORTE HAUSSE EN 2005</b> .....	17
<b>II. L'ÉVOLUTION ATTENDUE A MOYEN TERME</b> .....	18
A. DES ENGAGEMENTS FORTS MAIS À LA TRADUCTION INCERTAINE .....	18
B. LES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE FINANCEMENT .....	20

##### SECTION II.

##### L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT, UN PÉRIMÈTRE PLUS VASTE QUE LA MISSION BUDGÉTAIRE

<b>I. ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'APD FRANÇAISE ET PERSPECTIVES POUR 2007</b> .....	21
A. UNE FORTE HAUSSE DEPUIS 2000 .....	21
B. LES AMBIGUÏTÉS DE L'AUGMENTATION DE L'APD .....	23
1. <i>La moitié de l'aide ne se traduit pas réellement sur le terrain</i> .....	23
2. <i>Le poids croissant de l'écolage et de l'aide aux réfugiés</i> .....	24
a) 852 millions d'euros au titre de l'écolage en 2006 .....	24
b) L'aide aux réfugiés .....	25
C. VENTILATION SECTORIELLE ET GÉOGRAPHIQUE .....	25
<b>II. LES PROGRÈS INÉGAUX DE LA NOUVELLE NOMENCLATURE</b> .....	26
A. DES CRÉDITS RELATIVEMENT ÉPARPILLÉS .....	26
B. LES CRITÈRES DE NOTIFICATION AU CAD SONT UN FACTEUR DE COMPLEXITÉ .....	27

## DEUXIÈME PARTIE –

### LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

#### SECTION I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

<b>I. PRÉSENTATION GLOBALE DES EMPLOIS ET DES CRÉDITS</b> .....	31
A. EMPLOIS ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES .....	31
B. COÛTS COMPLETS ET MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE.....	32
<b>II. STRATÉGIE ET RÉFORMES INDUITES PAR LA LOLF</b> .....	33
A. UN EFFORT ENCORE PERFECTIBLE DE LISIBILITÉ AVEC LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE.....	33
B. LES OUTILS DE PILOTAGE ET DE COORDINATION DE L’AIDE .....	38
1. <i>Les dernières orientations du CICID</i> .....	38
2. <i>Des instruments de coordination destinés à pallier la multiplicité des intervenants</i> .....	40
3. <i>La poursuite des transferts sectoriels et de la réforme de l’assistance technique</i> .....	41
4. <i>Les efforts d’amélioration du pilotage exercé par la DGCID</i> .....	43
5. <i>L’impact concret de la LOLF sur la gestion des SCAC</i> .....	44
<b>III. EXÉCUTION SUR LES EXERCICES 2005 ET 2006</b> .....	45

#### SECTION II.

#### LE PROGRAMME 110

#### « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT »

<b>I. PRÉSENTATION, EFFECTIFS ET COÛTS ANALYTIQUES</b> .....	49
A. LES INTERVENANTS DU PROGRAMME .....	49
B. LE FAIBLE MONTANT DES COÛTS ANALYTIQUES VENTILÉS SUR CE PROGRAMME .....	50
<b>II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS</b> .....	51
<b>III. OBJECTIFS ET INDICATEURS</b> .....	52
A. LE MAINTIEN DES QUATRE OBJECTIFS .....	52
B. LA RÉDUCTION DE DIX À SIX DU NOMBRE D’INDICATEURS.....	53

<b>IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION</b> .....	54
<b>A. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE MULTILATÉRALE : 642,8 MILLIONS D'EUROS</b>	54
1. <i>De multiples contributions obligatoires aux banques et fonds multilatéraux</i> .....	54
2. <i>Une représentation française encore insuffisante dans les institutions financières internationales</i> .....	56
<b>B. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE BILATÉRALE : 186,8 MILLIONS D'EUROS</b> .....	58
1. <i>Les dépenses de fonctionnement</i> .....	58
2. <i>Les dépenses d'intervention</i> .....	59
a) Les bonifications d'intérêts versées à l'AFD.....	60
b) Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM).....	60
c) L'aide budgétaire.....	60
d) La coopération technique et l'ingénierie.....	61
3. <i>L'évolution quantitative et qualitative des ressources et concours de l'AFD</i> .....	62
a) Un volume d'activité en croissance.....	62
b) Une situation financière satisfaisante mais une moins bonne qualité des projets.....	64
c) Les nouvelles extensions du périmètre d'intervention de l'AFD.....	65
d) Les récents contrôles exercés par la Cour des comptes sur l'AFD et Proparco.....	66
<b>C. TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES : 164,5 MILLIONS D'EUROS</b> .....	67

### SECTION III.

#### LE PROGRAMME 209

#### « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT »

<b>I. PRÉSENTATION ET EFFECTIFS</b> .....	69
<b>A. ARCHITECTURE ET OPÉRATEURS</b> .....	69
1. <i>Un programme qui ne regroupe pas tous les crédits d'APD du ministère des affaires étrangères</i> .....	69
2. <i>De nombreux opérateurs en voie de réforme</i> .....	70
<b>B. 2.983 EMPLOIS À TEMPS PLEIN</b> .....	71
1. <i>Des effectifs aux statuts multiples et dont la diminution réelle est faible</i> .....	71
2. <i>Le personnel d'assistance technique</i> .....	73
<b>II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS</b> .....	74
<b>A. VENTILATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS</b> .....	74
<b>B. CONTENU DES ACTIONS</b> .....	76
<b>III. OBJECTIFS ET INDICATEURS</b> .....	78
<b>A. CINQ OBJECTIFS</b> .....	78
<b>B. DOUZE INDICATEURS AU LIEU DE QUATORZE EN 2006</b> .....	79

<b>IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION.....</b>	<b>81</b>
A. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX.....	81
1. Bourses, missions d'experts et invitations .....	81
2. Une aide-projet menacée à moyen terme ? .....	82
B. ANIMATION ET COORDINATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : 36,1 MILLIONS D'EUROS .....	84
C. AFFIRMATION DE LA DIMENSION CULTURELLE DU DÉVELOPPEMENT : 186,2 MILLIONS D'EUROS .....	85
1. Une forte hausse des dépenses de fonctionnement .....	85
2. Les dépenses d'intervention .....	85
D. PROMOTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT : 135,9 MILLIONS D'EUROS.....	86
E. AIDE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS : 868,4 MILLIONS D'EUROS .....	87
1. Les dépenses de fonctionnement et la réforme de l'AFVP .....	87
2. Des dépenses d'intervention très diversifiées .....	87
a) La France, premier contributeur au Fonds de lutte contre le sida .....	88
b) L'aide alimentaire.....	88
c) Le soutien aux ONG .....	89
d) L'appui à la coopération décentralisée.....	91
e) Les subventions à l'AFD au titre des dons et des C2D .....	91
f) Les autres actions .....	95
F. PARTICIPATION AUX DÉBATS SUR LES ENJEUX GLOBAUX ET AUX DISPOSITIFS MULTILATÉRAUX D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : 828 MILLIONS D'EUROS.....	96
1. Une diminution de la contribution de la France au FED .....	96
2. La poursuite de la hausse des contributions volontaires aux organismes des Nations Unies .....	97
3. La reconduction des crédits de la francophonie .....	98
G. AIDE AUX POPULATIONS TOUCHÉES PAR LES CRISES : 62,9 MILLIONS D'EUROS....	99
1. La situation tendue du Fonds d'urgence humanitaire.....	100
2. L'aide à la reconstruction .....	101

### **TROISIÈME PARTIE – LES MISSIONS HORS BUDGET GÉNÉRAL**

#### **SECTION I. LA MISSION « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »**

<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION.....</b>	<b>103</b>
A. TROIS PROGRAMMES QUI ONT SUCCÉDÉ À D'ANCIENS COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR.....	103
B. UNE MISSION DANS LE PÉRIMÈTRE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT .....	105
1. La comptabilisation des annulations en APD .....	105
2. L'impact très variable des prêts .....	105

<b>II. LE PROGRAMME 851 « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS, DE LA RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS, EN VUE DE FACILITER LA RÉALISATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES »</b> .....	107
A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME .....	107
1. Nature des prêts financés sur ce programme.....	107
2. Equilibre financier et justification des recettes .....	109
B. OBJECTIF ET INDICATEUR.....	109
C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO.....	110
1. Les autorisations d'engagement.....	110
2. Les crédits de paiement.....	111
<b>III. LE PROGRAMME 852 « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE »</b> .....	112
A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME .....	112
1. Un programme dédié aux allègements de dette .....	112
2. L'initiative PPTE et l'approche d'Evian .....	113
a) L'initiative PPTE.....	113
b) L'« approche d'Evian » pour les pays non PPTE .....	114
3. Equilibre financier et justification des recettes .....	114
B. L'IMPACT FINANCIER DES ANNULATIONS ET CONSOLIDATIONS DE DETTE .....	116
1. Des mécanismes complexes d'imputation .....	116
2. Une meilleure information sur les annulations réalisées via la Coface .....	118
C. OBJECTIF ET INDICATEUR.....	120
D. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO .....	120
1. Une justification quasi-inexistante .....	120
2. La reprise des annulations au titre de l'initiative PPTE.....	121
3. L'impact du traitement de la dette irakienne.....	122
<b>IV. LE PROGRAMME 853 « PRÊTS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN VUE DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DANS DES ETATS ÉTRANGERS »</b> .....	124
A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME .....	124
1. Objectif et nature des prêts financés sur ce programme .....	124
2. Equilibre financier et justification des recettes .....	124
B. OBJECTIFS ET INDICATEURS .....	125
C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO.....	125

## SECTION II.

### LA MISSION « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »

<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	127
A. UNE MISSION DÉSORMAIS STRUCTURÉE EN TROIS PROGRAMMES.....	127
B. UNE MISSION NON DOTÉE EN 2007 .....	127

<b>II. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA COOPÉRATION AVEC LA ZONE FRANC</b> .....	128
<b>III. LES FONDEMENTS ET MODALITÉS DE LA COOPÉRATION MONÉTAIRE</b> .....	129
A. QUATRE PRINCIPES .....	129
B. TROIS UNIONS ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES.....	130
C. LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION AVEC L'UMOA ET L'UMAC.....	131
<b>LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	133
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	135
• Article 42 <b>Garantie de l'Etat à l'Agence française de développement au titre de la facilité financière internationale pour la vaccination</b> .....	135
• Article 42 bis (nouveau) <b>Relèvement du plafond des annulations de dettes</b> .....	141
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES</b> .....	145
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	149



## GLOSSAIRE

ADETEF : Association pour le développement des échanges en technologies économiques et financières

AFAA : Association française d'action artistique

AFVP : Association française des volontaires de progrès

AID : Association internationale pour le développement (Banque mondiale)

AFD : Agence française de développement

C2D : contrat de désendettement-développement

CAD : Comité d'aide au développement (de l'OCDE)

CIAP : Comité interministériel de l'audit des programmes

CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement

COSP : Conférence d'orientation stratégique et de programmation

DCP : document-cadre de partenariat

DGCID : Direction générale de la coopération internationale et du développement (au sein du MAE)

DPT : document de politique transversale

ETPT : équivalent temps plein travaillé

FASEP : Fonds d'études et d'aide au secteur privé

FSP : Fonds de solidarité prioritaire

FUH : Fonds d'urgence humanitaire

GIP FCI : groupement d'intérêt public France coopération internationale

MAE : ministère des affaires étrangères

MAIIONG : mission d'appui à l'action internationale des organisations non gouvernementales (au sein de la DGCID)

MINEFI : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

PAP : projet annuel de performances

(Initiative) PPTE : pays pauvres très endettés

RPE : Réserve pays émergents

UMAC : Union monétaire d'Afrique centrale

UMOA : Union monétaire ouest-africaine

ZSP : Zone de solidarité prioritaire



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES TROIS MISSIONS

### I – MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT »

#### 1 – Stratégie et périmètre de l'aide au développement

- Les outils de pilotage et de coordination de la mission « *Aide publique au développement* » ont été modernisés et étoffés. L'objectif d'une APD à 0,5 % du RNB en 2007 (hors UNITAID et IFFIm) devrait également être atteint. A plus long terme, **le respect de l'objectif de 0,7 % en 2012 paraît plutôt hasardeux.**

- **On peut contester l'inscription dans le programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » des actions de promotion de la culture française et de la francophonie**, qui ne constituent pas réellement de l'APD. Les crédits correspondants auraient sans doute davantage vocation à rejoindre le programme 185 « *Rayonnement culturel et scientifique* ».

- Les dons privés aux ONG humanitaires devraient être comptabilisés dans la **dépense fiscale** affectée à la mission APD.

- Les dépenses d'intervention de l'action 1 du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » relatives au Fonds « sarcophage » de Tchernobyl (4,5 millions d'euros de CP), au *Northern dimension environmental partnership* (3,6 millions d'euros) et au Compte pour la sûreté nucléaire (20 millions d'euros d'AE) **ont trait à la dépollution et à la sécurité nucléaires en Russie, ce qui ne constitue pas à proprement parler de l'APD.** Il en est de même pour les 200.000 euros imputés sur l'action 2 au profit du volet bilatéral du partenariat mondial du G8 contre la prolifération.

#### 2 – Présentation des documents budgétaires et outils de la performance

- **Le DPT a été enrichi mais peut encore être amélioré**, tant dans le périmètre des programmes concourant à la politique transversale que dans la définition des indicateurs associés et la présentation chiffrée de l'effort non budgétaire d'APD. **Les imputations et les notifications au CAD requièrent une grande précision**, ne serait-ce que pour éviter la désagréable impression d'un certain arbitraire dans l'évaluation de l'effort global d'APD.

- Les informations du DPT comme les réponses au questionnaire budgétaire sur **l'écolage et l'aide aux réfugiés**, qui représentent environ 15 % de l'aide, sont toujours **insuffisantes** et entretiennent le flou sur la légitimité de leur notification complète en APD.

- Les objectifs et indicateurs du programme 110 sont dans l'ensemble bien conçus, et la réduction du nombre de ces derniers est opportune, hormis la suppression de l'indicateur de mobilisation de ressources extérieures par l'ADETEF. **Certaines cibles, atteintes deux à trois ans avant l'échéance, semblent cependant manquer de pertinence ou trop modestes.** La logique de performance de la LOLF ne peut exercer d'effets bénéfiques sur la gestion et l'efficacité des crédits publics que si les cibles sont suffisamment ambitieuses.

- **La présentation du programme 209, et en particulier la justification au premier euro, a progressé.** Les indicateurs sont bien renseignés et leur nombre a été opportunément réduit. Comme pour le programme 110, **certaines cibles paraissent toutefois mal calibrées** et atteintes trop tôt. Le contenu disparate comme l'intitulé polyvalent de l'action 4 « *Aide en faveur du développement et lutte contre la pauvreté et les inégalités* » manifestent un défaut d'architecture.

### 3 – Effectifs, opérateurs et assistance technique

- **Un mouvement de réforme bienvenu concerne plusieurs opérateurs** concourant à l'APD. Outre les fusions de l'ADPF et de l'AFAA ou d'EGIDE et d'Edufrance, les conventions d'objectifs et de moyens doivent permettre d'améliorer la prévisibilité des subventions et le pilotage des opérateurs, en cohérence avec les priorités de l'Etat.

Des objectifs chiffrés et relativement ambitieux ont également été assignés à l'AFVP, dont la gestion est en voie d'amélioration et dont le coût pour l'Etat est en diminution tendancielle.

Néanmoins, **la stabilité de la subvention accordée à CulturesFrance ne tient pas compte des économies de gestion** que l'on peut légitimement escompter de la fusion. Votre rapporteur spécial vous propose donc un **amendement** de réduction de 200.000 euros de cette subvention.

- **La réduction des effectifs du programme 209 est moindre qu'il y paraît**, puisque la diminution de 148 ETPT inclut le transfert de 129 assistants techniques à l'AFD. **La dotation en crédits de titre 2 paraît plus sincère que dans le PLF pour 2006**, les coûts paramétriques de l'assistance technique ayant été affinés et sensiblement réévalués (de 20 %). La revalorisation de 32 % des indemnités de changement de résidence paraît toutefois **excessive**. En outre, il devient urgent de **régler les anciens contentieux**, pour un montant de 600.000 euros.

- **La diffusion des pratiques et objectifs de la LOLF dans les SCAC doit encore progresser**, en particulier en matière de recours à la fongibilité et aux redéploiements de crédits.

- **L'assistance technique** connaît des mutations structurantes depuis une dizaine d'années, accentuées par le nouveau mode de gestion des ETI par l'AFD et FCI, et l'inévitable diminution de ses effectifs a aujourd'hui atteint un seuil critique. **L'action gouvernementale est encore trop compartimentée dans ce domaine**, la multiplication des structures dédiées dans les différents ministères étant facteur d'illisibilité, de coûts et de perte de compétitivité dans la conquête des marchés auprès des institutions multilatérales. **Une comparaison internationale de la compétitivité de l'expertise publique française fait également défaut.**

- **Les moyens de FCI se sont révélés sous-dimensionnés et son positionnement ambigu<sup>1</sup>** ; sa situation est en voie de clarification mais il ne constitue pas encore l'opérateur transversal qu'il a vocation à être. Si la perspective d'un opérateur unique paraît lointaine et incertaine, **la fusion des trois opérateurs FVI, ESTHER et Santé doit être envisagée.**

- **Le financement et le suivi des ONG ont été améliorés** et tiennent compte des recommandations formulées par votre commission et la Cour des comptes : création de la MAIIONG, audit du FONJEP, expérience de déconcentration, renforcement du dialogue, reversements des trop-perçus, réduction des délais d'instruction et de paiement, insertion d'un indicateur de performance dédié (mais dont l'ambition paraît modeste).

**Cette action devrait cependant être poursuivie par l'établissement de conventions avec les principales ONG financées, la mise en place d'une « notation » annuelle qui serait adressée aux SCAC, et l'incitation au regroupement des associations**, compte tenu du grand nombre d'ONG financées (près de 200 en 2005-2006, hors FONJEP).

- La DGCID accomplit un **effort réel en matière d'évaluation externe** des thèmes, projets et pays de mise en œuvre de l'APD, comme de l'action des ONG subventionnées.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'information de votre rapporteur spécial n° 346 (2005-2006) « Opérations de contrôle budgétaire effectuées dans le Pacifique, les Grandes Antilles et auprès du GIP France Coopération Internationale ».

#### 4 – Agence française de développement

- L'accroissement du volume d'activité de l'AFD repose en grande partie sur des prêts octroyés hors de la ZSP, et se traduit par une diminution de la part de son activité en Afrique subsaharienne. Cette tendance centripète est accentuée par la décision du CICID autorisant l'Agence à intervenir dans certains pays émergents. **Votre rapporteur spécial craint que cette diversification géographique et sectorielle, certes facteur de rentabilité, ne soit à terme pas cohérente avec le positionnement de l'AFD comme pivot de l'APD française.** Les liens financiers, comptables et organisationnels entre Proparco et sa maison-mère doivent également être clarifiés.

- **Le dispositif du C2D doit faire l'objet d'un premier bilan.** L'ingénierie financière est complexe mais permet de sécuriser les fonds, et les décaissements se révèlent plus lents que prévus. L'impact en termes de développement est inégal et l'appropriation par les autorités locales et la société civile insuffisante. Le canal de l'aide budgétaire non affectée améliore les décaissements mais contrevient au principe même des points d'affectation du C2D et rend difficile toute évaluation. Les C2D permettent également, dans certains pays, de « masquer » la diminution des instruments plus traditionnels de l'aide et de l'assistance technique dans les pays de la ZSP.

- **Les rémunérations des ETI transférés font l'objet d'une ouverture d'AE sur le programme 209, mais pas de CP, et le financement des C2D en 2007 repose essentiellement sur des crédits non budgétaires.** L'Agence est ainsi fortement mise à contribution et son résultat de 2006 serait intégralement prélevé, au titre des programmes 110 et 109, ce qui tend à la positionner non seulement comme opérateur-pivot, mais également comme « vache à lait ».

#### 5 – Aide multilatérale

- **L'aide multilatérale représente toujours une part importante du programme avec 55 % des CP** (hors bourses à l'Association universitaire de la francophonie). Ce canal permet de respecter plus aisément les objectifs d'augmentation de l'APD, compte tenu de ses moindres contraintes techniques.

- **Le PAP du programme 110 est insuffisamment précis sur les conditions de remboursement après 2007 de la Facilité financière pour la vaccination (IFFIm),** pour laquelle est demandée l'ouverture de 920 millions d'euros d'AE. On peut également se demander si le prélèvement sur le produit de la taxe sur les billets d'avion, plafonné à 10 % (soit une estimation de 20 millions d'euros en 2007), suffira réellement à financer en 2007 la première annuité de la première émission obligataire, dont la quote-part pour la France est évaluée à 373 millions d'euros sur 14 ans.

- **Le FED continue d'améliorer ses décaissements** (même si les restes à liquider demeurent importants), notamment en recourant à l'aide budgétaire. Les négociations sur le X<sup>e</sup> FED, dont les paiements ne devraient pas débiter avant 2010, ont permis à la France **d'abaisser sa clef de contribution de 24,3 % à 19,55 %**, tout en demeurant le premier Etat membre « sur-contributeur » par rapport à la contribution au budget communautaire. Votre rapporteur spécial regrette que les perspectives d'une budgétisation du FED soient abandonnées, et considère que **l'efficacité des nouvelles procédures de décision doit être relativisée**, le formalisme antérieur ayant tendance à se « déconcentrer » auprès des représentations locales, ainsi que plusieurs chefs de délégation le lui ont expliqué lors de ses contrôles budgétaires sur place.

- L'influence de la France sur les orientations géographiques et sectorielles des institutions multilatérales, que l'objectif 1 entend accroître, **demeure desservie par la sous-représentation de nos ressortissants** dans les échelons décisionnels des institutions financières multilatérales, en particulier à la Banque mondiale et à la Banque interaméricaine de développement.

## 6 – Aide bilatérale

- Les hypothèses d'AE et de CP afférentes à l'aide-projet de l'AFD, qui fondent l'estimation de la rémunération de l'Agence financée sur le programme 110, **diffèrent de celles du programme 209**, sans que les explications fournies aient été suffisamment éclairantes.

- Le FASEP-études profite peu aux pays les moins avancés, et tend à être un **instrument à mi-chemin entre l'APD et le soutien au commerce extérieur**.

- La couverture des 70 millions d'euros d'AE ouvertes pour la reconstitution quadriennale du **Fonds français pour l'environnement mondial**, rendue nécessaire par l'accélération des décaissements, ne paraît pas assurée par les 5 millions d'euros de CP.

- Les crédits de paiement affectés à l'aide-projet bilatérale augmentent de 4 %, mais la diminution de 20 % des engagements **pourrait rendre plus difficile, à moyen terme, le respect de l'objectif d'une APD à 0,7 % du RNB en 2012**, compte tenu de la future diminution des allègements de dette. Votre rapporteur spécial vous propose donc un **amendement** tendant à relever les autorisations d'engagement de l'aide-projet financée sur le programme 209.

- **L'appui à la coopération décentralisée paraît insuffisamment structuré**, si l'on considère la « collection » de priorités géographiques et thématiques de la DGCID. La Commission nationale pour la coopération décentralisée a finalement été réunie le 3 octobre 2006 après plus de trois ans d'inactivité.

- Le **Fonds d'urgence humanitaire** connaît une situation financière tendue et peine à faire face aux besoins croissants des nombreux pays en crise ou affectés par des catastrophes naturelles. L'urgence des situations doit aussi se traduire dans la diligence des paiements.

## II – MISSION « *PRETS A DES ETATS ETRANGERS* »

- La création de cette mission dans le projet de loi de finances pour 2006, et les justifications de crédits qu'elle comporte, contribuent à **une présentation plus claire des dépenses engagées par l'Etat au titre des prêts à des Etats étrangers**. En outre, les informations fournies sur les montants d'annulations portées par la Coface, qui devraient représenter le quart de l'APD française en 2006, sont désormais un peu plus complètes, bien qu'elles ne demeurent pas encore à la hauteur des enjeux financiers.

Il apparaît cependant que **la justification au premier euro des crédits imputés sur le programme 852 « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France » est toujours quasiment inexistante**, et partiellement compensée par les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial. De même, la justification des crédits du programme 853 « *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers* » est trop lacunaire.

- La **cible** pour 2009 de l'indicateur du programme 851 (prêts de la Réserve pays émergents) a été atteinte dès 2005, et celle de l'indicateur du programme 852 le serait dès 2006, ce qui tend à en relativiser, pour des raisons différentes, la pertinence.

- La part toujours élevée des annulations de dette dans l'APD française en 2006 et 2007 est tributaire de la montée en puissance de l'initiative PPTE, de certains dispositifs bilatéraux et **des montants très élevés d'annulations de dettes consenties au profit de plusieurs pays**, en particulier le Nigeria, l'Irak, le Cameroun et la République démocratique du Congo.

Outre que certaines de ces annulations demeurent soumises à des aléas, susceptibles de minorer le montant *in fine* déclaré en APD, **la prépondérance de ces dispositifs peut susciter des inquiétudes quant à la capacité réelle de la France à honorer à moyen terme ses engagements d'APD**. La probable diminution de ces traitements de la dette à compter de 2008 ne pourra qu'être relayée par une forte augmentation des crédits budgétaires, de l'ordre de un milliard d'euros, si la France veut respecter son engagement d'une APD équivalente à 0,7 % du RNB en 2012.

- Le programme 851 finance des prêts essentiellement dédiés aux pays émergents, et **ne constitue pas à cet égard le « cœur de cible » de l'APD française**.

### III – MISSION « *ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX* »

Compte tenu de l'absence d'opérations budgétaires sur cette mission, qui n'a vocation à être dotée qu'en cas de dégradation de la situation économique et financière des Etats de la zone Franc, **votre rapporteur spécial n'a pas de remarques particulières à formuler** sur la mission « *Accords monétaires internationaux* ».





## **PREMIÈRE PARTIE – GRANDES TENDANCES DE L'ÉVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE ET FRANÇAISE**

### **SECTION I. ÉVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE**

#### **I. UNE TRÈS FORTE HAUSSE EN 2005**

Selon les données fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'aide publique au développement (APD) internationale des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a fortement augmenté en 2005 pour atteindre le **niveau sans précédent de 106,5 milliards de dollars, soit une augmentation de 33,8 % en termes réels** (26,9 milliards de dollars) par rapport à 2004, qui fait suite à un accroissement de 15,1 % en 2004. Ce total représente **0,33 % du revenu national brut (RNB)** global des membres du CAD, soit une forte hausse par rapport aux 0,26 % de 2004. **Cette progression masque toutefois des évolutions contrastées selon les canaux d'aide** et est essentiellement due aux facteurs suivants :

- **le quintuplement des dons pour allègements de dette**, en particulier au profit de l'Irak (14 milliards de dollars) et du Nigeria (5 milliards de dollars). **Les autres formes d'aide n'ont augmenté que de 8,7 % ;**

- l'aide aux victimes du tsunami, à hauteur de 2,2 milliards de dollars ;

- une **contribution de 18 milliards de dollars à la XIV<sup>e</sup> reconstitution de l'AID** (groupe de la Banque mondiale) a été décidée en février 2005, afin de permettre un accroissement d'au moins 25 % du montant de ses dons et prêts.

**Tous les vingt-deux pays membres du CAD, à l'exception du Portugal, ont fait état d'un accroissement de leur APD en 2005.** Les États-Unis sont restés le donneur d'aide le plus important en volume (27,5 milliards de dollars), suivis par le Japon (13,1 milliards de dollars), le Royaume-Uni (10,8 milliards de dollars), la France (10,1 milliards de dollars) et l'Allemagne (9,9 milliards de dollars). Les seuls pays qui dépassent l'objectif de 0,7 % du RNB préconisé par les Nations Unies pour l'APD sont toujours le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède. De ce fait, **si la France figure au quatrième rang des contributeurs en volume** (après avoir été troisième en 2004), **elle n'est qu'au septième rang en part du RNB.**

La forte hausse de l'APD internationale depuis 2001 peut être considérée comme le **rattrapage d'une tendance de long terme**, et s'inscrit dans la continuité de la Déclaration du Millénaire de décembre 2000.

**APD des principaux pays de l'OCDE membres du CAD (estimations pour 2005)**

(en millions de dollars courants)

	2002	2003	2004	2005	Variation 2002/2005	Variation 2004/2005 en termes réels*	APD/ PNB en 2005
Allemagne	5.324	6.784	7.534	9.915	86,2 %	30,7 %	0,35 %
Belgique	1.072	1.853	1.463	1.975	84,2 %	35 %	0,53 %
Canada	2.004	2.031	2.599	3.731	86,2 %	30,3 %	0,34 %
Danemark	1.643	1.748	2.037	2.107	28,2 %	1,8 %	0,81 %
Espagne	1.712	1.961	2.437	3.123	82,4 %	23,6 %	0,29 %
Etats-Unis	13.290	16.320	19.705	27.457	106,6 %	35,6 %	0,22 %
<b>France</b>	<b>5.486</b>	<b>7.253</b>	<b>8.473</b>	<b>10.059</b>	<b>83,4 %</b>	<b>29,2 %</b>	<b>0,47 %</b>
Italie	2.332	2.433	2.462	5.053	116,7 %	99,9 %	0,29 %
Japon	9.283	8.880	8.922	13.101	41,1 %	51,2 %	0,28 %
Norvège	1.696	2.042	2.199	2.775	63,6 %	13 %	0,93 %
Pays-Bas	3.338	3.972	4.204	5.131	53,7 %	20,2 %	0,82 %
Royaume-Uni	4.924	6.282	7.883	10.754	118,4 %	34,8 %	0,48 %
Suède	2.012	2.400	2.722	3.280	63 %	21 %	0,92 %
Suisse	939	1.299	1.545	1.771	88,6 %	14 %	0,44 %
Etats de l'UE	29.969	37.130	42.910	55.704	85,9 %	27,9 %	0,44 %
Commission européenne	N.D.	N.D.	8.704	9.629	N.D.	10,6 %	N.S.
<b>Total G7</b>	<b>42.643</b>	<b>49.983</b>	<b>57.578</b>	<b>80.068</b>	<b>87,8 %</b>	<b>39,1 %</b>	<b>0,29 %</b>
<b>Total CAD</b>	<b>58.292</b>	<b>69.085</b>	<b>79.553</b>	<b>106.477</b>	<b>82,7 %</b>	<b>33,8 %</b>	<b>0,33 %</b>

\* La variation en termes réels entre 2004 et 2005 tient compte de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

Source : Comité d'aide au développement de l'OCDE

## II. L'ÉVOLUTION ATTENDUE A MOYEN TERME

### A. DES ENGAGEMENTS FORTS MAIS À LA TRADUCTION INCERTAINE

Plusieurs pays, dont la France, ont à plusieurs reprises réitéré leurs engagements portant sur une hausse de l'APD et l'atteinte du ratio de 0,7 % du RNB recommandé par les Nations Unies, de telle sorte qu'une poursuite de la hausse de l'aide internationale est escomptée jusqu'en 2010 (avec 128,1 milliards de dollars constants), voire 2015. **Le Conseil de l'Union européenne a ainsi fixé le 24 mai 2006 un objectif intermédiaire à 0,56 % en 2010**, engageant 16 des 23 membres du CAD.

Se fondant sur les déclarations publiques de ses membres et sur la tendance récente, le CAD a réalisé en 2005 des **projections à l'horizon 2010**, dont il ressort notamment que **la France, si elle poursuit son effort, pourrait consacrer 0,61 % de son RNB à l'APD**. Les autres ratios significatifs sont de 0,51 % pour l'Allemagne, 0,59 % pour l'Espagne (ce qui représenterait un quasi triplement en volume par rapport à 2004), 0,80 % pour les Pays-Bas, 0,59 % pour le Royaume-Uni, 0,18 % pour les Etats-Unis et 0,22 % pour le Japon.

**Ces engagements doivent cependant être analysés avec précaution**, en particulier si l'on se réfère à ceux pris par la communauté des bailleurs pour l'échéance de 2006, lors de la Conférence de Monterrey de mars 2002. L'APD a effectivement continué d'augmenter chaque année en termes réels depuis 2002, mais à un rythme inférieur à celui qu'aurait nécessité la concrétisation des promesses des donateurs pour 2006.

En outre, **les augmentations de flux ne sont pas forcément passées par le canal envisagé**. A Monterrey, lorsqu'ils s'étaient engagés à accroître leur APD de moitié pour 2006, les Etats Unis avaient ainsi prévu de dégager 5 milliards de dollars par le biais du *Millenium Challenge Account* (MCA) qu'ils venaient de créer. Dans les faits, **les versements au titre du MCA n'ont débuté qu'en 2005**, et pour l'exercice 2006 l'administration a demandé une enveloppe de 3 milliards de dollars que le Congrès a ramenée à 1,8 milliard de dollars, le lancement et l'expansion des activités ayant été plus lents que prévu en raison de la nécessité d'en assurer l'appropriation par les pays bénéficiaires.

**Les dépenses d'aide américaine ont néanmoins progressé de 83 % en termes réels entre 2000 et 2004**, contre 20 % pour la moyenne du CAD, sous l'effet des dépenses consenties en Irak (qui n'étaient pas prévues dans les engagements pris à Monterrey) et en Afghanistan, ainsi que de l'augmentation d'autres catégories de dépenses, en faveur de l'Afrique subsaharienne, des instances multilatérales, de la lutte contre le VIH/sida et de l'aide d'urgence.

À supposer qu'il en aille de même des engagements pris par une grande majorité des membres du CAD pour 2010 (dont le Canada, l'UE et le Japon), on peut estimer que :

- l'APD continuera certes d'augmenter, mais à un rythme qui rendra l'objectif de plus en plus difficile à atteindre à l'approche de 2010 ;
- la matérialisation de l'intégralité des 128 milliards de dollars d'aide évalués par le CAD pour 2010 ne peut être considérée comme acquise ;
- il est difficile de prédire longtemps à l'avance les canaux par lesquels passera dans la pratique le surplus d'APD.

L'évolution attendue est également **qualitative**, compte tenu des récentes déclarations des donateurs en faveur d'une plus grande efficacité et prévisibilité de l'aide. Les **financements innovants**, tels que la taxe sur les billets d'avion, la facilité internationale d'achat de médicaments Unitaïd ou la facilité de financement pour la vaccination (cf. *infra*), s'inscrivent dans cette démarche de long terme (jusqu'à 20 ans).

Le rapport du CAD pour 2005 souligne également que l'aide-projet et la coopération technique devraient être privilégiées dans les pays à revenu intermédiaire, tandis que les approches sectorielles et l'aide-programme devraient être les plus suivies dans les pays à faible revenu, en coordination avec les priorités locales.

## **B. LES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE FINANCEMENT**

Les **huit Objectifs pour le développement du millénaire** (ODM, dont le contenu est précisé dans le document de politique transversale), adoptés par la communauté internationale en 2000, constituent un facteur de mobilisation internationale comme de structuration de l'aide française, mais sont également très ambitieux et contrastent avec l'évolution de la situation en Afrique subsaharienne<sup>1</sup>, malgré les espoirs fondés dans la croissance économique de certains pays.

Afin de mieux contribuer aux ODM et de conforter le mouvement global de hausse de l'APD, la communauté internationale a entrepris certaines réflexions et initiatives sur de nouveaux moyens de financement. Le Royaume-Uni, soutenu par la France, a ainsi présenté fin 2003 une facilité internationale de financement (IFF), qui s'est concrétisée en avril 2004 par la facilité internationale de financement pour la vaccination (*International finance facility for immunisation – IFFIm*)<sup>2</sup>. Six Etats européens<sup>2</sup> participent à ce dispositif, qui donnera lieu à **neuf émissions obligataires successives**, afin de lever plus de 4 milliards de dollars sur les marchés. Les modalités de l'IFFIm sont explicitées *infra*, dans le commentaire afférent à l'article 42 du projet de loi de finances pour 2007.

La France a également mis en place, par l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005, la **contribution internationale de solidarité sur les billets d'avion**, qui est effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et prévoit une taxe de 1 à 40 euros, selon la nature du vol et la classe concernée<sup>3</sup>. Dix-sept autres pays se sont également engagés dans une procédure d'adoption de cette contribution.

Une fraction de 10 % du produit de cette taxe est destinée à financer les remboursements de la France au titre du premier emprunt obligataire de l'IFFIm, et le solde à la **facilité internationale d'achat de médicaments** (FIAM/UNITAID), initiée en 2005 par le président de la République et son homologue du Brésil. M. Luiz Inacio Lula da Silva<sup>4</sup>, et dont le lancement est effectif depuis juin 2006. La FIAM est plus particulièrement dédiée à la production et à la diminution du coût des traitements antirétroviraux.

---

<sup>1</sup> Le nombre de personnes vivant en situation d'extrême pauvreté est ainsi passé de 217 millions en 1990 à 317 millions en 2005, et l'espérance de vie des adultes a reculé de 51 ans à 46 ans sur la même période.

<sup>2</sup> Outre la France et le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie, la Norvège et la Suède.

<sup>3</sup> Un euro en classe économique pour les vols intérieurs et les vols intra-européens, 4 euros en classe économique pour les vols internationaux, 10 euros en classes affaires et première pour les vols intérieurs et intra-européens, et 40 euros pour les vols internationaux en classe affaires ou en première classe.

<sup>4</sup> Le Brésil et la France ont été rejoints par le Chili, la Norvège et le Royaume-Uni ; la FIAM est également soutenue par une quarantaine d'autres pays, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales et des fondations privées.

## SECTION II. L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT, UN PÉRIMÈTRE PLUS VASTE QUE LA MISSION BUDGÉTAIRE

### I. ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'APD FRANÇAISE ET PERSPECTIVES POUR 2007

#### A. UNE FORTE HAUSSE DEPUIS 2000

L'aide française au développement inclut **trois composantes** : l'aide publique au développement au sens du CAD de l'OCDE, les apports du secteur privé à des conditions de marché et les apports des ONG aux pays tiers. Les apports du **secteur privé**, qui s'entendent en solde net (ce qui limite la portée de l'évolution des données), comprennent les investissements directs, les crédits à l'exportation et les investissements de portefeuille. Ils ont fortement progressé en 2004 pour s'élever à **17,5 milliards de dollars** (sur un total de 338,8 milliards de dollars tous pays confondus), après un flux net négatif de 12,3 milliards de dollars en 2003.

**Entre 2000 et 2005, l'APD française globale** (donc en incluant l'aide apportée aux collectivités d'outre-mer à statut particulier) **a progressé de 83 %** pour s'établir à 8.149 millions d'euros, soit 0,47 % du RNB. Par rapport à 2004, l'année 2005 a en particulier été marquée par :

- un quasi doublement des allègements de dette, qui dépassent 2,7 milliards d'euros en 2005, **soit le tiers de l'aide totale** ;

- une augmentation des remboursements sur les prêts du Trésor, créant ainsi de l'APD « négative » à hauteur de 306 millions d'euros ;

- et une stabilisation des contributions multilatérales et au FED.

Les estimations pour **2006** prévoient une augmentation limitée à 171 millions d'euros, pour une part du RNB inchangée (0,47 %). **Les allègements de dette se maintiennent à un niveau très élevé et l'aide-programme quadruple.** Les contributions aux institutions financières et fonds multilatéraux s'inscriraient en revanche en baisse de près de 25 %, et l'aide multilatérale dans sa globalité de 4,9 %. Il importe néanmoins de rappeler que les refinancements et annulations de dettes sont, pour une large part, la conséquence d'engagements multilatéraux.

L'évolution escomptée en **2007** (cf. tableau ci-après) permettrait d'atteindre l'objectif énoncé en 2002 par le Président de la République, soit un ratio APD/PNB de **0,5 %**, grâce à une **augmentation du volume d'aide de 10,3 % par rapport à 2006 et un doublement par rapport à 2000. L'aide multilatérale augmenterait de près de 37 %** en raison de la progression de

plus de 120 % des apports aux institutions et fonds multilatéraux, et les allègements de dettes diminueraient de 23,6 %.

**Votre rapporteur spécial considère cependant que l'objectif d'un ratio de 0,7 % en 2012 ne sera pas aisé à atteindre, au point que l'on peut douter de sa faisabilité, en particulier si l'on considère la probable amplification de la baisse des allègements de dette à compter de 2008-2009 (extinction des plans d'apurement des dettes de l'Irak, du Nigeria et des pays éligibles à l'initiative PPTE) et la baisse des autorisations d'engagement sur l'aide-projet financée par le MAE, prévue pour 2007.**

**Evolution de l'effort français d'aide publique au développement (au sens du CAD) depuis 2000**

(en millions d'euros)

	2000	2005	2006 (1)	PLF 2007	Part de l'APD 2007	2000 / 2007 en %	Evolution 2006/2007	
<b>1. Aide bilatérale (dont outre-mer) (2)</b>	<b>3.069</b>	<b>5.839</b>	<b>6.122</b>	<b>6.173</b>	<b>67,2 %</b>	<b>x 2</b>	<b>51</b>	<b>0,8 %</b>
Coopération technique (3)	N.D.	1.930	1.893	1.949	21,2 %	N.D.	56	3 %
Aide-projet (AFD + FSP)	N.D.	262	351	664	7,2 %	N.D.	313	89,2 %
Dont FSP (CP)	N.D.	174	138,7	172,7	1,9 %	N.D.	34	24,5 %
Aide-programme	N.D.	65	258	612	6,7 %	N.D.	354	137,2 %
Dont ajustement structurel AFD	N.D.	-132	-80	236	N.S.	N.D.	N.S.	N.S.
Allègements et refinancements de dettes	520	2.706	2.803	2.142	23,3 %	x 4,1	-661	-23,6 %
Dont								
- Coface	294	1.531	2.029	1.265	13,8 %	x 4,3	-764	-37,7 %
- Refinancements	N.D.	N.P.	-29	94	N.S.	N.D.	N.S.	N.S.
- Compte de consolidation	N.D.	911	776	761	8,3 %	N.D.	-15	-1,9 %
Divers (4)	N.D.	875	818	806	6,3 %	N.D.	-12	-1,4 %
Dont Mayotte et Wallis-et-Futuna	168	222	226	229	2,5 %	36,3 %	3	1,3 %
<b>2. Aide multilatérale</b>	<b>1.384</b>	<b>2.310</b>	<b>2.197</b>	<b>3.007</b>	<b>32,8 %</b>	<b>94,6 %</b>	<b>810</b>	<b>36,9 %</b>
Dont :								
- Aide européenne	859	1.473	1.561	1.592	17,3 %	82,3 %	31	2 %
dont FED	N.D.	628	653	692	7,5 %	N.D.	39	6 %
- Institutions et fonds multilatéraux	525	837	636	1.415	15,4 %	x 2,1	779	122,5 %
<b>Total APD</b>	<b>4.453</b>	<b>8.149</b>	<b>8.320</b>	<b>9.181</b>	<b>100 %</b>	<b>x 2,06</b>	<b>861</b>	<b>10,3 %</b>
<b>APD (COM inclus) rapportée au RNB</b>	<b>0,32 %</b>	<b>0,47 %</b>	<b>0,47 %</b>	<b>0,50 %</b>				

(1) : Prévvision d'exécution à fin septembre 2006. Chiffres définitifs pour l'exercice 2005.

(2) : Les crédits aux collectivités d'outre-mer à statut particulier sont ventilés en 2007 à hauteur de 50 % sur la coopération technique, d'environ 30% sur l'aide programme et de 20 % sur l'aide projet

(3) : Les dépenses de coopération technique relèvent essentiellement du MAE. Elles recouvrent les dépenses d'assistance technique, les bourses d'études, les missions d'experts, les coûts des établissements culturels et une partie du coût des établissements de l'AEFE.

(4) : La rubrique « divers » comprend les coûts administratifs (environ 300 millions d'euros en 2007), les dépenses d'aide aux réfugiés (440 millions d'euros en 2007), et certaines dépenses éligibles à l'APD afférentes aux opérations extérieures de l'armée française (environ 70 millions d'euros en 2007).

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au projet de loi de finances pour 2007 et ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

## **B. LES AMBIGUITÉS DE L'AUGMENTATION DE L'APD**

### **1. La moitié de l'aide ne se traduit pas réellement sur le terrain**

La hausse de l'APD française est réelle et conforme aux objectifs. Mais elle doit également être appréciée au regard des éléments suivants :

- l'aide **bilatérale tend à se stabiliser** en 2007 compte tenu de la diminution des allègements de dette. La forte augmentation de l'aide-projet (multipliée par 1,9) repose surtout la forte progression de l'impact sur l'APD des prêts concessionnels et des prêts d'ajustement structurel (dont l'incidence serait désormais largement positive) de l'AFD, non comptabilisés dans les crédits budgétaires. Les **dons-projets de l'AFD et du FSP**, essentiellement dédiés aux Etats de la ZSP, augmenteraient de 4 %, alors que les prêts de l'AFD en Asie et aux pays émergents tendent à croître fortement ;

- les **refinancements et annulations de dette**, bien qu'en diminution sensible, représenteraient encore près du quart de l'aide. **Les prévisions en la matière doivent néanmoins être considérées avec prudence et sont fréquemment sous-évaluées.** Les prévisions d'exécution pour 2006 se révèlent ainsi nettement supérieures à celles qui figuraient dans le projet de loi de finances pour 2006, avec respectivement 2,8 milliards d'euros et 1,9 milliard d'euros (dont 2.029 millions d'euros et 1.396 millions d'euros pour les annulations portées par la Coface) ;

- **l'aide multilatérale augmenterait fortement en 2007**, en particulier du fait de l'augmentation des contributions au fonds de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et de l'impact désormais positif de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) et de la nouvelle Facilité pour les chocs exogènes (FCE) du FMI<sup>1</sup>. Ainsi que l'indique le tableau ci-après, le canal multilatéral suit une tendance nettement ascendante depuis dix ans, qui peut certes contribuer à améliorer l'efficacité et la complémentarité des bailleurs mais est aussi susceptible de nuire à la visibilité de notre aide ;

**Part de l'aide multilatérale et des allègements de dette dans l'effort français d'APD**

	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Part de l'aide multilatérale	23 %	31 %	38 %	34 %	28 %	34 %	28 %	26 %	37 %
Part des allègements de dette (aide bilatérale)	13 %	12 %	10 %	20 %	29 %	21 %	33 %	34 %	23 %
Part du multilatéral dans l'APD hors allègements de dette	26 %	35 %	42 %	42 %	39 %	43 %	44 %	40 %	43 %

N.B : prévisions pour 2006 et 2007.

Source : *ministère des affaires étrangères*

<sup>1</sup> L'impact sur l'APD de la FRPC serait ainsi de - 401 millions d'euros en 2006 et de 42 millions d'euros en 2007, et celui de la FCE de 173 millions d'euros en 2007.

- **l'écolage et l'aide aux réfugiés**, qui sont des dépenses constatées *ex post*, représenteraient 1,32 milliard d'euros en 2007, soit 14,5 % de l'APD globale, mais ne se traduisent pas par une aide sur le terrain et peuvent faire l'objet de **réserves quant à leur modalités d'intégration dans l'APD** (cf. *infra*). Néanmoins ces deux dernières composantes, ajoutées aux refinancements et annulations de dette, représenteraient 49,4 % de l'APD globale en 2006 et 37,8 % en 2007. **La progression de l'aide hors ces trois canaux serait ainsi de 35,8 %.**

## **2. Le poids croissant de l'écolage et de l'aide aux réfugiés**

### *a) 852 millions d'euros au titre de l'écolage en 2006*

Les dépenses d'écolage, qui représentent la comptabilisation *ex post* du coût pour l'enseignement supérieur français des étudiants provenant des pays en développement<sup>1</sup>, connaissent une **hausse continue depuis deux décennies**, puisqu'elles étaient d'un peu plus de 100 millions d'euros en 1990, de 365 millions d'euros en 2000, et seraient de 852 millions d'euros en 2006 et de **930 millions d'euros en 2007**. La hausse enregistrée depuis 2004 serait essentiellement due à une augmentation de la part des étudiants étrangers issus de pays éligibles à l'APD.

Six pays<sup>2</sup> notifient leurs dépenses d'écolage au CAD, mais celles de la France et de l'Allemagne en représentent plus de 90 %. Le CAD prévoit **trois conditions cumulatives** de comptabilisation du coût imputé aux étudiants<sup>3</sup>, mais ne donne aucune garantie quant au respect par la France des critères afférents à la sélection des étudiants et aux programmes d'étude. De fait, **votre rapporteur spécial constate que les informations fournies dans le DPT<sup>4</sup> et par le ministère de l'éducation nationale sont très sommaires, et révèlent de réelles lacunes en matière de coordination et de stratégie** entre le MAE, le ministère de l'éducation nationale et les universités sur les axes qui pourraient orienter l'accueil des étudiants étrangers en France.

**Votre rapporteur spécial continue donc de déplorer l'imprécision des documents budgétaires sur la méthodologie et le cadre stratégique des dépenses d'écolage, qui font figure de variable d'ajustement commode pour conforter le respect des objectifs d'APD.**

---

<sup>1</sup> Cette aide est évaluée comme l'écart entre le coût réel moyen de la formation dont bénéficient les étudiants concernés et les frais d'inscription qui leur sont demandés.

<sup>2</sup> L'Allemagne, l'Autriche, le Canada, l'Espagne, la France et le Portugal.

<sup>3</sup> Les étudiants doivent être issus des pays en développement, poursuivre leurs études en France dans des domaines liés au développement, retourner ensuite dans leur pays.

<sup>4</sup> Ce document développe surtout les programmes de coopération entre universités françaises et étrangères, notamment celles des pays émergents (Brésil, Chine, Inde, Mexique, Turquie).

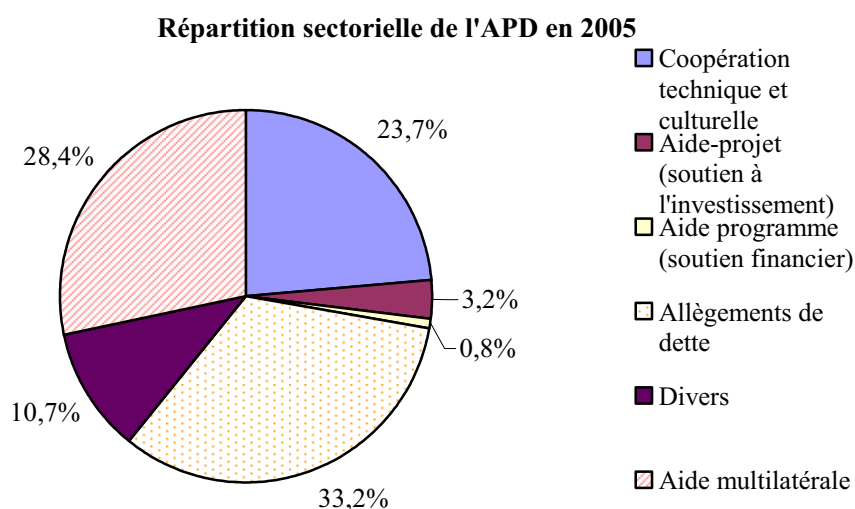


*b) L'aide aux réfugiés*

**L'aide et l'accueil des réfugiés** ont pour leur part quasiment doublé depuis 2001 et devrait impacter l'APD à hauteur de 440 millions d'euros en 2007. Là encore, on ne peut que constater que **les critères de comptabilisation sont imprécis**. Les directives du CAD permettent de comptabiliser les dépenses engagées pour l'aide (transfert et entretien temporaire) aux réfugiés des 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 n'existe pas de consensus au sein du CAD sur l'opportunité ou la faisabilité de leur notification, et des disparités existent entre les 14 pays membres qui, tels la France, ont fait ce choix.

**C. VENTILATION SECTORIELLE ET GÉOGRAPHIQUE**

Ainsi que l'illustrent les tableaux ci-après, **la France a consacré en 2005 près des deux tiers de son APD à l'Afrique et plus de la moitié à l'Afrique subsaharienne**, conformément aux orientations fixées par le CICID.



*Source : document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2007*

### Répartition de l'aide française par groupe de revenu en 2004

(en millions de dollars)

Pays les moins avancés (PMA)	2.539	37,2 %
Pays à faible revenu (PFR)	1.172	17,2 %
Revenus intermédiaires tranche inférieure (PRITI)	1.376	20,2 %
Revenus intermédiaires tranche supérieure (PRITS)	516	7,6 %
Revenus élevés (PRE)	1	0,01 %
Non ventilés	1.217	17,8 %
<b>Total aide bilatérale pays APD</b>	<b>6.821</b>	<b>100 %</b>

Source : CAD, OCDE

### Ventilation géographique de l'aide française en 2005

Afrique saharienne	Afrique du nord	Moyen- orient	Europe	Asie centrale et du sud	Amérique	Océanie	Non spécifié
53 %	10 %	11 %	4 %	7 %	3 %	2 %	10 %

Source : document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2007

### Les dix principaux pays bénéficiaires de l'APD bilatérale française en 2005

(en millions d'euros)

Nigeria	1.155,5	Tunisie	147,4
Congo	816,3	Sénégal	133,1
Irak	511,5	Chine	123,5
Algérie	205	Turquie	92,2
Maroc	158,7	Madagascar	88
		<b>Total</b>	<b>3.431,2</b>

Source : document de politique transversale

## II. LES PROGRÈS INÉGAUX DE LA NOUVELLE NOMENCLATURE

### A. DES CRÉDITS RELATIVEMENT ÉPARPILLÉS

La nouvelle « nomenclature LOLF » appliquée à l'APD française introduit des progrès réels résultant de la « philosophie » même de cette réforme : meilleure identification des objectifs de l'aide, justification plus précise des crédits demandés, logique de performance, création d'une mission dédiée à l'APD, meilleure lisibilité des processus d'annulation de dettes. **Les avancées sont en revanche plus limitées sur les terrains de la lisibilité des actions ministérielles et de la concordance entre la structure budgétaire et la comptabilisation selon les normes de l'OCDE.**

L'amélioration de la cohérence entre les normes de comptabilisation de l'OCDE, qui fondent les objectifs français de relèvement de l'APD, et la comptabilisation budgétaire connaît certes des **limites**. Un volume important de dépenses ne peut ainsi être constaté qu'*ex post* (cf. *supra*), et l'impact budgétaire des annulations de dette est beaucoup plus réduit que le montant pris en compte

au titre de l'APD, compte tenu, notamment, du poids des annulations imputées sur le résultat de la Coface. L'effort d'APD des **collectivités territoriales** (52 millions d'euros en 2007) n'a en outre pas d'incidence budgétaire, et une part importante de l'APD ressortit à la quote-part du prélèvement sur recettes effectué au profit du budget de l'Union européenne.

Le document de politique transversale (DPT) « *Politique française en faveur du développement* » illustre cependant le **maintien de l'éparpillement des crédits d'APD**, puisque pas moins de **quatorze programmes** budgétaires concourent de manière significative à cette politique, dont les deux programmes constitutifs de la mission interministérielle « *Aide publique au développement* », ainsi que les trois programmes de la mission extra-budgétaire « *Prêts à des Etats étrangers* ».

**En marge de ces programmes, les directions internationales de plusieurs ministères contribuent à l'effort d'APD notifié au CAD**, et de façon plus ou moins concertée avec le MAE, par des contributions à des fonds fiduciaires multilatéraux et des mises à disposition de personnels auprès d'organismes internationaux<sup>1</sup>, des subventions à des groupements d'intérêt public impliqués dans des missions d'expertise internationale, le financement de programmes spécifiques ou des partenariats avec des ONG. On peut ainsi mentionner le ministère de l'agriculture, de la pêche, de la forêt et des affaires rurales, le ministère de l'écologie et du développement durable, le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, ou le ministère de la santé et des solidarités.

La réintégration de l'ensemble de ces crédits d'APD du budget général dans un périmètre élargi de la mission « *Aide publique au développement* » serait donc sans doute souhaitable sur le plan théorique, mais **créerait en pratique des difficultés de gestion et de présentation supérieures aux avantages escomptés**. Néanmoins, votre rapporteur spécial regrette que les crédits d'APD du programme « *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources* » (235 millions d'euros en 2007) – qui incluent notamment la quote-part d'APD des subventions de fonctionnement versées au CIRAD et à l'IRD – **soient distincts de la mission « Aide publique au développement »**.

#### ***B. LES CRITÈRES DE NOTIFICATION AU CAD SONT UN FACTEUR DE COMPLEXITÉ***

Les clefs de comptabilisation en APD retenues par le CAD sont **complexes**, en particulier s'agissant des annulations de dette, et font l'objet **d'explications partielles dans le DPT**. Votre rapporteur spécial estime que certaines dépenses pourraient être comptabilisées en APD, telles que la **coopération militaire**, compte tenu des évolutions qu'elle connaît depuis une

---

<sup>1</sup> Les actions multilatérales sont en particulier menées avec la Banque mondiale, l'Organisation mondiale de la santé, le Bureau international du travail, ONUSIDA ou l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO).

décennie, bien qu'une quote-part du programme 178 « *Préparation et emploi des forces armées* » de la mission « *Défense* » soit retenue au titre de l'APD<sup>1</sup>.

Inversement, d'autres pourraient être exclues du périmètre ou comptabilisées de façon plus stricte, telles que les dépenses d'écolage. Malheureusement, l'heure est plutôt au *statu quo* en la matière, afin de ne pas alimenter les controverses et revendications au sein de la communauté des bailleurs. **Les critères de comptabilisation en APD n'en revêtent pas moins une dimension politique, ce qui conduit à relativiser la portée des déclarations officielles d'APD.**

**L'impact en APD de dépenses budgétaires peut être supérieur à 100 %** du montant inscrit dans le projet de loi de finances. Tel serait le cas en 2007 des crédits du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » (impact de 166,9 %), en raison des déclarations de prêts de l'AFD (nettement supérieures aux bonifications et indemnisations budgétées sur ce programme), comme du programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » (impact de 108,5 %), du fait de l'écart important entre les crédits budgétaires (15 millions d'euros) consacrés au financement des contrats de désendettement-développement et le montant prévisionnel de ces contrats en 2007 (179,4 millions d'euros).

**Au total, les dépenses comptabilisables en APD de la mission « Aide publique au développement » représenteraient en 2007 64,1 % de l'impact en APD de l'ensemble du budget général et 43,2 % de l'effort global d'APD, après respectivement 57 % et 34,3 % en 2006.**

Indépendamment de la complexité structurelle de la comptabilisation budgétaire et de la notification de l'APD au CAD, **votre rapporteur spécial considère que les documents budgétaires pourraient encore gagner en clarté et en précision** (cf. *infra*, commentaire sur le DPT).

Les périmètres distincts des crédits budgétaires et de leur comptabilisation en APD en 2006 et 2007 se présentent comme suit :

---

<sup>1</sup> **Le CAD permet la notification en APD de certaines actions civilo-militaires :**

- 6 % des contributions aux organismes des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix ;

- une partie des actions de développement que peuvent être amenés à réaliser les forces armées françaises en marge de leurs opérations, ce qui inclut par exemple l'opération Baliste au Liban.

**Ventilation des dépenses du budget général concourant à la politique d'aide publique au développement**

(en millions d'euros)

Missions	Programmes	CP LFI 2006	Estimation APD 2006*	APD / CP 2006	CP PLF 2007	Estimation APD 2007	APD / CP PLF 2007
<b>Aide publique au développement</b>	110 – Aide économique et financière au développement	966	775	80,2 %	994	1.659	166,9 %
	209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2.015	2.076	103 %	2.127	2.308	108,5 %
	<b>Total</b>	<b>2.981</b>	<b>2.851</b>	<b>95,6 %</b>	<b>3.121</b>	<b>3.967</b>	<b>127,1 %</b>
<b>Action extérieure de l'Etat</b>	105 – Action de la France en Europe et dans le monde	1.421	85	6 %	1.451	116	8 %
	151 – Français à l'étranger et étrangers hors de France	281	49	17,4 %	287	50	17,4 %
	185 – Rayonnement culturel et scientifique	335	90	26,9 %	526	90	17,1 %
	<b>Total</b>	<b>2.037</b>	<b>224</b>	<b>11 %</b>	<b>2.264</b>	<b>256</b>	<b>11,3 %</b>
<b>Outre-mer</b>		<b>1.828</b>	<b>229</b>	<b>12,5 %</b>	<b>1.963</b>	<b>230</b>	<b>11,7 %</b>
<b>Défense</b>	187 – Préparation et emploi des forces armées	<b>20.825</b>	<b>56</b>	<b>0,3 %</b>	<b>21.040</b>	<b>70</b>	<b>0,3 %</b>
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	150 – Formations supérieures et recherche universitaire	10.125	852	8,4 %	10.663	885	8,3 %
	187 – Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1.137	231	20,3 %	1.163	235	20,2 %
	194 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3.602	21	0,2 %	3.726	21	0,6 %
	231 – Vie étudiante	1.738	44	2,5 %	1.847	47	2,5 %
	Autres programmes	N.D.	4	N.D.	N.D.	4	N.D.
	<b>Total</b>			<b>1.152</b>			<b>1.192</b>
<b>Sécurité</b>	176 – Police nationale	<b>8.012</b>	<b>16</b>	<b>0,2 %</b>	<b>8.199</b>	<b>18</b>	<b>0,2 %</b>
<b>Solidarité et intégration</b>	104 – Accueil des étrangers et intégration	558	458	82,1 %	455	440	96,7 %
	124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1.065	1,6	0,02 %	1.080	2,1	0,02 %
	<b>Total</b>		<b>459,6</b>		<b>12.204</b>	<b>442,1</b>	<b>3,6 %</b>
<b>Autres dépenses du budget général</b>		N.S.	16	N.S.	N.S.	16	N.S.
<b>Total</b>		<b>N.S.</b>	<b>5.004</b>	<b>N.S.</b>	<b>267.847</b>	<b>6.192</b>	<b>2,3 %</b>

\* Cette colonne correspond, pour la mission « Aide publique au développement », aux prévisions de consommation de CP en 2006, auxquels s'ajoutent les financements directs de l'AFD. Pour les autres missions sont repris les crédits votés en loi de finances initiale.

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au projet de loi de finances pour 2007



## **DEUXIÈME PARTIE – LA MISSION** **« AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »**

### **SECTION I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION**

#### **I. PRÉSENTATION GLOBALE DES EMPLOIS ET DES CRÉDITS**

##### **A. EMPLOIS ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES**

La mission « *Aide publique au développement* » est une mission interministérielle qui traduit la double tutelle du ministère des affaires étrangères (MAE) et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) sur cette politique publique. **Elle est constituée de deux programmes** d'importance inégale, gérés respectivement par le MINEFI et le MAE. **Le programme 209 géré par le MAE représente ainsi plus des deux tiers des CP de la mission.** La mission représente :

- un plafond de **2.983 emplois** équivalents temps plein travaillé (ETPT) autorisés, soit 0,13 % du total des emplois autorisés pour l'ensemble des missions de l'Etat. Ces effectifs sont **tous financés par le programme 209** « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » du MAE et sont **en baisse de 4,7 %** (soit 148 emplois) par rapport au plafond inscrit dans la loi de finances initiale pour 2006 ;

- **3,97 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 3,12 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)**, soit 1,17 % du total des CP des missions. Les CP de la mission s'inscrivent en hausse de 4,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, indépendamment des modifications de périmètre détaillées *infra*. Ces crédits seront marginalement complétés à hauteur de 300.000 euros en AE et CP, par un **fonds de concours**, affecté aux actions 1 et 2 du programme 209. Ce montant réduit de recettes provient du logement des assistants techniques et du fonctionnement des établissements à autonomie financière.

**Un faible montant de dépenses fiscales**, évalué à 5 millions d'euros pour 2007, est rattaché au programme 110 de cette mission, et consiste en une déduction plafonnée des sommes versées annuellement sur un **compte épargne codéveloppement**. Cette mesure a été introduite par l'article premier de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

L'amortissement exceptionnel des matériels consacrés à la recherche sur les maladies infectieuses touchant gravement les pays en développement, dont le coût avait été évalué à 4 millions d'euros en 2006, **ne figure plus en dépense fiscale imputée sur cette mission. Son impact n'a d'ailleurs pas été évalué.**

Votre rapporteur spécial considère que **les dons privés aux ONG humanitaires**, qui bénéficient d'un crédit d'impôt de 66 % et plafonné, **devraient être comptabilisés dans la dépense fiscale** affectée à la mission APD. Il rappelle que l'élan de générosité publique qui a suivi le tsunami de fin 2004 a ainsi suscité une dépense fiscale d'un montant sans doute supérieur à celui des crédits budgétaires consacrés à l'urgence humanitaire dans les quatre pays concernés (environ 60 millions d'euros).

### B. COÛTS COMPLETS ET MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE

Les deux programmes bénéficient, en **comptabilité analytique**, de la ventilation de **63 millions d'euros** de crédits (contre 260,1 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006) imputés sur d'autres programmes et missions, selon un « ratio de déversement » limité à 2,01 %.

Le programme 110 est ainsi bénéficiaire de 5,4 millions d'euros (ratio de 0,54 %) de crédits issus de trois programmes des missions « *Développement et régulation économiques* », « *Gestion et contrôle des finances publiques* » et « *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* », également gérées par le MINEFI. Le programme 209 se voit quant à lui affecter 57,3 millions d'euros de crédits de soutien ou polyvalents (ratio de 2,7 %), issus du programme 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde* » de la mission « *Action extérieure de l'Etat* ».

**Au total, les crédits complets**, après ventilation et hors changements de périmètre (cf. *infra*), de la mission APD **diminuent de 1,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006**.

#### AE et CP demandés pour 2007, en comptabilité budgétaire et analytique

(en millions d'euros)

Programme	AE	Part des AE de la mission	CP avant ventilation	Part des CP de la mission	CP après ventilation
110 – Aide économique et financière au développement	1.822,5	45,9 %	994,1	31,9 %	999,5 (31,5 %)
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2.151	54,1 %	2.126,7	68,1 %	2.184 (68,7 %)
<b>Total</b>	<b>3.973,5</b>	<b>100 %</b>	<b>3.120,8</b>	<b>100 %</b>	<b>3.183,5</b>

Source : projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2007

Conformément à sa vocation, **cette mission est essentiellement constituée de crédits d'intervention** du titre 6 :



**Présentation des CP demandés pour 2007 par programme et par titre**

*(en millions d'euros)*

Titres	110 – Aide économique et financière au développement	209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	Total	Part
2 – Personnel	-	242,8	242,8	7,8 %
3 – Fonctionnement	43	59,1	102,1	3,3 %
5 - Investissement	-	-	-	0 %
6 – Intervention	949,6	1.824,8	2.774,4	88,9 %
7 – Opérations financières	1,5	-	1,5	0,04 %

*Source : projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2007*

**Aucun changement de périmètre** n'est intervenu en 2006 sur le **programme 110**. Sur le programme 209, les changements concernent :

- les **modifications de périmètre de la liste des pays bénéficiaires d'APD** établie par le CAD pour 2006 : le Bahreïn ne figure plus dans la liste, tandis que la Lybie intègre la catégorie des pays à revenu intermédiaire tranche inférieure, et la Biélorussie et l'Ukraine rejoignent celle de la tranche supérieure. Il en résulte un **transfert net de 2.421.398 euros de crédits du programme 185 au programme 209**, soit 2.555.156 euros au profit du programme 209 pour les trois pays figurant désormais dans la liste du CAD, et 133.758 euros au profit du programme 185 au titre du Bahreïn ;

- le transfert au programme 115 « *Audiovisuel extérieur* » de la mission « *Medias* » des subventions accordées à Canal France International et Medi 1 Sat, qui s'élevaient à 21,5 millions d'euros en 2006.

A périmètre constant, la progression des CP de la mission est donc de **5,4 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2006.

## **II. STRATÉGIE ET RÉFORMES INDUITES PAR LA LOLF**

### ***A. UN EFFORT ENCORE PERFECTIBLE DE LISIBILITÉ AVEC LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE***

**Cette mission est rattachée à un document de politique transversale (DPT) intitulé « Politique française en faveur du développement »,** qui s'est désormais substitué à l'ancien « jaune » et tient compte de l'ensemble des missions du budget général et des comptes spéciaux qui concourent à cette politique. Cette présentation doit permettre de mettre en évidence une politique transversale pilotée par plusieurs institutions (telles que le CICID) et processus communs (en particulier les **stratégies sectorielles et documents cadres de partenariat**). Le chef de file de ce DPT est le ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie.

Le DPT expose ainsi le contenu et les crédits d'APD des **quinze programmes budgétaires, dont treize n'appartenant pas à la mission APD<sup>1</sup>**, et des trois comptes d'opérations financières extra-budgétaires qui concourent à la politique française d'aide au développement. **Ces programmes témoignent des limites de la LOLF dans l'amélioration de la lisibilité de l'action gouvernementale.** Ce document revêt une importance majeure, compte tenu de la multiplicité des intervenants (ministère ou opérateurs), de la difficulté du MAE à faire valoir son rôle de chef de file dans ce domaine, et de la traditionnelle discordance entre la nomenclature budgétaire et la comptabilisation des crédits d'APD au sens du CAD (cf. *supra*).

Bien qu'il comporte toujours **trois axes stratégiques** inchangés<sup>2</sup> et **treize objectifs** exposés ci-après, **le DPT a sensiblement évolué** par rapport à celui annexé au projet de loi de finances pour 2006, en cohérence avec les évolutions des indicateurs des programmes sous-jacents, qui sont désormais beaucoup mieux renseignés :

- le premier objectif comporte désormais un indicateur sur l'amélioration de l'accès à l'éducation de base, tandis que celui relatif aux secteurs prioritaires est supprimé ;

- le troisième objectif, auparavant relatif à la promotion des thèses françaises au sein des organisations et des conférences internationales, est remplacé par l'objectif « *Contribuer à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit* », auquel trois indicateurs (et non plus un seul) sont associés. Parallèlement, est créé l'objectif n° 7 « *Garantir l'accès des jeunes Français de l'étranger à l'enseignement français et faciliter celui des élèves étrangers* », auquel deux indicateurs sont associés ;

- les indicateurs de l'objectif n° 5 « *Promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche* » ont été en partie révisés, de même que ceux de l'objectif n° 6 « *Contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique* » (insertion d'un nouvel indicateur et relèvement de la cible afférente à l'indicateur de co-publications). L'objectif n° 13 (« *Assurer un service culturel et de coopération de qualité* ») inclut désormais deux indicateurs plus pertinents, au lieu d'un seul.

---

<sup>1</sup> Le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat » est désormais inscrit dans ce DPT.

<sup>2</sup> « Mettre en œuvre les objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies », « Promouvoir le développement à travers les idées et le savoir-faire français », et « Gérer l'aide publique au développement de façon efficiente ».

**Axes, objectifs et indicateurs du document de politique transversale**

<b>Objectifs</b>	<b>Programme concerné</b>	<b>Indicateurs</b>
<b>Axe 1 : Mettre en œuvre les objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies</b>		
1 (du point de vue du citoyen) : contribuer à l'atteinte des ODM adoptés par les Nations Unies	209 - Solidarité à l'égard des pays en développement (MAE)	1.1. Proportion de l'aide gérée par le MAE dirigée vers l'Afrique subsaharienne, les PMA et la ZSP 1.2. Amélioration de l'accès à l'éducation de base
2 (du point de vue du citoyen et du contribuable) : faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux	110 - Aide économique et financière au développement (MINEFI)	2.1. Part des ressources subventionnées des banques et fonds multilatéraux affectée aux zones géographiques prioritaires
3 (du point de vue du citoyen) : contribuer à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit	209 - Solidarité à l'égard des pays en développement (MAE)	3.1. Amélioration de la gouvernance de certains pays
		3.2. Part des projets associant des ONG françaises à des partenaires étrangers non gouvernementaux
		3.3. Efficience de la procédure de financement des projets de coopération des ONG
4 (du point de vue du citoyen) : participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement	110 - Aide économique et financière au développement et 852 - <i>Prêts à des Etats étrangers</i> (MINEFI)	4.1. Part des pays qui ont bénéficié, avec succès, de l'initiative PPTE
		4.2. Part de l'aide budgétaire française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds et/ou dans un cadre régional
<b>Axe 2 : Promouvoir le développement à travers les idées et le savoir-faire français</b>		
5 (du point de vue du citoyen) : promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche	209 - Solidarité à l'égard des pays en développement (MAE)	5.1. Nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les sections scolaires bilingues, les filières universitaires francophones et les établissements culturels
		5.2. Nombre de candidats aux certifications et tests de langue française
		5.3. Nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français
		5.4. Qualité des projets éligibles aux programmes scientifiques bilatéraux
6 (du point de vue du citoyen) : contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique	<i>187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources (ministère de la recherche)</i>	6.1. Intensité du partenariat scientifique et technologique des opérateurs du programme avec les pays du Sud
		6.2. Part de co-publications réalisées avec des partenaires de pays du Sud parmi les publications des opérateurs du programme
7 (du point de vue du citoyen) : garantir l'accès des jeunes Français de l'étranger à l'enseignement français et faciliter celui des élèves étrangers	<i>185 - Rayonnement culturel et scientifique (MAE)</i>	7.1. Nombre et répartition des élèves français (dont boursiers), nationaux et étrangers tiers dans des établissements d'enseignement français à l'étranger
		7.2. Taux de réussite au baccalauréat
8 (du point de vue du contribuable) : développer la coopération internationale à travers les échanges et les transferts scientifiques et techniques	<i>124 - Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales</i>	8.1. Effet de levier de la subvention au GIP ESTHER auprès des partenaires (hôpitaux, ONG et autres partenaires nationaux et internationaux)

9 (du point de vue du citoyen) : améliorer la qualité de la contribution du ministère de l'écologie et du développement durable à l'action internationale de la France	<i>211 - Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable (ministère de l'écologie)</i>	9.1. Part des interlocuteurs du ministère considérant que celui-ci contribue significativement au renforcement de l'influence de la France à l'international
10 (du point de vue du citoyen) : promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière	110 - Aide économique et financière au développement (MINEFI)	10.1. Part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation de projet
11 (du point de vue du citoyen) : permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français	<i>851 - Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure (MINEFI)</i>	11.1. Pourcentage de protocoles de prêt signés au cours de l'année n-2 ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans après la signature
<b>Axe 3 : Gérer l'aide publique au développement de façon efficiente</b>		
12 (du point de vue du citoyen et du contribuable) : assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement	110 - Aide économique et financière au développement (MINEFI)	12.1. Montant d'aide au développement apporté par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat
		12.2. Capacité de l'AFD et de la Banque mondiale à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement
13 (du point de vue du contribuable) : assurer un service culturel et de coopération de qualité	209 - Solidarité à l'égard des pays en développement (MAE)	13.1. Taux d'autofinancement des établissements culturels
		13.2. Ratio d'efficacité du réseau de coopération et d'action culturelle

N.B : en italiques figurent les programmes autres que ceux de la mission interministérielle « *Aide publique au développement* ».

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement »

Les troisième et quatrième annexes, relatives aux prévisions de l'effort budgétaire d'APD en 2006 et 2007 et à la ventilation globale de l'APD, permettent notamment **d'identifier plus clairement l'ensemble des dépenses du budget général, ventilées par mission et programme, contribuant à l'effort d'APD.** Il apparaît ainsi que quatre missions, outre la mission « *Aide publique au développement* », contribuent de façon significative à l'APD budgétaire :

- la mission « **Recherche et enseignement supérieur** », pour un montant estimé à 1.192 millions d'euros en 2007, au titre de l'écolage et de la coopération en matière de recherche ;

- la mission « **Solidarité et intégration** », qui comprend, dans le programme 104 « *Accueil des étrangers et intégration* », les crédits d'aide aux réfugiés à hauteur de 440 millions d'euros en 2007 ;

- la mission « **Action extérieure de l'Etat** », qui contribue à hauteur de 256 millions d'euros et finance de nombreuses actions de coopération technique ainsi que, pour une part réduite, certains organismes internationaux ;

- la mission « **Outre-mer** », désormais identifiée dans la ventilation au même titre que la mission « *Sécurité* » (dont la contribution à l'APD est évaluée à 18 millions d'euros en 2007), pour un montant estimé à 230 millions d'euros.

Les actions de coopération technique relevant de programmes ministériels qui contribuent de façon plus marginale à l'APD (cf. *supra*) sont globalisés au sein de la ligne « **Autres dépenses du budget général** », dont le montant (16 millions d'euros estimés pour 2007) est beaucoup plus réduit que dans le DPT annexé au projet de loi de finances pour 2006 (500 millions d'euros), compte tenu des efforts de ventilation décrits *supra*.

Indépendamment des observations formulées plus haut sur l'écart entre la comptabilisation budgétaire et la notification de l'APD au CAD, votre rapporteur spécial juge ce document plutôt satisfaisant mais **émet les réserves suivantes** :

- l'objectif n° 7 (« *Garantir l'accès des jeunes Français de l'étranger à l'enseignement français et faciliter celui des élèves étrangers* ») et son premier indicateur ne sont qu'indirectement reliés à l'évaluation de l'APD et révèlent une **appréhension ambiguë de l'apport des établissements d'enseignement français à l'étranger** ;

- le **programme 105** « *Action de la France en Europe et dans le monde* » de la mission « *Action extérieure de l'Etat* » n'est pas retenu dans la liste des programmes concourant à la politique transversale d'APD, bien que sa quote-part d'APD soit la plus élevée des programmes de cette mission. Il en est de même pour le **programme 104** « *Accueil des étrangers et intégration* », dont la contribution à l'APD française est importante (près de 5 % en 2007) mais relève manifestement davantage d'une logique comptable que de la participation à une stratégie transversale ;

- l'indicateur de type « sondage » de l'objectif n° 9 « *Améliorer la qualité de la contribution du ministère de l'écologie et du développement durable à l'action internationale de la France* » est anecdotique, sujet à caution dans sa méthodologie, et trop éloigné de la mesure de la performance de l'APD. **Votre rapporteur spécial préconise la suppression de cet objectif et de son indicateur** ;

- les **prévisions d'APD ventilées par type d'activité sont plus floues que dans les « jaunes » antérieurs**, du fait de l'apparition d'une ligne « *Divers* », de la suppression de la distinction de l'APD apportée aux Etats étrangers (donc hors collectivités d'outre-mer à statut particulier) et de l'absence de distinction, au sein de l'aide multilatérale, entre les concours aux banques et fonds multilatéraux et aux institutions des Nations Unies ;

- si les explications portant sur l'impact des prêts et annulations sur l'APD sont précises, **les correspondances entre les tableaux de chiffres manquent encore de clarté** ;

- les informations relatives aux annulations de créances **Coface** sont à peine enrichies par rapport à celles du DPT de 2006 ; le questionnaire budgétaire constitue donc un complément indispensable.

## ***B. LES OUTILS DE PILOTAGE ET DE COORDINATION DE L'AIDE***

### **1. Les dernières orientations du CICID**

Le CICID, qui se réunit au moins une fois par an, a validé en 2004 et 2005 un certain nombre d'orientations stratégiques pour l'APD française, qui répondent en partie aux critiques et recommandations formulées par l'OCDE dans l' « examen par les pairs » de l'aide française, achevé en mai 2004.

Le CICID qui s'est réuni le **18 mai 2005** a confirmé les décisions du CICID du 20 juillet 2004 sur les points suivants : validation des sept stratégies sectorielles pluriannuelles, élaboration de 30 documents-cadre de partenariat, mise au point de contrats d'objectifs liant l'AFD à ses ministères de tutelle, et précisions sur les modalités de mise en œuvre de la réforme de l'assistance technique résidentielle (cf. *infra*). Il a également annoncé un objectif de 0,15 % du RNB consacré aux pays les moins avancés d'ici 2012, une meilleure association des ONG à la coopération, et la définition par le MAE d'une nouvelle stratégie en matière de gouvernance.

Les conclusions du CICID du **19 juin 2006** sont précisées ci-après.

#### **Conclusions du CICID du 19 juin 2006**

##### 1 – Migrations internationales et co-développement

Le CICID a décidé le lancement d'une nouvelle série de projets de co-développement en appui aux initiatives des migrants ou de leurs associations (pour un montant de 22 millions d'euros) et l'organisation, avant la fin de l'année 2006, d'une conférence rassemblant tous les acteurs français concernés.

Afin de faciliter les transferts de fonds des migrants, le CICID a notamment décidé :

- le lancement d'une étude portant sur trois pays - Maroc, Mali et Comores - en vue notamment d'identifier les facteurs de surcoût et d'améliorer la sécurité de ces flux ;

- l'organisation d'une concertation avec la profession bancaire pour identifier les possibilités de partenariat dans ce domaine ;

- la mise en route par l'AFD, en liaison avec des associations de migrants, d'un outil de comparaison sur Internet des prix des transferts ;

- le lancement d'un « **compte épargne codéveloppement** » permettant des déductions fiscales pour les migrants qui investissent dans le développement de leur pays d'origine.

- le lancement de nouveaux projets impliquant les universités et les laboratoires d'Afrique de l'Ouest (programme « Inter Pares » : création de dix chaires croisées permettant à des universitaires du Sud installés en France de travailler alternativement en France et en Afrique).

## 2 – Priorité à l’Afrique

Le CICID a réaffirmé le caractère prioritaire de l’Afrique pour l’ensemble de la coopération française, et annoncé une **initiative de soutien du secteur privé en Afrique sub-saharienne**, qui mobilisera plus d’un milliard d’euros sur trois ans (développement de plus de 5.000 entreprises, création d’un million d’emplois locaux en 10 ans). Cette initiative, dont les moyens seront majoritairement de source extrabudgétaire, sera conduite en coordination avec les associations professionnelles françaises et des acteurs du secteur privé.

En outre, pour assurer la cohérence régionale des actions de coopération de la France, le CICID a décidé l’intégration de l’ensemble des pays d’Afrique sub-saharienne n’appartenant pas à la ZSP dans le champ d’intervention des prêts de l’AFD. Des documents cadres de partenariat (DCP) seront élaborés pour tous ces pays.

## 3 – Grands enjeux mondiaux

Le CICID a réaffirmé l’engagement de la France en faveur des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Cette stratégie est complétée par une politique de préservation des « biens publics mondiaux » suivants : lutte contre les maladies transmissibles et émergentes, lutte contre le changement climatique et protection de la biodiversité.

Dans les **pays émergents**, l’action de la France est renforcée selon deux modalités :

- priorité à la formation des élites et coopération universitaire et scientifique ;

- **extension, à titre expérimental, des activités de l’AFD en Inde et au Brésil et poursuite de ses interventions en Indonésie et au Pakistan**. Un bilan sera réalisé par le CICID en 2008 pour décider des suites à donner à cette activité.

Le CICID a demandé l’élaboration d’une **stratégie pour la recherche au service du développement**. Elle sera établie sous la responsabilité du Comité de pilotage sur la recherche pour le développement. Il a également rappelé que la **gouvernance** constituait une des priorités de l’APD française. Elle fera l’objet d’une **stratégie** interministérielle.

## 4 – Augmentation et efficacité de l’aide

Le CICID a décidé de **renforcer le partenariat avec les organisations de solidarité internationale** (OSI), qui sont consultées sur la politique de coopération (participation à l’élaboration des DCP notamment). Les financements mis en oeuvre par les OSI progresseront conformément à l’engagement du Président de la République de doubler la part de l’aide publique transitant par les OSI entre 2004 et 2009.

Afin de favoriser les partenariats public/privé innovants, le CICID a annoncé la création de « **l’Alliance pour le développement** », placée sous la responsabilité du MAE, qui interviendra dans les domaines de la santé, de l’assainissement et de l’accès à l’eau.

Le CICID a demandé que soient définies des orientations pour l’amélioration de l’efficacité de l’aide française, avec notamment un accent mis sur le renforcement des capacités, l’harmonisation des procédures et le renforcement des échelons locaux du dispositif de coopération.

Enfin, la mise en oeuvre du plan d’action interministériel de sensibilisation de l’opinion publique sur le développement sera coordonnée par le ministre chargé de la coopération, qui en assurera également le suivi. Ce plan prévoit la mise en place d’un **logo unique** pour toutes les actions menées par le dispositif de l’Etat à l’étranger et la création d’une « lettre du développement » interministérielle sur support électronique.

*Source : ministère des affaires étrangères*

## 2. Des instruments de coordination destinés à pallier la multiplicité des intervenants

Depuis 2004 et en application des décisions du CICID, un certain nombre d'outils a été mis en place pour renforcer la programmation stratégique de l'aide et la cohérence des intervenants :

- les documents-cadre de partenariat (**DCP**) : le CICID a décidé la mise en place de 30 DCP, puis leur extension à l'ensemble des pays de la ZSP. Validés par la COSP, ces documents constituent, pour chaque pays, l'instrument de cadrage pluriannuel (pour une durée de 5 ans) de l'APD française, et tendent à renforcer la concentration sectorielle de l'aide affectée à la réalisation des OMD. Ils ont donc pour objet de rendre l'aide plus lisible, prévisible, partenariale et efficace. Depuis septembre 2005, 16 DCP ont été signés<sup>1</sup>, dont l'essentiel concerne les pays africains de la ZSP<sup>2</sup>. Ces DCP feront l'objet d'une **revue annuelle**.

Pour chaque DCP, deux ou trois secteurs doivent normalement être sélectionnés parmi les sept secteurs faisant l'objet d'une stratégie validée par le CICID (cf. *infra*). **Votre rapporteur spécial constate cependant que trois DCP (Cameroun, Madagascar et Maroc) mettent en exergue quatre secteurs de concentration.** Si la négociation de ces DCP peut être tributaire des circonstances politiques locales, **elle ne doit pas pour autant aboutir à une dispersion de l'aide pour satisfaire les autorités locales mais plutôt à la définition de réelles priorités**, la France n'étant pas en mesure d'aider significativement un champ vaste de pays dans tous les secteurs ;

- les **sept stratégies sectorielles** : outre la stratégie interministérielle pour la gouvernance qui sera prochainement élaborée, le CICID a validé les stratégies afférentes aux sept secteurs que sont l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et la lutte contre le VIH/SIDA, l'agriculture et la sécurité alimentaire, le développement des infrastructures, la protection de l'environnement et de la biodiversité, le développement du secteur productif ;

- la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (**COSP**) : préparée par le co-secrétariat du CICID, elle réunit les acteurs publics de l'APD française et le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), sous la présidence du ministre chargé de la coopération ;

- les **conventions d'objectifs et de moyens** conclues avec les opérateurs. Outre l'AFD (cf *infra*), une convention a été conclue avec l'Association française des volontaires de progrès (AFVP), et deux autres sont encore en cours de négociation avec FCI et CulturesFrance (issue de la fusion de l'Association française d'action artistique et de l'Association pour la diffusion de la pensée française). Deux autres conventions sont prévues en 2007 avec le

---

<sup>1</sup> Le premier DCP a été signé avec le Cambodge en octobre 2005.

<sup>2</sup> Bénin, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Djibouti, Gabon, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Maroc, Mozambique, Sénégal, Tchad, Tunisie et Vanuatu.



CIRAD et l'IRD, **initiative que salue votre rapporteur spécial**, compte tenu du flou qui entoure parfois leurs actions de recherche et leur contribution à l'APD ;

- la **modernisation des instruments de pilotage et de gestion de l'AFD** : révision des statuts par le décret n° 2006-530 du 9 mai 2006 ; plan d'affaires pour 2006 en application du plan d'orientation stratégique ; projet de convention cadre entre l'Agence et ses trois ministères de tutelle (soumis à l'approbation du conseil de surveillance du 12 octobre 2006) ; contrats d'objectifs avec le MINEFI et le MAE pour les années 2006 à 2008<sup>1</sup> ; cadres d'intervention pays déclinant pour l'Agence les axes retenus dans les DCP ; recours accru aux évaluations externes ; réunions trimestrielles avec la DGCID pour faire le bilan des chantiers stratégiques en cours et à venir ; établissement d'un programme annuel de recherche et d'études, conjointement avec le MAE et le MINEFI.

Votre rapporteur spécial rappelle que la formalisation de la convention cadre et des contrats d'objectifs liant l'AFD à ses tutelles **a pris du retard et s'est étalée sur plus de deux ans**. Les projets qu'il a eu l'occasion de consulter lui semblent néanmoins satisfaisants<sup>2</sup>. **Il regrette cependant que les statuts de l'AFD ne prévoient pas, par parallélisme des formes avec l'Assemblée nationale, un membre supplémentaire issu du Sénat au sein du conseil de surveillance.**

### **3. La poursuite des transferts sectoriels et de la réforme de l'assistance technique**

Rappelons que le CICID de juillet 2004 a **élargi la compétence opérationnelle de l'AFD**, qui s'étend désormais aux secteurs suivants : agriculture et développement rural, santé et éducation de base, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain. **Le MAE intervient quant à lui dans les secteurs suivants, notamment via le FSP** : soutien à l'Etat de droit, à la réforme de l'Etat, à la gouvernance institutionnelle et financière et à la définition des politiques publiques, soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale, appui à la francophonie et à l'enseignement du français, coopération culturelle et scientifique, formation et enseignement supérieurs, recherche.

---

<sup>1</sup> Ces contrats d'objectifs, présentés au conseil de surveillance de l'Agence lors de sa réunion du 12 octobre 2006, comportent chacun une dizaine d'objectifs opérationnels et d'indicateurs associés.

<sup>2</sup> Au sein du contrat liant l'AFD au MINEFI, **votre rapporteur spécial relève plus particulièrement les points suivants** : l'établissement d'un tableau annuel de l'impact des financements de l'AFD sur l'atteinte des objectifs du millénaire, un objectif annuel de proactivité sur les projets de 80 % (part des projets « à problèmes » ayant bénéficié de mesures correctives dans l'année), un objectif de taux de versement annuel de 20 % sur les projets (donc pour une durée d'exécution de 5 ans), le maintien du levier de 3 euros d'engagements pour 1 euro de financement budgétaire, une information des missions économiques sur les projets en cours d'instruction et la mise à disposition de bureaux si nécessaire (en Afrique subsaharienne).

Cette redéfinition des secteurs de compétence a conduit **au transfert à l'Agence de 47 projets du FSP en 2005 et 8 projets en 2006**, pour un montant total de 90 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 19,6 millions d'euros de crédits de paiement<sup>1</sup>. En outre, 320 assistants techniques (dont 136 vacants) seront *in fine*, d'ici fin 2008, transférés à l'AFD, qui s'est engagée à maintenir le potentiel de l'assistance technique résidentielle, selon la chronique suivante :

**Transfert des 320 assistants techniques du MAE à l'AFD**

	Engagements	Mise en place (effectifs cumulés)
2005	60	0
2006	146	70
2007	110	170 à 200
2008	74	320

Source : ministère des affaires étrangères

**Le CICID a également précisé la doctrine d'action en matière d'assistance technique.** Il a notamment clarifié les principes de financement et de gestion de l'assistance technique (désignée par les termes d'« experts techniques internationaux » - ETI) mise en oeuvre par l'AFD sur crédits délégués du MAE. Le groupement d'intérêt public France Coopération Internationale (FCI) est placé au service de l'ensemble de l'assistance technique française, et est plus particulièrement chargé de **recruter et de gérer les ETI financés par l'AFD**. Il est ainsi prévu que FCI procède au recrutement de 72 ETI en 2006. **Il s'agit d'un véritable défi pour FCI<sup>2</sup>, compte tenu de l'inadaptation de son organisation et de ses moyens<sup>3</sup>, qui prévalait jusqu'au premier semestre de 2006, ainsi que votre rapporteur spécial l'a constaté à l'occasion de sa mission de contrôle budgétaire en mars 2006.**

Quels que soient les secteurs, le MAE reste cependant en charge des assistants techniques placés en position de conseil auprès des autorités des pays partenaires, ainsi que de ceux placés auprès des organisations multilatérales ou régionales.

---

<sup>1</sup> En 2006, un montant de 2,56 millions d'euros de crédits de paiement a été transféré à l'AFD pour les huit projets, mais **sans les autorisations d'engagement correspondantes**, compte tenu de contraintes techniques du fait du passage à la LOLF. Aussi, et après accord de la Direction du budget, il a été demandé à l'AFD d'imputer ces autorisations d'engagement sur d'autres qui lui ont été précédemment déléguées et n'ont pas été utilisées du fait de l'annulation ou de la clôture de projets en cours.

<sup>2</sup> Cf. rapport d'information n° 346 (2005-2006) « Opérations de contrôle budgétaire effectuées dans le Pacifique, les Grandes Antilles et auprès du GIP France coopération internationale ».

<sup>3</sup> De fait, FCI n'a pas été en mesure, en 2006, de présenter systématiquement pour chaque poste plusieurs candidatures, comme pouvaient l'espérer les maîtrises d'ouvrage locales.

**Le coût annuel des ETI est élevé**, ainsi que le relevait votre rapporteur spécial dans son rapport d'information précité. Il a été estimé à **162.000 euros** en moyenne pondérée, dont 148.000 euros pour les experts recrutés par FCI. Les premiers contrats de prestation signés par le groupement font état d'un coût moyen supérieur mais vraisemblablement transitoire, dans la mesure où le renouvellement des postes concerne surtout des assistants expérimentés et appréciés localement.

Il reste que, compte tenu des nouvelles facultés de choix et de maîtrise de l'assistance technique dont bénéficient les autorités locales, **l'offre française doit être financièrement compétitive**, la qualité reconnue des experts publics français n'étant pas nécessairement telle qu'elle justifie un surcoût élevé. A cet égard, **votre rapporteur spécial déplore qu'aucune étude comparative n'ait été conduite sur le coût et le régime juridique de l'expertise publique française par rapport à celle des principaux bailleurs**. Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, le MAE reconnaît cependant que « *ce sujet mériterait d'être approfondi* ».

De manière générale, l'assistance technique, dont les effectifs ont diminué de plus de 90 % depuis le début des années 80 et ont aujourd'hui atteint un étiaje bas que l'on peut qualifier de « **seuil critique** », connaît **d'importantes mutations** (détaillées *infra*), en raison de l'abandon de la coopération de substitution et de l'évolution des fonctions des ETI résidentiels.

#### **4. Les efforts d'amélioration du pilotage exercé par la DGCID**

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

La **direction des politiques du développement (DPDEV)** a été créée suite à la réforme de la coopération décidée par le CICID en mai 2005. Elle regroupe la direction du développement et de la coopération technique et le bureau chargé de la stratégie et des affaires multilatérales.

Une **sous-direction de la coordination géographique** a également été constituée au sein du service transversal des moyens et du réseau (qui inclut également la sous-direction de la programmation et des affaires financières ainsi que les bureaux de la communication de l'évaluation). Elle procède de la fusion des chargés de mission géographiques auprès du directeur général et des bureaux dits « stratégies-pays » et permet à la DGCID de disposer d'une entrée géographique unique, cohérente et lisible.

En appui aux acteurs non étatiques de la coopération, **la coopération décentralisée et l'action internationale des ONG font désormais l'objet d'un suivi séparé**, sous la responsabilité de deux structures distinctes qui ont vocation à mobiliser les moyens destinés à mieux accompagner les acteurs

concernés tout en veillant à la bonne articulation de leurs actions avec celles de l'Etat. La **Délégation à l'action extérieure des collectivités locales** (DAECL) remplace ainsi le bureau de la coopération décentralisée de l'ancienne mission pour la coopération non gouvernementale. Elle intègre dorénavant le délégué à l'action extérieure des collectivités locales, qui était jusqu'à présent rattaché au secrétaire général et qui se trouve ainsi rattaché à la DGCID.

La Mission d'appui à l'action internationale des organisations non gouvernementales (**MAAIONG**) a également été créée pour suivre l'action des ONG. Elle contribue notamment à unifier<sup>1</sup> l'instruction et le contrôle des dossiers de subventions, auparavant séparés entre le bureau des ONG (instruction des dossiers et examen des rapports techniques d'exécution des projets) et celui des affaires générales (réception des comptes-rendus financiers d'exécution). **D'autres mesures concrétisant les recommandations de la Cour des comptes ont été mises en œuvre** et sont détaillées dans l'analyse du programme 209.

Enfin la DGCID a poursuivi la **restructuration de son réseau culturel et de coopération**, entraînant les changements suivants :

- le regroupement des SCAC et des établissements culturels (Hanoï, Mexico et La Haye - Amsterdam) ;
- la résorption des doublons alliances française – centre culturel (Lagos et Nairobi) ;
- l'adaptation du réseau à l'évolution du contexte politique de certains pays : création d'établissements à Tbilissi, Tachkent, Bakou et Sarajevo, et d'alliances françaises en Chine, en Russie et en Ukraine, fermeture des cours de français général à l'Institut de Vienne et fermeture de l'Institut de Séville ;
- l'évolution du positionnement des agents du MAE, en particulier de l'assistance technique au profit de certaines zones (notamment les Balkans, la CEI et le Moyen Orient) ou des institutions régionales et multilatérales, qui bénéficient de contributions importantes.

## **5. L'impact concret de la LOLF sur la gestion des SCAC**

La mise en œuvre de la LOLF exerce quatre types de conséquences sur la gestion et l'organisation des services de coopération et d'action culturelle :

- prise en compte des **objectifs stratégiques** des programmes : la programmation en ressources financières et humaines des postes, dont les procédures ont été simplifiées, s'inscrit dans le cadre des PAP et doit privilégier les secteurs prioritaires, les partenariats et les complémentarités avec les fonds multilatéraux ;

---

<sup>1</sup> Dans le cadre du suivi de l'enquête demandée à la Cour des comptes par la commission des finances et portant sur les subventions accordées par le ministère aux ONG françaises.

- **fongibilité** des crédits : les postes peuvent demander en juin des réaffectations de crédits et des redéploiements d'emplois, mais cette faculté paraît encore insuffisamment mise en oeuvre. **En outre, la fongibilité asymétrique n'est quasiment pas utilisée**, « *compte tenu des très fortes contraintes pesant sur le plafond d'emploi ministériel* », selon les termes de la DGCID ;

- **performance** : les projets des postes doivent être cohérents avec les indicateurs des programmes et sont progressivement soumis au contrôle de gestion, testé depuis 2005 dans quatre postes pilotes. Les indicateurs du contrôle de gestion sont soit corrélés aux indicateurs de performance, soit contribuent en eux-mêmes à la mesure de la performance. Les postes contribuent également, de façon directe, à renseigner quatre des douze indicateurs du programme 209 ;

- **reporting** : dans l'attente des premiers rapports annuels de performance qui seront remis en 2007, les restitutions des postes passent par les applications informatiques dédiées (Corrège, Accord, India) et les remontées des postes lors des rendez-vous de mi-gestion et de programmation de l'année suivante.

Votre rapporteur spécial, ainsi que notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « *Action extérieure de l'Etat* », mais également le ministère lui-même, considèrent cependant que **l'appropriation des enjeux de la LOLF est encore insuffisante dans les postes**. Votre rapporteur spécial a d'ailleurs eu l'occasion de le vérifier lors de ses missions de contrôle budgétaire début 2006 dans les Grandes Antilles et en Afrique australe. Cette carence est également tributaire d'une information descendante encore perfectible sur la traduction concrète et l'intérêt de la LOLF.

### III. EXÉCUTION SUR LES EXERCICES 2005 ET 2006

L'analyse de l'exécution des crédits et de la performance passée des programmes budgétaires constitue désormais le cœur de l'examen de la **loi de règlement**. A ce titre, votre rapporteur spécial a exposé en détails les caractéristiques de l'exécution des crédits de coopération dans le rapport de votre commission sur la loi de règlement pour 2005<sup>1</sup>.

Il se bornera donc à mentionner, dans le tableau ci-après, l'exécution en 2005 des principaux chapitres budgétaires dédiés à l'APD, et à rappeler que **cette exécution s'est révélée assez satisfaisante, compte tenu des taux de consommation et de report, mais que certains chapitres ont fait l'objet d'une gestion heurtée** (la contribution au FED, les dotations du FSP, la sur-dotation des contrats de désendettement-développement – C2D – et le règlement d'un contentieux afférent à d'anciens pilotes d'Air Afrique).

---

<sup>1</sup> Rapport n° 418 (2005-2006) de M. Philippe Marini sur le projet de loi de règlement pour 2005, Tome II sur les contributions des rapporteurs spéciaux, pages 31 à 43.

Sur l'exercice 2006, votre rapporteur spécial relève que le programme 209 a fait l'objet d'annulations pour 2 millions d'euros (dans le cadre du plan « grippe aviaire ») et d'un **gel budgétaire à hauteur de 90,6 millions d'euros**, dont 60,2 millions d'euros avaient été « dégelés » au 6 octobre 2006 pour financer :

- le plan de soutien aux banlieues en janvier, pour 9,8 millions d'euros ;

- les centres des étudiants de France fin juin 2006, pour 830.000 euros ;

- et une première tranche (49,5 millions d'euros) du C2D au profit du Cameroun, qui avait été sous-budgété en loi de finances initiale, ainsi que votre rapporteur spécial l'avait anticipé dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2006.

Sur le solde de 28,44 millions d'euros encore soumis au gel, 23 millions d'euros devaient être consacrés à une **seconde tranche du C2D du Cameroun**, et 3 millions d'euros aux bourses de l'Agence universitaire de la francophonie.

Un décret d'avance a néanmoins procédé, courant novembre 2006, à **l'annulation de 26.864.857 euros d'AE et 20.447.357 euros de CP sur le programme 209**, afin de contribuer au financement de dépenses urgentes en faveur de l'accès et du retour à l'emploi et des opérations de maintien de la paix, et de procéder à un ajustement des crédits de personnel inscrits sur divers programmes. **Le solde du C2D du Cameroun au titre de 2006 ne pourra donc être financé par le « dégel » de ces crédits**, mais plus vraisemblablement par une avance de l'AFD.

**Exécution en 2005 des principaux chapitres budgétaires dédiés à l'aide publique au développement**

(en millions d'euros)

	<b>Crédits initiaux LFI 2005</b>	<b>Crédits nets disponibles (1)</b>	<b>Dont reports de la gestion 2004</b>	<b>Dépenses nettes</b>	<b>Taux de consommation</b>	<b>Modifications demandées dans le PJJ de règlement</b>	<b>Reports sur la gestion 2006</b>
<b>Ministère des affaires étrangères</b>							
41-43 : Concours financiers (dont C2D)	123	24,5	2,5	24,2		Annulation 0,3	-
42-13 : Appui à des initiatives privées et décentralisées	37,15	35,15	3,3	32,76	93,2 %	Annulation 1,27	1,11
42-15 : Coopération internationale et développement	484,7	488,54	8,84	478,83	98 %	Annulation 7,55	2,15
42-26 : Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire	31,79	31,79	-	31,63	99,5 %	Annulation 0,16	-
42-29 : Coopération militaire et de défense	93,51	94,08	1,32	91,74	97,5 %	Annulation 1,8	0,54
42-32 : Contributions volontaires aux organisations internationales	244,55	247,25	-	247,25	100 %		
42-37 : Autres intervention de politique internationale	30,29	38,24	5,91	37,48	98 %	Annulation 0,67	0,09
68-02 : Participation de la France au FED	628	641,52	0,02	628	97,9 %		13,52
68-80 : Action extérieure – Subventions d'investissement	5,14	6,48	1,32	6,07	93,7 %	Annulation 0,3	0,1
68-91 : FSP	174,1	157,36	14,14	148,85	94,6 %	Annulation 7,9	0,6
68-93 : Dons AFD	110	140,75	-	140,75	100 %	-	-
<b>Total</b>	<b>1.962,23</b>	<b>1.905,66</b>	<b>34,05</b>	<b>1.867,56</b>	<b>98 %</b>	<b>Annulations 19,7</b>	<b>18,11</b>
<b>Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie</b>							
44-97 : Participation au service d'emprunts à caractère économique	279,74	315,52	0	406,94	N.S.	Ouverture 91,4	-
58-00 : Participation au capital d'organismes internationaux	27,8	29,8	2,2	29,2	98 %	-	0,6
68-00 : Aide extérieure	82,04	106,47	48,5	101,73	95,5 %	Annulation 3,74	1
68-04 : Participation de la France à divers fonds	470,6	494,8	33,5	493,7	99,8 %		1,09
<b>Total</b>	<b>860,18</b>	<b>946,59</b>	<b>84,2</b>	<b>1.031,57</b>	<b>N.S.</b>		<b>2,69</b>
<b>Total général</b>	<b>2.822,41</b>	<b>2.852,25</b>	<b>118,25</b>	<b>2.899,13</b>	<b>N.S.</b>	<b>Annulations 23,44</b>	<b>20,8</b>

(1) : Mouvements de crédits intégrant les ouvertures, transferts, répartitions, reports et fonds de concours.

Source : compte général de l'administration des finances pour 2005





## SECTION II. LE PROGRAMME 110

### « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT »

#### I. PRÉSENTATION, EFFECTIFS ET COÛTS ANALYTIQUES

##### A. LES INTERVENANTS DU PROGRAMME

Le programme 110, mis en œuvre par le service des affaires financières internationales et du développement et par le service des relations bilatérales et du développement international des entreprises de la DGTPE du MINEFI, participe à la politique française d'APD, qui s'inscrit dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement. Il est doté de **1,82 milliard d'euros d'AE et de 994,1 millions d'euros de CP** en 2007. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, les CP **augmentent de 2,9 %**, en particulier du fait de la hausse de l'aide économique et financière **bilatérale**.

Le MINEFI assure avec le MAE la **co-tutelle de l'Agence française de développement (AFD)**, dont certains crédits (bonifications de prêts concessionnels et indemnisation pour des annulations de dette) ressortissent à cette mission. Les subventions accordées à l'AFD pour le financement de dons-projets aux pays de la ZSP sont en revanche logées dans le programme 209 du MAE.

Ce programme s'appuie sur un **opérateur unique**, le groupement d'intérêt public Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF), rattaché à l'action 2 du programme. **Les actions de l'ADETEF ne sont toutefois pas principalement tournées vers les pays en développement**, mais en bonne partie vers les pays émergents ou les Etats candidats à l'adhésion européenne. L'AFD, en raison de son activité bancaire et commerciale, **n'est pas considérée comme un opérateur de la mission au sens de la LOLF, bien qu'elle ait été consacrée comme « opérateur pivot de l'APD » par le CICID**.

**Aucun ETPT relevant du plafond d'emploi de la mission n'est financé sur ce programme ; 55 emplois hors plafond seront rémunérés par l'ADETEF**. Votre rapporteur spécial considère que cette absence de dépenses de personnel, qui apparaissent toutefois dans les coûts analytiques (cf. *infra*), est légitime compte tenu du nombre très réduit d'effectifs concernés.

**La prévision de ces emplois hors plafond pour 2006 s'inscrit en forte hausse par rapport à celle qui était inscrite dans le projet de loi de finances pour 2006**, avec respectivement 57 et 40 ETPT. Le PAP justifie cette variation par l'augmentation des jumelages et des contrats financés par l'Union européenne ou d'autres bailleurs que l'ADETEF a remportés. **Votre rapporteur spécial regrette toutefois le manque de fiabilité de cette prévision**.

## **B. LE FAIBLE MONTANT DES COÛTS ANALYTIQUES VENTILÉS SUR CE PROGRAMME**

**La ventilation des coûts analytiques de soutien ou de polyvalence du programme** – qui ne représentent guère que 0,54 % du montant total des crédits du programme après ventilation – **fait apparaître les contributions, à hauteur de 5,38 millions d’euros** (en hausse de 30,3 % par rapport au projet de loi de finances pour 2006), **de trois programmes**, contre deux en 2006, **émanant de trois missions distinctes gérées par le MINEFI** :

- le programme « *Développement des entreprises* » de la mission « *Développement et régulation économiques* ». La part de la masse salariale inscrite sur ce programme et contribuant au programme 110 est de 4,91 % ;

- le programme « *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* » de la mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* », sur lequel sont imputées les fonctions support autres que les crédits de rémunération de titre 2 ;

- et le programme « *Stratégie économique et financière et réforme de l’Etat* » de la mission « *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* », qui est le plus contributeur avec 3,2 millions d’euros, soit 6,39 % des crédits de titre 2 de ce programme.

Ces coûts correspondent notamment aux ressources humaines de la DGTPE concourant à la mise en œuvre du programme 110, soit **42 ETPT**. Pour des raisons de rationalisation et de souplesse de gestion, et compte tenu de leur modestie comme de la fongibilité réduite, **ces effectifs sont budgétairement rattachés aux deux programmes « *Stratégie économique et financière et réforme de l’Etat* » et « *Développement des entreprises* », et non au présent programme 110.**

Les coûts salariaux des deux programmes précités sont répartis en comptabilité analytique entre les actions du programme 110 au *prorata* des ETPT **prévisionnels** (et non pas constatés), soit 1,59 % pour l’action « *Aide économique et financière multilatérale* », 2,85 % pour l’action « *Aide économique et financière bilatérale* » et 1,95 % pour l’action « *Traitement de la dette des pays pauvres* ».

En outre, conformément aux recommandations du Comité interministériel d’audit des programmes (CIAP), les crédits du programme « *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* » afférents à un certain nombre de fonctions support (état-major, pilotage, mises à disposition, expertise et évaluation, contribution au respect du droit et à la sécurité juridique) **ne sont pas ventilés sur le programme 110.**

## II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS

La structure du programme 110 n'a pas évolué par rapport au PAP de 2006. Elle comprend **trois actions**, dont celle relative à l'aide économique et financière multilatérale représente, comme en 2006, près des deux tiers des CP.

### Crédits demandés et évolution à périmètre constant en 2007 pour les actions et sous-actions du programme 110 « Aide économique et financière au développement »

(en millions d'euros)

Actions et sous-actions	CP LFI 2006	AE PLF 2007	CP PLF 2007	Evolution des CP 2006/2007	En % des CP du programme
01 – Aide économique et financière multilatérale	612	1.161,9	642,8	5 %	64,7 %
1.1 – Participation au groupe de la Banque mondiale et au FMI	374,1	39,9	411,7	10,1 %	41,4 %
1.2 – Participation aux groupes des banques régionales	150,2	12	159,7	6,3 %	16,1 %
1.3 – Contributions aux fonds sectoriels	87,7	1.110	71,4	-18,6 %	7,2 %
02 – Aide économique et financière bilatérale	182,8	527,1	186,8	2,2 %	18,8 %
2.1 – Interventions d'aide bilatérale relevant de l'AFD	84,8	399	88,4	4,2 %	8,9 %
2.2 – Aide budgétaire à destination des Etats étrangers	65	100	65	stable	6,5 %
2.3 – Gestion des opérations de prêts de la Réserve pays émergents	4	4,2	4,2	5 %	0,4 %
2.4 – Coopération technique et ingénierie	29,1	23,9	29	stable	2,9 %
03 – Traitement de la dette des pays pauvres	171,2	133,5	164,5	-3,9 %	16,6 %
3.1 – Indemnisation de l'AFD au titre du traitement de la dette	166,2	133,5	133,5	-19,7 %	13,4 %
3.2 – Fonds multilatéraux de soutien aux pays très endettés	5	0	31	520 %	3,1 %
<b>Total</b>	<b>966,06</b>	<b>1.822,53</b>	<b>994,1</b>	<b>2,9 %</b>	<b>100 %</b>

Source : projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2007 ; ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

**L'action 1 regroupe les participations** (actionnariat et contributions) **de la France dans les banques et fonds sectoriels multilatéraux**, tels que les entités du groupe de la Banque mondiale, le FMI, la Banque interaméricaine de développement, la Banque africaine de développement, le Fonds international de développement agricole ou le Fonds pour l'environnement mondial.

**L'action 2** contribue au maintien de la stabilité macro-économique et à la création des conditions de croissance des pays en développement, à travers **plusieurs canaux d'intervention** : l'aide budgétaire sectorielle dans le cadre de programmes multi-bailleurs, les bonifications de prêts (afin d'abaisser le taux d'intérêt de la ressource financière proposée par l'AFD aux bénéficiaires publics et privés) et rémunérations accordées à l'AFD, les dons du FASEP-études, le Programme français de renforcement des capacités commerciales (PRCC, cogéré

par l'AFD), le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), les projets de l'ADETEF et la mise à disposition de l'expertise du ministère.

**L'action 3 met en œuvre les traitements de la dette des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire décidés dans le cadre du Club de Paris**, notamment dans le cadre de l'initiative PPTE, **ou de manière bilatérale** (tels que les dispositifs « Dakar I » et « Dakar II »). Les crédits de cette action sont destinés à indemniser l'AFD et à compenser le coût supporté par les institutions multilatérales de développement pour les annulations décidées.

### III. OBJECTIFS ET INDICATEURS

#### A. LE MAINTIEN DES QUATRE OBJECTIFS

Le programme 110 comporte **quatre objectifs**, identiques à ceux exposés dans le PAP de 2006, et sur lesquels votre commission des finances avait émis un jugement plutôt positif en mars 2005. **Le point de vue du contribuable est sous-jacent à l'ensemble de ces objectifs.**

Le premier objectif (« *Faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux* ») rappelle les **priorités géographiques affirmées par le CICID**, qui incluent les pays les moins avancés, l'Afrique et les 56 Etats de la ZSP (y compris l'Afghanistan). Rappelons que la France s'est engagée à consacrer les deux tiers de son aide à l'Afrique et à porter son aide dédiée aux PMA à 0,15 % de son RNB d'ici 2012 (soit un peu plus de 20 % de l'objectif global d'APD). En revanche, **les priorités sectorielles ne figurent plus dans cet objectif.** De fait, votre rapporteur spécial avait considéré que leur trop grand nombre était quelque peu contradictoire avec leur qualification.

Le deuxième objectif, intitulé « *Participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement* », s'inscrit dans la tendance, constatée depuis quelques années chez les principaux bailleurs et réaffirmée dans la Déclaration de Paris de mars 2005, à **l'accroissement de l'harmonisation de l'aide**, en particulier dans le cadre de l'aide budgétaire, qui relève de l'« aide programme ».

Votre rapporteur spécial partage la volonté ainsi affichée d'accroître l'efficacité de l'aide et de réduire les coûts de transaction liés à la coexistence (voire à la concurrence) de plusieurs procédures et cahiers des charges émanant de multiples bailleurs. Il rappelle néanmoins que l'aide budgétaire, dont le principe avait été contesté il y a une décennie, **doit être transparente et ne pas compromettre la capacité de la France à mettre en évidence ses apports.**

Le troisième objectif (« *Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement* ») est dédié à l'efficacité et à l'effet de levier de l'AFD. Enfin le quatrième objectif (« *Promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et*

*financière* ») illustre plus particulièrement l'apport du FASEP et de l'ADETEF pour la promotion du savoir-faire des entreprises françaises. **L'opérateur et les instruments spécifiques du MINEFI dédiés à l'aide extérieure sont ainsi couverts par les objectifs et indicateurs.**

### **B. LA RÉDUCTION DE DIX À SIX DU NOMBRE D'INDICATEURS**

Les indicateurs du programme 110 ont été sensiblement remaniés par rapport au projet de loi de finances pour 2006, puisque **leur nombre est passé de dix à six**, conformément aux recommandations du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Les indicateurs ainsi supprimés sont ceux afférents à :

- la part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux affectée aux secteurs prioritaires pour la France. Le fait que cette part s'élève en moyenne à 75 % depuis 2003 révélait en effet le caractère peu significatif de cet indicateur ;

- les indicateurs n° 2 (« *Part des projets de l'AFD et de la Banque mondiale qui sont jugés au moins satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs de développement* ») et n° 3 (« *Part des projets de l'AFD et de la Banque mondiale qui ont fait l'objet de mesures correctrices parmi ceux qui ont connu des problèmes à l'exécution* », également désigné comme « indicateur de proactivité ») du troisième objectif ont été fusionnés en un seul ;

- le deuxième indicateur (« *Ratio entre les ressources propres de l'ADETEF et sa dotation budgétaire* ») de l'objectif n° 4 a été **supprimé**, tandis que les deux autres afférents au FASEP-Etudes ont été **fusionnés**. Le PAP ne fournit pas d'explications sur la suppression de l'indicateur de mobilisation de ressources extérieures par l'ADETEF : **voire rapporteur spécial estime qu'il était pertinent et répondait à la logique d'obtention d'un effet de levier de la subvention publique**, mais que la cible prévue est peut-être apparue trop difficile à atteindre.

La méthodologie de l'indicateur de l'objectif 2 (« *Part de l'aide budgétaire française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds et/ou dans un cadre régional* ») a été révisée de manière appropriée, de telle sorte que les valeurs mentionnées sont désormais plus proches de 70 % que de 15 %.

**Concevoir des indicateurs pertinents pour mesurer l'efficacité et l'impact réel de l'aide française est difficile** : le lien entre les financements octroyés et la réduction de la pauvreté – *a fortiori* lorsque l'aide française ne constitue qu'un canal parmi de multiples autres sources d'assistance – est en effet parfois **diffus** ; il est corrélé à l'importance des volumes engagés mais n'en est pas exclusivement dépendant.

La nouvelle gamme d'indicateurs apparaît cohérente, révélatrice de l'efficacité des actions du ministère et bien renseignée. **Voire rapporteur spécial s'interroge néanmoins sur certains résultats et sur les valeurs**

**fixées pour plusieurs cibles à échéance de 2008 ou 2009, atteintes dès 2007 ou antérieurement.**

Tel est le cas des cibles afférentes à la part des ressources subventionnées des institutions et fonds multilatéraux affectée à l'Afrique subsaharienne, aux pays les moins avancés et à la ZSP ; de l'effet de levier des ressources subventionnées de l'AFD (la cible, fixée à 3 en 2008, est constamment atteinte depuis 2004, sauf en 2007, **ce qui relativise fortement l'intérêt de cet indicateur ou témoigne de l'« épuisement » de l'effet de levier**) ; et du nombre de jours consacrés par l'ADETEF à l'assistance technique internationale par million d'euros de crédits budgétaires (cible de 1.800 jours, fixée pour 2008 et atteinte dès 2005). **Il convient donc de se demander si ces cibles sont suffisamment ambitieuses ou ne relèvent pas simplement d'une extrapolation des tendances récentes.**

Votre rapporteur spécial relève à nouveau que l'indicateur portant sur la part des études FASEP achevées ayant abouti à la réalisation de projets d'investissement témoigne du fort aléa pesant sur la portée de ce type d'étude, puisque la cible retenue pour 2009 n'est que de 22 % (20 % prévus en 2007). **Il convient sans doute de s'interroger sur les moyens d'améliorer le « retour sur investissement » de ce type d'instrument.** En outre, il serait logique que la cible de l'indicateur relatif à la part des études du FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation du projet étudié avec la participation d'au moins une entreprise française soit fixée à 100 % (quitte à ce qu'elle soit plus lointaine), plutôt qu'à 82 %. Cette participation devrait en effet constituer une **condition de l'aboutissement des études.**

#### **IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION**

##### ***A. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE MULTILATÉRALE : 642,8 MILLIONS D'EUROS***

##### **1. De multiples contributions obligatoires aux banques et fonds multilatéraux**

Les crédits demandés pour l'aide économique et financière multilatérale comportent **642,8 millions d'euros de CP**, dont 1,55 million d'euros de dépenses de participation financière (titre 7) au titre des apurements d'arriérés de la France à l'égard de la Société interaméricaine d'investissement (SII).

Le solde constitue des **dépenses d'intervention** du titre 4, correspondant aux engagements de participation à divers fonds sectoriels, au FMI (bonifications de la Facilité pour la réduction de la pauvreté – FRPC – et de la nouvelle Facilité pour les chocs exogènes – FCE) et aux entités du groupe de la Banque mondiale et de ses banques régionales, dont le capital est reconstitué à échéances régulières. Les contributions les plus importantes concernent :

- la quatorzième reconstitution du capital de l'**Association internationale de développement**, fonds multilatéral de la Banque mondiale, dont la France est le cinquième contributeur. Notre pays s'est engagé le 12 janvier 2006 à verser 1.073 millions d'euros sur la période 2006-2008, les **357,3 millions d'euros de CP programmés en 2007** constituant la deuxième annuité, après 363,2 millions d'euros versés en 2006 ;

- le dernier des trois versements (**114,2 millions d'euros**) de la dixième reconstitution du **Fonds africain de développement, dont la France est le premier contributeur** ;

- la compensation du coût de l'annulation de la dette PPTE à l'égard du Fonds africain de développement (**13 millions d'euros**), dans la continuité de la décision prise au sommet de Gleneagles en juillet 2005 sur l'annulation des dettes multilatérales. Le coût pour la France est de 145 millions d'euros sur dix ans ;

- le troisième versement (**30,45 millions d'euros**) de la huitième reconstitution du **Fonds asiatique de développement**, pour laquelle la France s'est engagée le 12 mai 2004 à hauteur de 121,8 millions d'euros en quatre annuités égales ;

- la première annuité (**35,6 millions d'euros**, dont 2,5 millions d'euros au titre de la contribution au Fonds pour les pays les moins avancés) de la quatrième reconstitution du **Fonds pour l'environnement mondial**, conclue en juin 2006. La France, sixième contributeur à ce fonds, s'est engagée à apporter 154 millions d'euros sur quatre ans, l'optimisation du taux de change permettant in fine de ne budgéter que 141 millions d'euros d'AE.

**Des montants plus réduits de CP sont demandés pour divers fonds multilatéraux**, parmi lesquels le Fonds multilatéral d'investissement de la Banque interaméricaine de développement (2 millions d'euros), la reconstitution triennale du Fonds international pour le développement agricole (8 millions d'euros), les tranches du financement triennal des trois centres d'assistance technique du FMI au Moyen-Orient et en Afrique (METAC, pour 333.000 euros, et AFRITAC, pour 340.000 euros), ou l'Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural de la Banque africaine de développement (5 millions d'euros).

Il importe également de relever **l'ouverture d'AE pour un montant de 920 millions d'euros**, correspondant au montant nominal cumulé des neuf émissions obligataires qui seront réalisées pour financer la nouvelle **Facilité financière pour la vaccination (IFFIm)**, initiative lancée conjointement par la France et le Royaume-Uni pour une durée de 20 ans. Il est ainsi prévu de lever 4 milliards de dollars pour financer des programmes de vaccination et de renforcement des systèmes sanitaires, conduits par la fondation *Global alliance for vaccination and immunisation* (GAVI) dans 72 pays. Avec un engagement moyen de 100 millions de dollars annuels sur 20 ans, la France est le second pays contributeur à l'IFFIm, à laquelle participent également l'Espagne, l'Italie, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède.

**Aucune ouverture de CP n'est demandée pour 2007**, dans la mesure où les annuités de la première émission obligataire doivent être remboursées par la contribution internationale sur les billets d'avion, dans la limite de 10 % de ses recettes (soit environ **20 millions d'euros** en année pleine), en application de l'article premier du décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006. Le remboursement des émissions ultérieures « *devrait s'opérer à partir du budget de l'Etat, pour une période de 15 ans* », selon les termes du PAP.

En outre, **l'article 42 du projet de loi de finances pour 2007 prévoit d'octroyer la garantie de l'Etat à l'AFD, plafonnée à 372,8 millions d'euros**, sur les versements que l'Agence effectuera auprès de l'IFFIm – *via* le fonds de solidarité pour le développement dont elle a la charge – au titre de la contribution française au remboursement de la première émission obligataire (cf. *infra*, commentaire de l'article 42 rattaché).

**Votre rapporteur spécial déplore l'imprécision du PAP sur le financement de cette initiative après 2007, et doute que le prélèvement sur le produit de la taxe sur les billets d'avion suffise à financer en 2007 la première annuité de la première tranche obligataire.**

**Il demeure cependant favorable à ce type d'instrument innovant**, qui permet de faire appel à d'importants financements privés, habituellement jugés insuffisants pour le développement, *via* la garantie implicite que constituent les remboursements des Etats donateurs. L'ampleur des besoins implique de mobiliser rapidement des montants élevés et pérennes sur le long terme, que les marchés obligataires sont susceptibles de fournir, tout en neutralisant l'aléa du remboursement.

**Votre rapporteur spécial réitère également ses réserves sur la contribution à l'APD et l'inscription sur ce programme des financements au profit des trois fonds de sécurité nucléaire<sup>1</sup>**, pour des montants de 25 millions d'euros en AE et 12,5 millions d'euros en CP.

## **2. Une représentation française encore insuffisante dans les institutions financières internationales**

Votre rapporteur spécial se montre traditionnellement vigilant sur la présence et l'influence françaises dans les institutions financières internationales (IFIs). Pour 5.970 cadres recensés en 2005 dans les IFIs, 430 sont de nationalité française, soit un taux *a priori* satisfaisant de **7,2 %**. Le bilan par institution est néanmoins beaucoup plus contrasté. En outre, une présidence française n'est pas une garantie de meilleure représentation au sein de l'institution, voire peut servir à justifier une faible représentation.

**Il apparaît ainsi que la présence de nos ressortissants au sein de la Banque mondiale demeure nettement inférieure à la quote-part française**

---

<sup>1</sup> Le Northern dimension environmental partnership, le Fonds du sarcophage de Tchernobyl et le Compte pour la sûreté nucléaire.



**dans le capital du groupe**, avec respectivement 2,97 % et 4,41 % fin 2005. En outre, le prochain départ des deux vice-présidents français fait courir le risque d'une absence de Français au plus haut niveau.

**La situation est plus satisfaisante au FMI**, avec une présence française mieux assurée (4,06 % des effectifs pour une quote-part avant révision de 5,05 %) et qui tend à se diversifier (diminution au sein du département Afrique, hausse dans les départements financiers et au département Amériques). **La France y a cependant reculé de deux rangs en valeur absolue en 2005**, avec 110 ressortissants, derrière les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Inde et l'Allemagne. L'Inde est, de fait, le pays sans doute le plus sur-représenté dans les niveaux élevés de la hiérarchie du FMI comme de la Banque mondiale.

Le constat de sous-représentation est le même, comme en 2004, à la Banque interaméricaine de développement (malgré une nette amélioration), à la Banque asiatique de développement et à la Banque européenne de reconstruction et de développement. La France est, en revanche, sur-représentée dans les IFIs « francophones », tels que la Banque africaine de développement, le Fonds international de développement agricole, la Banque européenne d'investissement et la Banque de développement du Conseil de l'Europe. **Les problèmes identifiés n'ont pas changé** : la reconnaissance de la valeur des diplômes et cursus français, la langue, la localisation et les modes de recrutement inspirés des critères anglo-saxons.

**Présence française et détention du capital dans les institutions financières internationales fin 2005**

Institutions financières	Nombre total d'agents	Nombre de cadres français	Part des cadres français	Part des agents français	Part du capital détenue par la France	Nationalité du président
Groupe de la Banque mondiale (BIRD)	N.D.	N.D.	N.D.	2,97 %	4,41 %	Américain
FMI	N.D.	N.D.	N.D.	4,06 %	5,05 %	Espagnol
Banque africaine de développement	1.052	44	6,5 %	4,1 %	3,75 %	Rwandais
Banque interaméricaine de dvpt	1.939	23	1,6 %	1,2 %	1,9 %	Colombien
Banque asiatique de dvpt	2.419	23	2,6 %	0,9 %	2,37 %	Japonais
Banque euro. de reconstruction et de dvpt	965	39	7,1 %	6,2 %	8,52 %	Français
Fonds international de dvpt agricole	453	11	5,5 %	8,1 %	4,81 %	Suédois
Banque européenne d'investissement	1.324	129	14,6 %	17,6 %	16,8 %	Belge
Banque de dvpt du Conseil de l'Europe	139	17	22,6 %	45,3 %	16,92 %	Français
Banque centrale européenne	1.314	107	N.D.	9,3 %	N.D.	Français
Banque des règlements Internationaux	556	51	14 %	12,8 %		Canadien

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

**Votre rapporteur spécial ne saurait trop inciter le MINEFI à un plus grand dynamisme et à une plus grande vigilance en élargissant le soutien à la candidature de cadres issus du secteur privé et en renforçant les instruments déjà mis en place ou encore clairsemés** : programmes de mise à disposition (« *secondment* ») de fonctionnaires français à la Banque

mondiale et à la Banque interaméricaine de développement, alerte précoce sur les postes vacants, journées « portes ouvertes », veille active sur les demandes formulées par les institutions, constitution d'associations d'agents français dans les institutions multilatérales, politique de stages (*via* les grandes écoles en particulier), accords d'échange avec l'AFD, ...

**B. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE BILATÉRALE :  
186,8 MILLIONS D'EUROS**

**1. Les dépenses de fonctionnement**

Les crédits demandés en dépenses de fonctionnement de titre 3 s'élèvent à 43 millions d'euros et concernent :

- l'évaluation rétrospective d'opérations relevant de l'AFD (500.000 euros) ;

- la gestion des opérations de prêts aux Etats étrangers dans le cadre de la Réserve pays émergents (RPE), qui comprend la **rémunération versée à Natexis Banques Populaires<sup>1</sup>** pour la gestion d'opérations qu'elle assure pour le compte de l'Etat (3,9 millions d'euros) et 300.000 euros consacrés à l'évaluation et à l'appui pour le montage de projets RPE en Asie du sud-est, au Pakistan et au Maghreb. L'augmentation de 5,4 % de la rémunération par rapport à 2006 s'explique par le transfert à Natexis, dans un souci de cohérence, de dossiers de la RPE et du FASEP Etudes auparavant gérés par l'AFD ;

- les subventions pour charge de service public accordées à **l'ADETEF** (4,7 millions d'euros, en hausse de 3,4 % par rapport à 2006), opérateur d'assistance technique du ministère qui intervient dans les pays émergents, en transition ou en développement. **Votre rapporteur spécial relève que cette subvention est neuf fois plus élevée que celle que le MAE accorde à son opérateur France coopération internationale**, lequel a connu au cours des deux dernières années de sérieuses difficultés financières et organisationnelles, exposées dans le rapport d'information qu'il a publié à l'issue du contrôle budgétaire qu'il a effectué en mars 2006 ;

- la **rémunération de l'AFD au titre de trois instruments** : les dons projets (10 % de l'assiette) financés par le programme 209, les contrats de désendettement-développement (2 % des décaissements<sup>2</sup>) et les aides budgétaires (1 % des décaissements), pour un montant global de

---

<sup>1</sup> La rémunération hors taxes de Natexis pour la gestion des prêts et dons aux Etats étrangers comporte un montant fixe de 2,1 millions d'euros, lié à la gestion de l'encours actuel, auquel s'ajoute une fraction de 0,8 % du montant des tirages des prêts et dons de l'année considérée, le tout étant limité à 5 millions d'euros TTC, compte tenu d'un plafonnement global de la procédure. Cette rémunération est calculée et réglée sur une base trimestrielle.

<sup>2</sup> L'indemnisation de l'AFD au titre des C2D était auparavant de 3 % des décaissements pour les contrats d'un montant inférieur à 1,5 million d'euros, et 1,5 % au-delà.

**33,6 millions d'euros de CP, soit une hausse de 56,3 %** par rapport au montant inscrit dans la loi de finances initiale pour 2006. La hausse serait toutefois plus réduite par rapport à la prévision d'exécution (environ 32 millions d'euros), compte tenu de la progression du volume d'activité de l'AFD.

**Votre rapporteur spécial relève que la rémunération au titre des C2D est fondée sur des hypothèses de décaissements cohérentes avec celles du programme 209**, contrairement à ce qui avait été exposé dans le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2006.

**En revanche, les hypothèses d'AE et de CP afférentes à l'aide-projet diffèrent de celles du programme 209**, puisqu'elles s'élèvent à 370 millions d'euros d'AE et 215 millions d'euros de CP dans le programme 110, et à 230 millions d'euros d'AE et 163 millions d'euros de CP dans le programme 209. S'agissant des CP, l'inclusion de 38 millions d'euros de prélèvement sur les ressources propres de l'AFD (cf. *infra*, commentaire sur le programme 209) laisse subsister un **différentiel de 15 millions d'euros**, qui pourrait s'expliquer par des projets engagés hors de la ZSP et non pris en compte dans le programme 209. **Votre rapporteur considère cependant que les explications fournies par le MINEFI ne sont pas suffisamment claires.**

L'évolution de ces remboursements en CP depuis 2003 est la suivante :

**Ventilation par instrument des rémunérations (CP) versées à l'AFD**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
RPE	5,3	5,1	5,2	Non précisé	(Natexis)
Dons-projets	16,2	13,9	15,8		29,3
C2D	0,16	0,58	0,73		3,6
Aide budgétaire	-	-	0,55		0,8
<b>Total</b>	<b>21,7</b>	<b>19,6</b>	<b>22,3</b>	<b>21,5</b>	<b>33,6</b>

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

## **2. Les dépenses d'intervention**

**Les dépenses d'intervention sont fixées à 484,1 millions d'euros en AE et 143,8 millions d'euros en CP**, et comprennent des transferts aux collectivités locales et à d'autres entités. Les transferts aux collectivités locales consistent en des bonifications pour des projets financés par l'AFD outre-mer, à hauteur de 41,9 millions d'euros en AE et 21,9 millions d'euros en CP (dont 600.000 euros pour de nouveaux projets). Les autres interventions sont de quatre ordres.

*a) Les bonifications d'intérêts versées à l'AFD*

Des montants de 253 millions d'euros en AE<sup>1</sup>, et de 27,7 millions d'euros en CP (très marginalement, à hauteur de 100.000 euros, pour de nouveaux projets à engager en 2007), sont demandés au titre des bonifications d'intérêts versées à l'AFD dans le cadre de ses prêts concessionnels aux Etats étrangers. Les CP demandés correspondent à un besoin de financement de 105,7 millions d'euros, **après déduction de 78 millions d'euros autofinancés par l'AFD par prélèvement sur son résultat courant avant impôt**. A périmètre constant, la prévision de consommation en 2007 diminue donc de 5 millions d'euros par rapport à 2006, en raison, ainsi que l'indique le PAP, d'une surestimation des décaissements sur les opérations de prêts post-tsunami.

Sur la base d'un prélèvement de la moitié du résultat, tel qu'il est désormais pratiqué chaque année depuis 2003 (et non plus à titre temporaire), il est donc anticipé – hypothèse que votre rapporteur spécial juge prudente – un résultat au moins égal à 156 millions d'euros en 2006, après 167 millions d'euros en 2004 et 189 millions d'euros en 2005.

*b) Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)*

Le FFEM, créé en 1994 pour promouvoir la coopération bilatérale en matière d'environnement et géré par l'AFD, n'a bénéficié d'aucun CP de 2003 à 2006, compte tenu du niveau de sa trésorerie. L'accélération prévue des décaissements requiert néanmoins une nouvelle reconstitution quadriennale de ce fonds, qui se traduit par 70 millions d'euros d'AE et 5 millions d'euros de CP en 2007. **Votre rapporteur spécial constate cependant que le montant budgété en CP ne correspond pas à une clef de répartition linéaire, généralement utilisée pour les reconstitutions de fonds, et s'interroge donc sur son caractère suffisant pour couvrir les AE en 2007.**

*c) L'aide budgétaire*

Les besoins afférents à l'aide budgétaire sectorielle à destination des Etats d'Afrique et de l'Océan indien sont estimés pour 2007 à 100 millions d'euros en AE et à 65 millions d'euros en CP (soit un **montant identique à 2006**). Les aides à destination des Etats proprement dits sont évaluées à 40 millions d'euros d'AE et 45 millions d'euros de CP, dont 35 millions d'euros de mesures nouvelles, le solde de 60 millions d'euros d'AE correspondant à un **engagement triennal à l'égard de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)**, qui se traduit par une première tranche de 20 millions d'euros de CP en 2007.

---

<sup>1</sup> Ces engagements sont également financés à hauteur de 163 millions d'euros par le programme 853 « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans les Etats étrangers », soit un coût actuariel global de 380 millions d'euros pour l'Etat.

*d) La coopération technique et l'ingénierie*

Trois types d'instruments sont financés sur cette action. Les études de faisabilité et prestations d'assistance technique ou de coopération institutionnelle du **FASEP-Etudes** requièrent l'ouverture de 19 millions d'euros d'AE et de CP, soit un montant relativement stable depuis plusieurs années.

**Comme les années précédentes, les dossiers du FASEP-études n'avaient que marginalement trait aux pays les moins avancés** en 2005 et durant le premier semestre 2006. Sur 36 décisions de financement, une seule concernait ainsi le Soudan (études complémentaires pour un projet de sucrerie) et sept concernaient d'autres pays de la ZSP (Algérie, Maroc et Vietnam), l'essentiel étant affecté à des pays émergents tels que le Brésil, la Chine, le Pérou, la Colombie, l'Indonésie et des pays d'Europe centrale et orientale. Les secteurs privilégiés sur la même période demeurent **l'eau** (34 % des financements), **l'environnement** (33 %) et les **transports** (17 %).

Le second **Programme de renforcement des capacités commerciales** (PRCC), doté en 2007 de 15 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP dans le cadre d'une nouvelle convention triennale renouvelée en avril 2006 entre le MINEFI et l'AFD (qui finance également le programme à hauteur de 10 millions d'euros), est un dispositif bilatéral créé fin 2001 dans la continuité des engagements pris lors du cycle de Doha.

Le **premier PRCC**, également doté de 25 millions d'euros dont 15 millions d'euros de crédits budgétaires, a permis de financer sur la période 2003-2005 des actions couvrant l'amélioration des capacités d'exportation et l'assistance technique institutionnelle. Il doit faire l'objet d'une évaluation globale en 2006, mais ses objectifs sont considérés comme atteints.

**Le nouveau PRCC vise une efficacité accrue** avec une simplification des procédures et du déroulement des projets (extension de la couverture géographique à la ZSP, possibilité de procéder à une approche régionale, délégation accrue aux agences de l'AFD, en liaison avec les missions économiques, possibilité de conclure des partenariats avec des collectivités locales et des entités privées). Plusieurs projets ont été identifiés au Cambodge, au Vietnam, en Jordanie, au Sénégal, en Afrique de l'ouest et en Egypte.

Un nouveau financement fait son apparition en 2007 avec le volet bilatéral du **Partenariat mondial de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes** (PMG8), lancé à l'initiative des Etats-Unis lors du sommet du G8 des 26 et 27 juin 2002 à Kananaskis. Ce programme bilatéral a été financé en 2006, à hauteur de 8,6 millions d'euros, par une imputation sur différents programmes du ministère de la défense (pour la moitié), du MAE et du MINEFI (dont 350.000 euros sur le programme 110). Bien que les modalités de co-financement par plusieurs programmes pour 2007 ne soient pas encore connues, un montant de 200.000 euros est inscrit à titre de précaution sur cette action.

**Votre rapporteur spécial regrette, d'une part, le flou entourant le financement de ce dispositif, et d'autre part, son inscription, même pour une somme modeste, sur la mission APD.**

### **3. L'évolution quantitative et qualitative des ressources et concours de l'AFD**

#### *a) Un volume d'activité en croissance*

Les activités pour compte propre de l'AFD sont financées à partir de trois sources : des **emprunts** réalisés sur les marchés financiers sans la garantie explicite de l'Etat (émissions obligataires et placements privés), des **ressources propres** (reprises sur provisions et, depuis 2004, réinvestissement d'une partie du résultat de l'exercice précédent), et des **ressources budgétaires** issues du programme 110 (bonifications d'intérêts, rémunérations et subventions destinées à financer les aides budgétaires, le PRCC et la gestion des concours hors prêts), du programme 853 de la mission « *Prêts à des Etats étrangers* » (emprunts auprès du Trésor d'une durée de 30 ans au taux de 0,25 %), et du programme 209 (subventions pour les dons-projets et les C2D).

L'évolution de ces ressources depuis 2003 est la suivante :

#### **Origine et évolution des ressources de l'AFD depuis 2004**

*(en millions d'euros)*

<b>Catégories de ressources</b>		<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007 (prévision)</b>
<b>Emprunts nets sur les marchés</b>		<b>- 23</b>	<b>- 498</b>	<b>- 542</b>	<b>- 205</b>
Besoins propres	Emission simple	300	0	0	500
	Emission subordonnée	300	0	500	0
	Placement privé	57	76	n. d.	n. d.
	Remboursements	- 680	- 735	- 672	- 477
Financement de la FRPC du FMI	Emissions	0	706	0	0
	Remboursements	0	- 546	- 370	- 228
<b>Ressources propres</b>		<b>113</b>	<b>83,5</b>	<b>179,4</b>	<b>229,9</b>
Dividende réinvesti dans l'activité		0	83,5	94,5	125
Reprise de provisions		113	0	84,9	104,9
<b>Ressources en provenance de l'Etat</b>		<b>251,4</b>	<b>509,2</b>	<b>404,2</b>	<b>530,2</b>
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	Bonifications	67,2	217,2	62,7	37,7
	Tirages nets sur emprunts	45,5	45,9	49,5	62,8
	Aides budgétaires	40,5	75,5	65	70
	Rémunérations	14,5	25,1	21,5	34,1
	PRCC	4,5	4,5	4,5	4,5
Ministère des affaires étrangères	Subventions projet	71,1	141	186,6	224
	Refinancements par dons	8,1	0	14,4	97,1
<b>Total</b>		<b>341,4</b>	<b>94,7</b>	<b>41,6</b>	<b>555,1</b>
<b>Total hors remboursements d'émissions</b>		<b>1.021,4</b>	<b>1.375,7</b>	<b>1.083,6</b>	<b>1.260,1</b>

\* L'émission de « titres super subordonnés » de 2004 constituait une innovation et utilisait une faculté nouvelle offerte par la loi de sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003.

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

**L'encours brut global des prêts s'élevait à 10,5 milliards d'euros fin 2005**, dont 7,1 milliards d'euros aux risques de l'Agence. Il se répartit géographiquement entre 7,4 milliards d'euros dans les Etats Etrangers (7,6 milliards d'euros fin 2004) et 3 milliards d'euros dans les DOM et collectivités d'outre-mer à statut particulier.

Les engagements en **aide projet** de l'AFD pour son compte propre dans les pays étrangers se sont élevés en 2005 à **1,52 milliards d'euros, soit une hausse de 58,6 % par rapport à 2004**, dont 249 millions d'euros en subventions pour dons (174 millions d'euros en 2004) et 1.263 millions d'euros sous forme de prêts (779 millions d'euros en 2004). Par ailleurs, l'AFD a également octroyé pour le compte de l'Etat 21 millions d'euros au titre des C2D et 76 millions d'euros d'aides budgétaires globales ou affectées. Enfin les engagements dans l'outre-mer ont augmenté de 13,7 % pour s'établir à 422 millions d'euros.

La répartition géographique et sectorielle des engagements de 2003 à 2005 est la suivante :

**Evolution de la répartition géographique des engagements de l'AFD hors TOM  
(dons et prêts hors garantie)**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	Evolution 2004/2005	Part en 2005
Afrique subsaharienne	377,4	409,4	604,4	47,6 %	37,6 %
Méditerranée	724	341,5	297,3	-12,9 %	18,5 %
Asie	113,5	119	459	285,7 %	28,5 %
Amériques, Pacifique, Caraïbes	12,1	18,9	6,5	-65,6 %	0,4 %
Non ventilé (dont Proparco)	153,4	153,4	241,5	57,4 %	15 %
<b>Total</b>	<b>1.380,4</b>	<b>1.042,2</b>	<b>1.608,8</b>	<b>54,4 %</b>	<b>100 %</b>

Source : ministère des affaires étrangères

**Evolution de la répartition sectorielle des engagements de l'AFD  
(dons et prêts hors garantie)**

	2003	2004	2005
Agriculture et sécurité alimentaire	6,4 %	7,6 %	8,3 %
Education	6,6 %	2,3 %	3,7 %
Santé et lutte contre le sida	8,3 %	1 %	3,3 %
Eau et assainissement	18,1 %	13,6 %	11,5 %
Infrastructures	47,5 %	55 %	44,1 %
Secteur productif	9,9 %	16,6 %	23,3 %
Environnement et ressources naturelles	1,4 %	0,8 %	3,7 %
Hors secteurs définis par le CICID	1,9 %	3,1 %	2,1 %

Source : ministère des affaires étrangères

**Votre rapporteur spécial constate que l'activité de l'AFD en Afrique subsaharienne et en Méditerranée a diminué en part relative entre 2004 et 2005**, avec respectivement 72 % et 56 %, au profit des engagements en Asie, qui ont presque quadruplé. L'objectif de l'Agence de

consacrer les trois quarts de son activité à l'Afrique subsaharienne **ne concerne en effet que les dons, qui demeurent largement minoritaires dans les concours** (16,4 % de l'aide-projet en 2005).

*b) Une situation financière satisfaisante mais une moins bonne qualité des projets*

**La situation financière de l'Agence est satisfaisante.** Compte tenu de son périmètre d'intervention, l'AFD présente de **bons résultats en matière de recouvrement de créances**, puisque le montant des impayés représentait **12 %** de l'encours fin 2005, comme en 2004, dont 638 millions d'euros garantis par l'Etat français<sup>1</sup> et 450 millions d'euros d'impayés souverains éligibles à des traitements en Club de Paris<sup>2</sup>. **Le ratio de solvabilité de l'AFD est élevé avec 49,1 % fin 2005** contre 47,6 % fin 2004, le niveau minimum réglementaire au titre du « ratio Cooke » étant de 8 %.

La **notation du portefeuille de projets** fait apparaître les tendances suivantes fin 2005 sur les 305 projets notés (266 fin 2004) :

- 104 projets en situation de risque (95 fin 2004), représentant 34 % du portefeuille de projets en exécution, ont été recensés, dont 64 projets « à problèmes ». **La qualité des projets tend donc à se dégrader par rapport à 2004.** En montant, les engagements en situation de risque sont en forte croissance de 30,4 % par rapport à 2004 avec 1.069 millions d'euros, soit **30 % du total des engagements en cours de mise en œuvre ;**

- on assiste à une **convergence des situations par zone géographique**, déjà constatée fin 2004, puisque la part de projets en risques en Afrique subsaharienne (35 %) est comparable à celle de l'ensemble du portefeuille. Le même constat de convergence peut être fait par type de produit (subventions ou prêts) ;

- les projets en risque se caractérisent le plus souvent par des **retards dans les décaissements** (69 % des projets), un contexte défavorable (58 %) et des **faiblesses dans la maîtrise d'ouvrage** (54 %). L'eau et l'assainissement et l'éducation sont les secteurs qui présentent le plus de difficultés ;

- il apparaît enfin que 22 % des projets à problèmes relevés fin 2004 ont été clos en 2005, avec l'annulation de 39,2 millions d'euros d'engagements. La moitié des projets à problèmes a fait l'objet d'une supervision approfondie en 2005. **Votre rapporteur spécial appelle l'AFD à faire preuve de vigilance pour que le développement de son activité ne se traduise pas par une dégradation de la qualité des projets.**

A l'occasion du contrôle budgétaire à Madagascar, en Afrique du Sud et au Mozambique qu'il a conduit en juillet 2006, votre rapporteur spécial a eu

---

<sup>1</sup> Dont 618 millions d'euros au titre de la Côte d'Ivoire, risque pays en augmentation puisque l'exposition était de 457 millions d'euros fin 2004.

<sup>2</sup> Dont 155 millions d'euros en Angola, 84 millions d'euros en République démocratique du Congo et 8 millions d'euros au Mali.



l'occasion de formuler à l'Agence des **réserves sur certaines incohérences de la notation des projets**. Il a ainsi constaté que plusieurs projets étaient notés A ou B, alors même que le concours n'avait pas été versé et que certains critères n'étaient pas renseignés. Il a également relevé à plusieurs reprises des incohérences entre la notation d'un critère et le commentaire correspondant. Il lui semble donc que ces notations, dont il a dès l'origine approuvé le principe, mériteraient une plus grande rigueur du département des opérations à Paris.

Dans un courrier adressé à votre rapporteur spécial le 15 septembre 2006, **M. Jean-Michel Sévérino, directeur général de l'Agence, a apporté certaines précisions<sup>1</sup> et indiqué que l'inspection générale de l'Agence effectuerait un contrôle global de la rigueur des notations attribuées** et conduirait une réflexion sur la pertinence des critères employés.

*c) Les nouvelles extensions du périmètre d'intervention de l'AFD*

Le 12 décembre 2003, le champ d'intervention de l'Agence a été **étendu hors de la ZSP dans six nouveaux pays** : Egypte, Jordanie, Syrie, Turquie, Chine et Thaïlande. Un certain nombre de projets ont déjà été engagés dans ces pays<sup>2</sup>, et ce sont au total pas moins de 386,5 millions d'euros d'engagements (dont 6,5 millions d'euros de subventions) qui avaient été consentis fin 2005.

En outre, le CICID du 19 juin 2006 a autorisé l'AFD à intervenir à titre expérimental sur trois ans **en Inde, au Brésil et en Indonésie**, pour octroyer des concours peu ou pas concessionnels ayant trait aux biens publics mondiaux. Ce même CICID a également autorisé l'AFD à intervenir à Maurice ainsi que dans les autres pays d'Afrique sub-saharienne encore absents de la zone d'intervention de l'AFD (Zambie, Malawi, Lesotho, Swaziland, Botswana). **Ces pays ne sont pas pour autant intégrés dans la ZSP**, et ne pourront donc pas bénéficier de concours en subventions.

**Votre rapporteur spécial estime que les concours de l'AFD dans les pays émergents doivent demeurer limités, d'autant que la ZSP demeure vaste et que l'Agence a été confirmée par le CICID comme principal opérateur de l'APD française. L'attractivité manifeste des pays**

---

<sup>1</sup> Il a ainsi indiqué que « l'AFD renseigne (la notation qualité des projets) avant le premier décaissement, systématiquement six mois après l'octroi, parce qu'il s'agit d'un système de pilotage de son portefeuille de projets, permettant d'identifier ceux qui nécessitent un suivi prioritaire. Dans cette optique, il est important d'anticiper les besoins de suivi et de supervision, sans attendre le début des versements ou même la signature de la convention de financement, un retard de ces deux étapes de la vie du projet pouvant en soi être le signe ou la conséquence de difficultés de conception ou de mise en œuvre ».

<sup>2</sup> Un prêt de 35 millions d'euros pour un projet routier de désenclavement au Yunnan (Chine) ; quatre prêts sur la thématique des biens publics mondiaux et de l'efficacité énergétique (185 millions d'euros au total) ; trois prêts en intermédiation bancaire pour le refinancement à moyen terme d'entreprises privées en Turquie (120 millions d'euros) ; et un prêt en intermédiation bancaire pour le financement de projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables en Thaïlande (40 millions d'euros).

**émergents et l'accroissement des moyens d'intervention de l'AFD ne devraient pas conduire celle-ci à opérer un revirement stratégique, consistant à multiplier les implantations hors du « cœur de cible » de l'APD française pour justifier un objectif d'accroissement de l'activité de prêts. A cet égard, votre rapporteur spécial renouvelle sa préoccupation sur les implantations hors d'Afrique validées par le CICID du 19 juin 2006, ainsi qu'il a eu l'occasion de l'exprimer au conseil de surveillance de l'Agence.**

*d) Les récents contrôles exercés par la Cour des comptes sur l'AFD et Proparco*

La quatrième chambre de la Cour des comptes a réalisé un contrôle approfondi des comptes et de la gestion de l'AFD pour les exercices 2000 à 2004. Sans révéler dans les détails le contenu du rapport particulier transmis à votre rapporteur spécial – qui sur le plan strictement comptable indique que les comptes sociaux et consolidés de l'Agence sont **réguliers et sincères** – il apparaît que parmi les principales questions en suspens figurent : la consolidation du rôle pivot de l'AFD, son adaptation à la concurrence croissante du secteur privé, la clarification des relations et du partage de compétences avec l'Etat, une certaine diminution de l'importance des projets, des contradictions entre le MAE et l'Agence sur la doctrine d'emploi des subventions, et **le caractère controversé de certaines orientations stratégiques de l'Agence**, en particulier la diversification géographique (pays émergents) et sectorielle (biens public mondiaux), qui apparaît comme un moyen d'étoffer rapidement le volume d'activité et d'accroître le résultat net<sup>1</sup>.

La Cour des comptes a réalisé un contrôle analogue de la gestion et des comptes de **Proparco**, dont votre rapporteur spécial relève plus particulièrement les observations et préconisations suivantes : la clarification du processus de décision des engagements et une plus grande autonomie du directeur général, la nécessité d'étoffer les effectifs de cadres très qualifiés et de mieux s'appuyer sur le réseau de l'AFD, le renforcement des fonds propres pour mieux se comparer aux concurrents anglais et allemand, une clarification de la subsidiarité avec le secteur bancaire privé (afin de mieux neutraliser le risque de conflit d'intérêts avec les banques actionnaires), une trésorerie jugée « confortable » et au-delà du nécessaire, l'absence regrettable de comptabilité analytique, les risques d'une trop grande autonomisation liés au transfert de la couverture du risque pays de l'AFD à Proparco.

---

<sup>1</sup> Mais d'une certaine manière, l'augmentation escomptée de la rentabilité de l'Agence grâce à ses activités bancaires en marge du développement peut-être « recyclée » dans l'APD via le prélèvement total ou partiel opéré sur le résultat.

**C. TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES :  
164,5 MILLIONS D'EUROS**

Cette action ne comporte que des crédits d'intervention, pour 133,53 millions d'euros en AE et **164,53 millions d'euros en CP**. Ils sont consacrés :

- à **l'indemnisation de l'AFD** au titre des échéances d'annulations de dettes consenties dans le cadre des dispositifs « Dakar » I et II (132,4 millions d'euros) et intervenues en Club de Paris (1,13 million d'euros) ;

- à la reconstitution du « **fonds fiduciaire PPTE** ». Ce fonds multilatéral est destiné à couvrir auprès des institutions financières régionales participant à l'initiative PPTE « renforcée » le coût des allègements et annulations de dettes des pays éligibles. Les besoins estimés pour la prochaine reconstitution s'élèvent à 930 millions de dollars et la France doit contribuer à hauteur d'environ 70 millions d'euros sur 2006-2008, dont 31 millions d'euros de CP inscrits dans le projet de loi de finances pour 2007. Votre rapporteur spécial relève néanmoins que **la clef de contribution de la France est passée de 6,6 %, selon le projet de loi de finances pour 2006, à 7,3 % en 2007, sans qu'il soit fourni d'explications à ce relèvement.**



## SECTION III. LE PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT »

### I. PRÉSENTATION ET EFFECTIFS

#### A. ARCHITECTURE ET OPÉRATEURS

##### 1. Un programme qui ne regroupe pas tous les crédits d'APD du ministère des affaires étrangères

Le programme 209 regroupe l'essentiel, mais pas la totalité, des moyens du MAE consacrés à l'APD dans ses dimensions économiques, sociales et culturelles, et aux interventions dans les pays en situation de crise et de post-crise. Un certain nombre d'actions partagées avec la mission « *Action extérieure de l'Etat* » (réseau culturel en particulier) sont réparties selon une **clef géographique**, le programme 209 ayant vocation à recevoir les crédits afférents aux 152 pays figurant dans la liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD.

Ainsi qu'il a été précisé *supra*, un volume non négligeable de crédits comptabilisables en APD demeure logé dans trois programmes de la mission « *Action extérieure de l'Etat* », ce qui atténue la cohérence de la mission APD :

- la quote-part des crédits de l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger) correspondant aux **élèves étrangers** scolarisés dans les établissements des pays en développement (soit 46.000 élèves sur un total de 90.000), figurant dans l'action 5 « *Service public d'enseignement à l'étranger* » du programme 185 « *Rayonnement culturel et scientifique* », soit environ 18 % des CP du programme en 2007 ;

- la part des crédits de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) correspondant à des **demandeurs d'asile** des pays en développement (soit 92 % de la subvention à l'OFPRA, d'un montant de 45,6 millions d'euros). Ces crédits sont logés dans l'action 4 « *Garantie de l'exercice du droit d'asile* » du même programme 151 « *Français de l'étranger et étrangers en France* » ;

- les **coefficients d'APD**<sup>1</sup> pour les contributions aux organismes des Nations Unies, figurant dans l'action 4 « *Contributions internationales* » du programme 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde* », dont une partie des activités relèvent du domaine du développement en application des directives du CAD.

---

<sup>1</sup> Parmi les organisations du système des Nations Unies bénéficiant de contributions obligatoires, une seule, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), est intégralement prise en compte par le CAD au titre de l'APD. Cinq autres font l'objet d'une comptabilisation partielle : l'OMS, l'OMM, l'OAA, l'OIT et l'UNESCO. La quote-part d'APD attribuée à l'ONU elle-même est quant à elle de 12 %.

*A contrario*, la **coopération militaire et de défense** (106,4 millions d'euros de CP demandés en 2007), qui constitue l'action 5 du programme 105, **n'est pas comptabilisée par le CAD comme de l'APD**, au moins pour la quote-part des pays en développement. Il en est de même pour l'essentiel des **opérations de maintien de la paix** (186,2 millions d'euros en AE et CP), logées dans l'action 4, précitée, du programme 105. Le CAD permet néanmoins de déclarer en APD 6 % des contributions aux Nations Unies pour ces opérations, au titre des actions civilo-militaires.

Le programme 209 est mis en œuvre par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Il s'appuie également sur un **réseau diplomatique étendu**, au sein duquel les 112 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) collaborent avec 88 établissements culturels, 196 Alliances françaises et 20 centres de recherche.

## **2. De nombreux opérateurs en voie de réforme**

**Ce programme s'appuie aussi sur six opérateurs** (contre huit en 2006), **qui pour la plupart ne ressortissent pas exclusivement à l'APD** : l'Agence française d'action artistique (AFAA), l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF), l'Association française des volontaires du progrès (AFVP), le groupement d'intérêt public France coopération internationale (FCI), l'agence Edufrance (groupement d'intérêt public assurant la promotion dans le monde de l'offre française de formation supérieure) et EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux). L'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT) et Canal France international (CFI) **ne font plus partie des opérateurs du programme**.

**La nécessaire rationalisation de ces opérateurs est en cours** : outre la mise en place de conventions d'objectifs et de moyens et la réorganisation de FCI consécutive à l'extension de son champ de compétences (cf. *supra*), l'AFAA et l'ADPF ont fusionné en septembre 2006 pour donner naissance à une agence unique de coopération culturelle à l'étranger, CulturesFrance, et l'opérateur CampusFrance, agence de mobilité universitaire et scientifique devrait être prochainement créé par rapprochement entre Egide et Edufrance.

A la demande de votre commission des finances et en application de l'article 58-2° de la LOLF, **l'AFAA a fait l'objet d'une enquête de la Cour des comptes sur les exercices 2000 à 2005** (donc antérieurs au regroupement avec l'ADPF), qui a donné lieu à une audition pour « suites à donner » le 8 novembre 2006. Cette enquête a mis en exergue un certain nombre de **dysfonctionnements**, parmi lesquels une part trop importante d'opérations engagées en France (évaluée par la Cour des comptes à 40 %), l'absence de véritable gestion des ressources humaines, un contrôle routinier exercé par les tutelles, le respect approximatif des règles élémentaires du statut associatif, ou l'évaluation lacunaire de l'impact des actions.

**Votre rapporteur spécial considère également que la fusion doit donner lieu à des économies de gestion**, estimées dans le PAP à 200.000 euros pour le programme 209, que ne traduit pas la quote-part de subvention du MAE imputée sur ce programme, stable par rapport à 2006. Ce constat, joint à une certaine abondance de la trésorerie (4,7 millions d'euros en 2005), conduit votre rapporteur spécial à proposer un **amendement** de réduction de la subvention, afin d'inciter CulturesFrance à engager rapidement les efforts d'amélioration de la gestion qu'implique cette restructuration.

## ***B. 2.983 EMPLOIS À TEMPS PLEIN***

### **1. Des effectifs aux statuts multiples et dont la diminution réelle est faible**

Comme en 2006, **l'ensemble des 2.983 ETPT de la mission pour 2007 relève de ce programme** et du plafond d'emplois du MAE. Ils s'inscrivent en diminution importante de 4,7 % par rapport à 2006 (analogue à celle de l'exercice 2006 par rapport à 2005), soit une **réduction nette de 148 postes**. Cette diminution est cependant très largement liée au transfert de 129 assistants techniques à l'AFD, dans le cadre de la réforme décidée par le CICID. **Les suppressions nettes réelles représentent donc seulement 19 ETPT**, qui rapportés au nombre de départs à la retraite estimé en 2007 (250), font apparaître un « taux de sortie » de 7,6 %, après 25 % en 2006.

Au titre du **contrat de modernisation** du ministère, il est prévu de ne pas remplacer 15 % des 285 départs définitifs (soit 43 emplois) parmi les titulaires civils, ainsi que 174 contrats à durée déterminée, 34 personnels militaires et 40 agents de droit local.

Un volume hors plafond de **290 ETPT** (288 en 2006) est également rémunéré, pour la quasi-totalité de ces emplois, par les **trois opérateurs subventionnés FCI, EGIDE et l'AFVP**, soit plus de la moitié des emplois en fonction dans le groupement FCI (9 ETPT sur 16, le solde correspondant à des mises à disposition), la totalité (214 ETPT) des emplois d'EGIDE et 67 ETPT à l'AFVP.

Les effectifs financés par le programme sont ceux de la DGCID, du service des affaires francophones et de la délégation à l'action humanitaire, du réseau culturel et de coopération (SCAC, établissements culturels à autonomie financière<sup>1</sup>, centres de recherche, alliances françaises) et de l'assistance technique mise à la disposition des institutions des pays partenaires (987 ETPT, dont 197 volontaires internationaux).

Les emplois sous le plafond concernent **essentiellement des contrats à durée déterminée et des volontaires internationaux**. Leur répartition au sein du programme par action et par catégorie est la suivante :

---

<sup>1</sup> Ces établissements emploient également **2.225 ETPT recrutés locaux**, qui ne sont pas compris dans le plafond des 16.463 ETPT du MAE, compte tenu de l'autonomie financière des établissements.

Ventilation prévisionnelle des effectifs de 2007 par catégorie et action budgétaire

Actions	Titulaires et CDI en administration centrale	Titulaires et CDI dans le réseau	CDD et volontaires internat.	Militaires	Recrutés locaux	Total	En % des ETPT du programme
01 – Animation et coordination de l’aide au développement	138	96	14		558	806	27 %
02 – Affirmation de la dimension culturelle du développement			810			810	27,2 %
03 – Promotion de l’enseignement supérieur et recherche au service du développement			357			357	12 %
04 – Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités			924			924	31 %
05 – Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d’aide publique au développement	49		16			65	2,2 %
06 – Aide aux populations touchées par les crises	17		4			21	0,7 %
<b>Total</b>	<b>204</b>	<b>96</b>	<b>2.125</b>	<b>0</b>	<b>558</b>	<b>2.983</b>	<b>100 %</b>
Rappel PLF 2006	204	96	2.257	17	557	3.131	
<b>En % des effectifs 2007</b>	<b>6,5 %</b>	<b>3,1 %</b>	<b>72,1 %</b>	<b>0,5 %</b>	<b>17,8 %</b>	<b>100 %</b>	

Source : projet annuel de performances du programme 209 annexé au projet de loi de finances pour 2007

Les AE et CP de titre 2 du programme 209 demandés pour 2007 s’élèvent à **242,77 millions d’euros** (dont 20,9 millions d’euros au titre de la contribution employeur au compte d’affectation spéciale des pensions et 4,92 millions d’euros de prestations sociales ministérielles et interministérielles) soit une **augmentation de près de 20 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2006.

A cet égard, votre rapporteur spécial précise que dans la loi de finances initiale pour 2006, **les coûts paramétriques de l’assistance technique avaient été sous-estimés**, et la rapidité des transferts à l’AFD surestimée, ce qui a nécessité un abondement par décret d’avance en juillet 2006. Cette erreur d’estimation des coûts, qui n’est pas imputable au seul MAE, est néanmoins corrigée dans le projet de loi de finances pour 2007, puisque le coût moyen de l’assistance technique est révisé à la hausse de près de 20 %. De même, **le montant de la contribution au compte des pensions a été réévalué** (après avoir été sous-estimé dans la loi de finances initiale pour 2006, à la suite d’une erreur de proratisation) et serait cohérent avec l’exécution en 2006 (environ 21,4 millions d’euros).



### Coûts moyens annuels par catégorie d'emploi en 2006 et 2007

(en euros)

	PLF 2006	PLF 2007	Ecart
Titulaires et CDI administration centrale	47.476	37.200	-21,6 %
Titulaires et CDI à l'étranger	133.524	99.034	-25,8 %
CDD et volontaires internationaux	74.510	89.257	19,8 %
Agents de droit local	15.104	16.065	6,4 %

Source : projet annuel de performance du programme 209 annexé aux projets de loi de finances pour 2006 et 2007

## 2. Le personnel d'assistance technique

Le personnel d'assistance technique géré directement par le MAE représentait **1.633 personnes** début 2006, **soit une diminution de 7,9 % par rapport à 2005 et de moitié par rapport à 1999**, dont près de 59 % en Afrique et 71 % dans les Etats de la ZSP. Les trois quarts des effectifs sont constitués de chargés de mission recrutés en France ou sur place. Ils sont essentiellement impliqués dans la coopération technique et la culture.

### Ventilation sectorielle du personnel d'assistance technique en 2005 et 2006

	01/2005	01/2006	Evolution	Part 2006
Audiovisuel et communication	30	35	16,7 %	2,1 %
Culture et français	473	443	-6,3 %	27,1 %
Coopération technique	889	781	12,1 %	47,8 %
Enseignement supérieur et recherche	347	344	-0,9 %	21,1 %
Multilatéral	30	19	-36,7 %	1,2 %
Divers	2	11	450 %	0,7 %
<b>Total</b>	<b>1.774</b>	<b>1.633</b>	<b>-7,9 %</b>	<b>100 %</b>

Source : ministère des affaires étrangères

L'assistance technique a connu au cours des dernières années un certain nombre **d'évolutions structurantes** qui ont trait au positionnement géographique (élargissement aux pays émergents et en transition), aux compétences (professionnalisation accentuée et renforcement de l'appui à la mise en place de réformes institutionnelles et administratives), à la durée des missions (diminution des besoins en assistance résidentielle), à la diversification des partenaires (qui implique une diversification des recrutements) et à la nécessaire présence dans les programmes multilatéraux, aujourd'hui insuffisante.

Votre rapporteur spécial considère que l'évolution quantitative de l'assistance technique depuis une dizaine d'années est justifiée, compte tenu de la marginalisation volontaire de la coopération de substitution. Il importe désormais, à tout le moins, de **stabiliser cette présence et de limiter la**

**diversification dans les pays émergents**, car la coopération technique demeure un de nos avantages comparatifs. **Il nous faut également être plus réactifs et visibles sur les appels d'offres européens et multilatéraux**, afin d'affirmer l'expertise française et de faire valoir nos priorités dans ces canaux qui drainent une aide croissante et sont trop souvent assimilés par les pays récipiendaires à une assistance apatride ou anglo-saxonne.

Ainsi qu'il l'a exposé dans un récent rapport d'information<sup>1</sup> afférent au contrôle budgétaire qu'il a conduit sur le GIP FCI en mars 2006, **votre rapporteur spécial nourrit cependant quelques inquiétudes sur les ambiguïtés du positionnement et sur les moyens de FCI, comme sur la permanence de la « balkanisation » de notre dispositif de coopération technique.**

Chaque ministère exerçant une action internationale soutient en effet un opérateur d'assistance technique<sup>2</sup>, **ce qui accroît les risques d'illisibilité pour les donneurs d'ordre étrangers et de renforcement de la stratification et de la complexité administratives.** Pour l'heure, **FCI ne joue pas encore le rôle transversal auquel il a vocation**, témoignant de la difficulté à traduire dans les faits la fonction de chef de file de l'aide française qu'est supposé exercer le MAE. Votre rapporteur spécial juge donc nécessaire, à terme, de prévoir la **fusion de certains opérateurs** (en particulier des trois opérateurs Santé, ESTHER et FVI ressortissant au pôle « santé-protection sociale ») puis **l'unification des structures de coopération technique**, pour disposer d'une « force de frappe » suffisante dans les appels d'offres internationaux et mieux concurrencer les opérateurs étrangers.

## II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS

### A. VENTILATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Le programme 209 comprend **six actions** d'importance très variable, les actions 4 « *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* » et 5 « *Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement* » constituant plus de 80 % des CP du programme, compte tenu en particulier des importantes contributions au Fonds européen de développement (FED) et au Fonds mondial pour le sida, la tuberculose et le paludisme. **Ces deux versements représenteront en effet près du tiers des CP de la mission en 2006**, et près de 47 % des CP du programme 209.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 346 (2005-2006) « Opérations de contrôle budgétaire effectuées dans le Pacifique, les Grandes Antilles et auprès du GIP France coopération internationale ».*

<sup>2</sup> *A ce titre, outre FCI et l'ADETEF, on peut mentionner les GIP Santé-Protection sociale, Inter (qui relève du ministère de l'emploi, du travail et de l'insertion professionnelle), France vétérinaire international (FVI) et Ensemble pour une solidarité thérapeutique en réseau (ESTHER), l'association ACOJURIS et la société anonyme CIVI.POL Conseil (qui dépend du ministère de l'intérieur).*

Le montant global des CP s'inscrit en **augmentation de 5,6 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, mais les évolutions sont très contrastées selon les chapitres et s'expliquent essentiellement par des **modifications de périmètre entre actions** (cf. *infra*).

Des **changements de périmètre** des missions affectent également le programme 209 : outre les modifications marginales relatives au renouvellement de la liste du CAD (cf. *supra*), les subventions à Canal France International et à Medi 1 Sat, d'un montant de 21,5 millions d'euros en 2006, ont été transférées au programme 115 « *Audiovisuel extérieur* » de la mission « *Medias* ». **A périmètre constant, les CP progressent de 6,6 %.**

**La ventilation des coûts analytiques** au sein du programme 209 fait apparaître, outre 36,1 millions d'euros de CP issus de l'action « *Animation et coordination de l'aide au développement* », qui constitue l'action interne de soutien du programme, **la contribution, à hauteur de 57,3 millions d'euros, du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »** de la mission ministérielle « *Action extérieure de l'Etat* », qui comprend deux actions (la nouvelle action « *Réseau diplomatique* » et l'action « *Soutien* ») de support à l'ensemble des actions des quatre programmes du MAE.

**Trois critères de ventilation** (contre quatre dans le PAP pour 2006, le poids budgétaire des actions n'étant plus retenu) sur les actions du programme 209 ont été retenus : la nature des crédits (gestion des ressources humaines, informatique, communication, équipement immobilier...), les ETP analytiques, et la sélection de l'action de destination. Un montant de 50,3 millions d'euros provenant de l'action « *Soutien* » du programme 105 est ainsi déversé sur le programme 209 au titre des fonctions d'état-major, des affaires politiques et transversales, et de la gestion du réseau ; 7,1 millions d'euros proviennent de l'action « *Réseau* » au titre des services administratifs et financiers des postes diplomatiques.

**La forte diminution de l'abondement analytique par rapport à la loi de finances initiale pour 2006** (259,3 millions d'euros) s'explique par la redéfinition des actions au sein du programme 105 et par la modification exposée plus haut des clefs de ventilation sur le programme 209, en application des recommandations du CIAP.

**Crédits demandés et évolution en 2007 pour les actions du programme 209**  
**« Solidarité à l'égard des pays en développement »**

*(en euros)*

Actions	CP LFI 2006	AE PLF 2007	CP PLF 2007	Evolution CP 2006/2007	En % des CP du programme
01 – Animation et coordination de l'aide au développement	35.717.632	36.066.514	36.066.514	1 %	1,7 %
02 – Affirmation de la dimension culturelle du développement	177.418.430	183.887.123	186.175.046	1,2 %	8,8 %
03 – Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement	146.293.791	130.013.009	135.940.658	-7,1 %	6,4 %
04 – Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités	530.467.280	899.392.895	868.398.812	63,7 %	40,8 %
05 – Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement	1.065.090.187	831.889.254	837.179.605	-21,4 %	39,4 %
06 – Aide aux populations touchées par les crises	59.855.671	69.722.986	62.911.146	5,1 %	3 %
<b>Total</b>	<b>2.014.842.991</b>	<b>2.150.971.781</b>	<b>2.126.671.781</b>	<b>5,6 %</b>	<b>100 %</b>

*Source : projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2007*

**B. CONTENU DES ACTIONS**

Le programme 209, et la politique d'APD du MAE de manière générale, est dédié aux pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique, dont ceux de la ZSP, et aux **pays émergents**, qui font effectivement partie de la liste du CAD mais dont votre rapporteur spécial rappelle qu'ils constituent davantage une priorité pour l'expansion des entreprises françaises qu'en termes de réduction des inégalités Nord/Sud.

**L'action 1** est une « action support » regroupant les **activités transversales** du ministère participant à la mise en œuvre de l'APD, destinées à assurer la coordination et la cohérence des actions mises en œuvre par l'administration centrale, le réseau des SCAC et les opérateurs, engagés dans un processus de conventionnement. Dans le cadre du contrat de modernisation du ministère, **une restructuration du réseau est en cours** (cf. *supra* sur la réorganisation de la DGCID), **mais demeure encore assez modeste**. Elle comprend majoritairement des dépenses de personnel du titre 2.

**L'action 2, composée de cinq sous-actions, est consacrée au développement culturel** – entendu au sens large et incluant une petite partie des crédits de la francophonie – des pays bénéficiant de l'APD, selon trois axes :

- la **promotion du français comme langue de développement**, qui inclut des programmes régionaux<sup>1</sup> et s'appuie sur des acteurs et supports variés. L'AEFE contribue à cette politique, mais la subvention que lui verse le MAE relève désormais du programme 185 « *Rayonnement culturel et scientifique* » de la mission « *Action extérieure de l'Etat* ». De fait, **la contribution de cet axe à l'APD demeure ambiguë** car il se situe au confluent du rayonnement culturel et de l'aide au développement ;

- la **diversité culturelle et les cultures du Sud**, qui comprend notamment des programmes de soutien à la création audiovisuelle (Fonds Sud Cinéma et Fonds Images Afrique), de professionnalisation des médias, de développement de la lecture publique, de soutien aux festivals locaux et d'extension de la visibilité internationale des cultures des pays en développement<sup>2</sup>. Ces actions s'appuient essentiellement sur des opérateurs spécialisés<sup>3</sup> ;

- **l'animation du réseau** des 88 centres et instituts culturels et des 196 Alliances françaises des pays éligibles à l'APD.

**L'action 3**, dédiée aux activités du ministère dans les domaines universitaire, scientifique et de recherche, a une **double finalité** : la participation à la formation des élites locales et à l'attractivité de l'enseignement supérieur français (bourses d'excellence, diplômes conjoints, chaires croisées<sup>4</sup>, Centres pour les études en France ...), et la coopération scientifique avec les pays en développement ou émergents, par le soutien à la formation des chercheurs et la recherche sur les problématique affectant plus spécifiquement ces pays (pandémies, risques naturels, biodiversité...).

Le MAE exerce, avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, **la co-tutelle de l'IRD et du CIRAD, dont les subventions pour charges de service public ne relèvent pas de la mission « Aide publique au développement »**, mais des huit actions du programme 187 « *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources* » de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », pour un montant total de 308,3 millions d'euros en AE comme en CP<sup>5</sup>. **Votre rapporteur spécial regrette que ces crédits ne soient pas inscrits au programme 209**, et que son amendement en ce sens au projet de loi de finances pour 2006 n'ait *in fine* pas été retenu.

---

<sup>1</sup> Tels que le plan d'action pour le français dans le monde arabe et les pays émergents, le projet « Français et audiovisuel » en Afrique francophone et le plan de valorisation du français en Asie du sud est.

<sup>2</sup> Après le Brésil en 2005, les Saisons culturelles ont ainsi été consacrées en 2006 aux pays francophones et en 2007 à l'Arménie.

<sup>3</sup> CulturesFrance, le Bureau international de l'édition française, Unifrance (pour le cinéma), le Bureau export pour la musique française et CFI.

<sup>4</sup> Dans le cadre du programme Inter Pares, qui consiste à créer dix chaires croisées et à permettre à des universitaires africains de travailler alternativement en France et en Afrique.

<sup>5</sup> Soit 180,2 millions d'euros pour l'IRD et 128,3 millions d'euros pour le CIRAD. Le DPT indique qu'un montant de 235 millions d'euros serait comptabilisé en APD en 2007.

L'intitulé de l'**action 4** « *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* » demeure **flou et extensif**. Cette action correspond de fait à un ensemble très varié de financements **qui constituent le cœur de la coopération bilatérale du MAE** et sont logés dans pas moins de onze sous-actions, selon deux axes :

- **l'appui aux politiques de lutte contre la pauvreté et la mise en œuvre de stratégies sectorielles**, correspondant à la réalisation des huit objectifs du millénaire. L'action 4 incorpore ainsi les subventions destinées aux dons-projets de l'AFD, l'appui aux ONG et les contrats de désendettement-développement (C2D), l'aide alimentaire, les crédits du Fonds de coopération pour le Pacifique, l'appui à la coopération décentralisée et, désormais, le versement au Fonds pour le sida, la tuberculose et le paludisme (auparavant logé dans l'action 5) ;

- **la contribution à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit**, *via* l'aide-programme du FSP, le financement de processus électoraux, l'appui au renforcement d'ONG étrangères ou la coopération décentralisée et les programmes multilatéraux dans le domaine de la gouvernance (qui figuraient auparavant dans l'action 5).

L'**action 5** concerne l'**aide multilatérale** et la présence française dans les enceintes et débats internationaux relatifs au développement. Structurée en **trois sous-actions**, elle inclut la **contribution de la France au Fonds européen de développement (FED)**, dont la France est le premier contributeur avec une quote-part de 24,3 %, des **contributions volontaires aux organismes des Nations Unies**, la présence française dans les enceintes multilatérales et la participation française au Fonds multilatéral unique (FMU), principal instrument de la **francophonie**.

Enfin l'**action 6** comporte **deux sous-actions**, relatives à l'aide humanitaire d'urgence et à l'appui à la sortie de crise. Elle inclut à ce titre les crédits afférents au Fonds d'urgence humanitaire (FUH), des contributions volontaires aux fonds et institutions spécialisés des Nations Unies, les actions du FSP au titre de la « sortie de crise » et des actions spécifiques post-conflit (aide budgétaire, reconstruction, formation). **L'aide alimentaire d'urgence figure désormais dans l'action 4.**

### III. OBJECTIFS ET INDICATEURS

#### A. CINQ OBJECTIFS

Les cinq objectifs du programme 209, dont quatre font référence au point de vue du contribuable, demeurent quasiment inchangés par rapport au PAP de 2006, l'objectif n° 5 faisant désormais référence à l'efficacité du service culturel et de coopération. **Notre rapporteur spécial les juge satisfaisants.**

## **B. DOUZE INDICATEURS AU LIEU DE QUATORZE EN 2006**

Les indicateurs ont en revanche été remaniés et leur nombre réduit, conformément aux recommandations du CIAP. Un certain nombre d'indicateurs sont également fusionnés, renouvelés ou scindés, et un indicateur inédit est créé. Ont ainsi été supprimés les deux indicateurs relatifs à :

- la proportion de l'aide gérée par le MAE affectée aux principales priorités sectorielles définies au CICID (objectif 1). **De fait, votre rapporteur spécial avait considéré que ces priorités étaient beaucoup trop nombreuses (9)** pour aboutir à un résultat pertinent, et en outre, ne correspondaient pas aux sept priorités sectorielles effectivement définies par le CICID de juillet 2004 ;

- la proportion de l'aide bilatérale française consentie à des organisations régionales en Afrique subsaharienne.

En application des conclusions de l'enquête réalisée en 2005 par la Cour des comptes à la demande de votre commission des finances, et des conclusions du rapport d'information correspondant de votre rapporteur spécial<sup>1</sup>, un nouvel indicateur, relatif à **l'efficience de la procédure de financement des projets de coopération des ONG françaises soutenues par le MAE**, est désormais associé à l'objectif 2. Il rend compte du délai d'instruction par la DGCID des projets déposés par les ONG, du taux de sélection des projets de ces associations, et de la part des projets qui sont évalués *a posteriori*.

**Votre rapporteur spécial se félicite que la DGCID ait ainsi tenu compte des préoccupations de la Cour des comptes et de votre commission en établissant un indicateur précis et adapté, dont les cibles sont fixées pour 2010. Il relève néanmoins que les cibles afférentes au délai d'instruction et au taux de sélectivité (respectivement 3 mois et 35 %) sont atteintes depuis 2005 et ne constituent donc sans doute pas des cibles judicieusement choisies dans le cadre d'une recherche de la vraie performance.**

L'indicateur relatif à l'amélioration de la gouvernance de certains pays (objectif 2) a été affiné et détaille désormais les résultats de l'indice CPIA de la Banque mondiale pour six Etats<sup>2</sup>. La méthodologie de l'indicateur relatif à la part des projets associant des ONG françaises à des partenaires étrangers non gouvernementaux a été également révisée, afin de ne plus retenir les seuls projets d'un montant supérieur à 100.000 euros et d'exclure du périmètre les collectivités territoriales françaises.

L'objectif 3 relatif à la promotion du développement par la culture, la formation et la recherche **comprend toujours un nombre élevé d'indicateurs**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 46 (2005-2006).

<sup>2</sup> Ces pays sont le Cameroun, les Comores, la République démocratique du Congo, le Niger, la République dominicaine et le Tchad. Il ne s'agit donc plus d'une moyenne synthétique pour douze pays.

(quatre au lieu de six), dont trois<sup>1</sup> constituent un « reformatage » des cinq indicateurs antérieurs relatifs à la formation et à l'enseignement français ou bilingue. Leur portée est à mi-chemin de l'aide au développement et de l'attractivité de la langue et de l'enseignement français, et contribue donc également au programme 185 « *Rayonnement culturel et scientifique* » de la mission « *Action extérieure de l'Etat* ». **Votre rapporteur spécial reste réservé sur le maintien de ces trois indicateurs qu'il considère comme connexes à l'APD.** Il admet néanmoins que l'enseignement secondaire ou supérieur français est vecteur de développement pour les ressortissants des pays en développement ou émergents.

L'indicateur associé à l'objectif 5 et relatif au ratio d'efficacité du réseau de coopération et d'action culturelle, auparavant unique et composé de cinq sous-indicateurs, est désormais **scindé en deux indicateurs** plus lisibles et synthétiques, mesurant respectivement le taux d'autofinancement des établissements culturels et l'efficacité du réseau avec ou sans cofinancements. **Votre rapporteur spécial considère que ces deux indicateurs sont bien construits et illustratifs de la logique de performance de la LOLF.** La méthodologie relativement complexe du ratio d'efficacité conduit le ministère à entourer l'interprétation des résultats de certaines précautions, justifiées si on les compare aux cibles (cf. *infra*).

Contrairement au PAP pour 2006, les indicateurs sont dans l'ensemble bien renseignés (excepté les réalisations en 2005) et leur méthodologie paraît désormais arrêtée. Néanmoins, comme pour le programme 110, **votre rapporteur spécial estime que certaines cibles sont vraisemblablement mal calibrées.** Outre celles relatives à l'indicateur d'efficacité de la procédure de financement des ONG (cf. *supra*), celles des indicateurs 3.1 (nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les sections scolaires bilingues, les filières universitaires francophones et dans les établissements culturels), 4.1 (Part de l'APD européenne et multilatérale allouée à l'Afrique subsaharienne, à la ZSP et aux PMA) et 5.2 (ratio d'efficacité du réseau) seraient atteintes dès 2006, soit deux à quatre ans avant l'échéance.

En revanche, la cible de l'indicateur 3.4 (qualité des projets éligibles aux programmes scientifiques bilatéraux), sur laquelle votre rapporteur spécial avait formulé des réserves fin 2005, a été relevée de 17 % à 21 %. Les résultats sont également supérieurs aux estimations du PAP pour 2006, ce qui témoigne des **incertitudes méthodologiques** qui entouraient cet indicateur. Les modifications d'assiette géographique anticipées à compter de 2007 (extension au Vietnam, à l'Indonésie, au Pakistan et à la Malaisie) devront donner lieu à une reconstitution *pro forma* des résultats pour les années antérieures.

---

<sup>1</sup> Le nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les sections scolaires bilingues, les filières universitaires francophones et dans les établissements culturels ; le nombre de candidats aux certifications et tests de langue française ; le nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français.



## IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION

**Votre rapporteur spécial constate avec satisfaction que la justification des crédits a nettement progressé** par rapport au PAP de 2006, tant dans la mention des montants pour 2006 et 2007 que dans l'explication du contenu précis des actions financées.

### A. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX

Bien que la « nomenclature LOLF » contribue globalement à améliorer la lisibilité des crédits d'APD du ministère, un certain nombre d'instruments transversaux très représentatifs de l'action du ministère en matière d'APD et relevant ou non de l'aide-projet sont ventilés sur plusieurs actions, et doivent donc faire l'objet d'une analyse consolidée.

#### 1. Bourses, missions d'experts et invitations

A l'inverse du PAP pour 2006, le PAP expose des orientations et dotations budgétaires pour 2007, mais ne donne pas les prévisions d'exécution pour 2006.

Les **bourses** de stage et de longue durée, mises en œuvre par l'administration centrale (pour les programmes « d'excellence » et d'appel que sont les bourses Eiffel<sup>1</sup> et Major<sup>2</sup>) ou les postes, devraient représenter un montant de 84,04 millions d'euros en 2007 (dont près de la moitié pour des bourses nouvelles), incluant la subvention pour les bourses de l'Agence universitaire de la francophonie, soit une diminution de 3,1 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2006. Le nombre de bénéficiaires concernés serait de 15.500 ; pour mémoire, il était de 18.900 en 2005. **Comme en 2006, la priorité est donnée à l'attractivité des élites des grands pays émergents.**

**Certaines mesures récentes devraient contribuer à améliorer l'accueil et la sélectivité des boursiers :** généralisation des Centres pour les études en France en coordination avec les espaces Edufrance, mise en place de la Charte de qualité pour l'accueil des boursiers du gouvernement français, système LMD à la rentrée 2006.

---

<sup>1</sup> Ce programme a permis de sélectionner 3.005 étudiants depuis 1999, sur 8.000 candidatures.

<sup>2</sup> Dédiées aux étudiants étrangers qui ont suivi leurs études secondaires dans les lycées français à l'étranger, ces bourses prennent le relais des bourses d'excellence de l'AEFE pour les études de deuxième et troisième cycles. Une centaine de nouvelles bourses est ainsi allouée chaque année. **Le coût du programme Major a très fortement augmenté pour atteindre 4 millions d'euros en 2005, compte de l'allongement significatif de la durée des études et du poids prépondérant des récurrences, mais devrait à présent être stabilisé.**

Les **missions d'expertise** de courte ou moyenne durée, évaluées à 12.000 en 2007, devraient représenter un coût de 17,8 millions d'euros, majoritairement imputé sur l'action de promotion de l'enseignement supérieur et de recherche pour le développement. Ces missions sont plus particulièrement confiées à l'association Egide. La future agence **CampusFrance** aura vocation à promouvoir à l'étranger les formations supérieures françaises et attirer les étudiants étrangers, mettre en œuvre des partenariats avec des universités étrangères, instaurer progressivement un guichet unique pour l'accueil des étudiants étrangers en France, et soutenir la mobilité internationale des chercheurs.

Enfin environ 5.800 **invitations** de professionnels, pour un montant global de 13,3 millions d'euros, devraient être accordées en 2007.

## 2. Une aide-projet menacée à moyen terme ?

L'aide-projet bilatérale dans les pays de la ZSP est financée par le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et l'AFD, selon la nouvelle répartition sectorielle initiée en 2005, et dont les autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) prévus en 2006 et 2007 sont les suivants :

### Dotations du MAE au titre de l'aide-projet du FSP et de l'AFD en 2006 et 2007

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2006	PLF 2007	Evolution	LFI 2006	PLF 2007	Evolution
FSP	150	130	-13,3 %	138,7 <sup>1)</sup>	172,7 <sup>1)</sup>	24,5 %
AFD	300	230	-23,3 %	184	163 <sup>1)</sup>	-11,4 %
<b>Total</b>	<b>450</b>	<b>360</b>	<b>-20 %</b>	<b>322,7</b>	<b>335,7</b>	<b>4 %</b>

N.B : les CP de l'AFD en 2006 et 2007 incluent les crédits destinés au transfert de l'assistance technique.

Source : *projet annuel de performances du programme 209 annexé au projet de loi de finances pour 2007*

La concomitance d'une forte réduction des AE pour les projets nouveaux et d'une légère augmentation des CP peut être analysée de deux manières :

- ainsi que l'avait relevé votre rapporteur spécial dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2006, l'amorce d'un nouveau cycle de hausse des AE dans la loi de finances initiale pour 2006, en particulier au profit de l'AFD dans le cadre des transferts sectoriels, eût été artificielle si elle n'avait pas été suivie par une augmentation des CP en 2007. L'évolution des AE et CP dans le projet de loi de finances pour 2007 peut alors sembler logique et bienvenue, quoique la hausse globale des CP soit relativement modeste. **Le FSP ne devrait cependant pas connaître de crise de paiements en 2007**, tout comme cela a été le cas en 2005 et le sera sans doute en 2006.

Les CP de l'AFD s'inscrivent néanmoins en baisse soutenue, malgré le transfert de l'assistance technique détaillé *supra* (les transferts d'AE et de CP au titre des projets du FSP doivent en revanche être achevés en 2006), et un complément de 38 millions d'euros doit être prélevé sur des ressources propres additionnelles de l'AFD. Cet abondement, qui vient s'ajouter au prélèvement sur le résultat de l'Agence au titre des C2D (cf. *infra*), **conduit votre rapporteur spécial à craindre des tensions en fin d'exercice 2007 sur le financement des projets de l'AFD. La baisse des CP est également de nature à inciter davantage l'Agence à rechercher une croissance de sa rentabilité dans l'octroi de prêts aux pays émergents ;**

- si l'on considère le profil probable de l'APD française à échéance de trois ans et la future diminution des allègements de dettes, **la diminution de 20 % des AE alimente les inquiétudes sur la capacité à moyen terme du MAE à financer un relèvement (ou même le maintien) de l'aide-projet**, qui viendrait « prendre le relais » pour respecter les objectifs de ratio d'APD.

Votre rapporteur spécial vous propose donc un **amendement** tendant à transférer 20 millions d'euros d'AE du programme 110, prélevés sur les 920 millions d'euros ouverts sur l'IFFIm, au programme 209, au profit du FSP.

**Les crédits attribués au FSP relèvent de 5 actions différentes** du programme et financent un portefeuille de 320 projets vivants (contre 420 fin 2005), mais les deux tiers concerneront les activités de l'action 4. 33 nouveaux projets pays et mobilisateurs ont été approuvés en 2005 et 16 au premier semestre de 2006, pour des montants respectifs de 120,1 millions d'euros et 66,8 millions d'euros. L'année 2006 a également été marquée par la fin du rôle résiduel (mais facteur de coûts administratifs) de l'AFD comme comptable assignataire des plus anciens projets du FSP.

Les principaux secteurs financés par le FSP en 2005 étaient la société civile (25,7 %), l'enseignement supérieur et la recherche (20 %), la gouvernance (16 %) et la santé (8,9 %). Les interventions dans les pays **hors ZSP** (en particulier l'Afghanistan et l'ex-Yougoslavie) représentaient un montant cumulé, au premier semestre de 2006, de 32,5 millions d'euros. Votre rapporteur spécial relève que **la liste des pays bénéficiaires s'est allongée via le projet « mobilisateur » de contribution aux programmes développés par la GAVI** (Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination), décidé fin 2005 et d'un montant de 10 millions d'euros.

Le PAP précise que le portefeuille de projets du FSP « *a été passé en revue afin de clôturer les projets les plus anciens* », sans pour autant que des chiffres précis soient communiqués. **Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2006, votre rapporteur spécial s'était déjà étonné du très faible nombre de projets anciens annulés par la DGCID.**

**B. ANIMATION ET COORDINATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT :  
36,1 MILLIONS D'EUROS**

Cette action, en tant qu'« action support », **comporte essentiellement des dépenses de personnel** (cf. *supra*), à hauteur de près de 29,3 millions d'euros pour le titre 2. Le solde se répartit entre :

- 6,24 millions d'euros (stables par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, en application du contrat de modernisation du MAE) de dépenses de fonctionnement de **titre 3** : communication, évaluation, informatique et Internet, formation, frais de mission et de réception de la DGCID et des SCAC, subvention de fonctionnement accordée au Haut conseil de la coopération internationale – HCCI ;

- et une subvention de 500.000 euros pour charges de service public accordée à **FCI**. Votre rapporteur spécial relève que cette subvention est stable par rapport à 2006 et **inférieure à celle** de 620.000 euros (également stable) **dont bénéficie le HCCI, dont l'utilité reste sujette à caution**. Il importe néanmoins de relever que le HCCI ne bénéficie d'aucune ressource propre, alors que FCI devrait connaître en 2007 une croissance soutenue de ses ressources au titre des appels d'offres européens.

Votre rapporteur spécial relève également que près d'un million d'euros sera consacré à **l'évaluation** des actions de la DGCID, et a effectivement le sentiment que **le département a entrepris un réel effort en la matière**. Une quinzaine d'évaluations externes (après mise en concurrence des prestataires) transversales ou « pays », hors évaluations à mi-parcours des projets du FSP, est ainsi programmée pour 2007.

Votre rapporteur spécial constate qu'aucune dépense n'est provisionnée au titre du **contentieux**<sup>1</sup>, contrairement au projet de loi de finances pour 2006. Le MAE a précisé que « *ces frais étant imprévisibles, ils ne sont pas budgétés dans le projet de loi de finances mais seront financés en gestion* ». Au 30 septembre 2006, 25 contentieux pour un montant de 131.204 euros avaient été enregistrés en 2006. **Votre rapporteur spécial remarque cependant que 35 contentieux liés à des assistants techniques** employés par l'ancien ministère de la coopération étaient toujours répertoriés en 2005, pour un montant de 599.202 euros.

La **dissolution de la société Idées de France**, dont votre commission des finances avait préconisé la suppression du portail Internet l'année dernière, a été prononcée le 17 mai 2006. Le coût global des négociations s'est élevé à 334.646 euros pour le ministère, et **tout risque de contentieux a été aplani**.

---

<sup>1</sup> Les frais afférents aux mutuelles et pertes d'emplois sont quant à eux inscrits dans la rubrique « prestations sociales » du titre 2.

## **C. AFFIRMATION DE LA DIMENSION CULTURELLE DU DÉVELOPPEMENT : 186,2 MILLIONS D'EUROS**

### **1. Une forte hausse des dépenses de fonctionnement**

Avec 78,9 millions d'euros, les crédits de titre 2 représentent 42,9 % de la dotation globale de cette action. La clef de répartition des ETPT a été modifiée, ce qui explique la forte hausse de ces crédits (plus de 30 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2006.

Contrairement à 2006, aucune dépense d'investissement de titre 5 n'est imputée sur cette action en 2007<sup>1</sup>. Les dépenses de **fonctionnement** de titre 3, d'un montant de 35,86 millions d'euros, s'inscrivent en hausse de 7,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006. Elles comprennent :

- les indemnités de changement de résidence (ICR) de 256 assistants techniques et 184 personnels expatriés des Alliances françaises (3,26 millions d'euros). **L'augmentation de plus de 32 % de ces ICR** est liée à la réévaluation du forfait pour frais de déménagement des volontaires internationaux, à une revalorisation générale des ICR et à l'impact de la hausse des coûts du transport aérien ;

- les subventions de fonctionnement aux 88 centres et instituts culturels<sup>2</sup> : 26,6 millions d'euros, soit une augmentation de 8,5 % par rapport à 2006 ;

- et la quote-part de subvention pour charge de service public (6 millions d'euros) à la nouvelle agence **CulturesFrance**, précitée. Ainsi qu'il l'a indiqué plus haut, **cette subvention est stable par rapport à 2006 et ne tient donc pas compte des économies de gestion que l'on peut légitimement attendre de la fusion entre l'AFAA et l'ADPF.**

### **2. Les dépenses d'intervention**

Les dépenses **d'intervention** de titre 6 représentent 38,4 % des crédits de l'action avec 69,2 millions d'euros en AE et 71,5 millions d'euros en CP. Outre l'imputation des crédits afférents à certaines bourses, invitations et missions, détaillés *supra*, un grand nombre d'activités sont financées :

- les projets du **FSP** relevant de la diversité culturelle, de l'enseignement du français et de la démocratisation des systèmes médiatiques, pour un montant de 20,1 millions d'euros de CP, en hausse de 2,4 % par rapport à 2006 ;

---

<sup>1</sup> En 2006, les 2 millions d'euros d'AE et 950.000 euros de CP étaient essentiellement affectés aux opérations immobilières des centres culturels, en particulier en Algérie.

<sup>2</sup> Dont le taux d'autofinancement est passé de 28,2 % en 2005 à 33 % en 2006.

- les subventions de fonctionnement et pour opérations accordées à 196 **Alliances françaises**, pour un montant de 9,7 millions d'euros de CP, soit une progression de 3,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006 ;

- de multiples opérations contribuant à la coopération culturelle et audiovisuelle, à la promotion et à la diffusion de la langue française (plan de relance du français) et à l'appui aux opérateurs spécialisés chargés de l'exportation de la production culturelle française (TVFI, Bureau export de la musique, Francophonie diffusion, Unifrance), pour un coût global prévisionnel de 19,9 millions d'euros.

#### ***D. PROMOTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT : 135,9 MILLIONS D'EUROS***

Les crédits de titre 2 imputés sur cette action représentent 34,76 millions d'euros, soit le quart de la dotation globale.

Les dépenses de **fonctionnement** de titre 3, d'un montant de 8,57 millions d'euros en AE comme en CP, correspondent à la quote-part des ICR des assistants techniques (cf. *supra*), au fonctionnement des 20 centres de recherche (6 millions d'euros), au fonctionnement des 16 Centres pour les études en France ouverts en 2006 et 2007 (830.885 euros), et à la subvention accordée à l'opérateur Edufrance (1,2 million d'euros, en hausse de 15 % par rapport à 2006).

Plus des deux tiers des dépenses demandées pour cette action relèvent des crédits **d'intervention** de titre 6, avec 85,5 millions d'euros en AE et 91,4 millions d'euros en CP. Outre certaines bourses, invitations et missions d'experts (48,3 millions d'euros), sont financés, à hauteur de **43,1 millions d'euros en CP** :

- les projets du FSP dans les domaines de la coopération, universitaire, scientifique et de recherche, à hauteur de 27,25 millions d'euros ;

- les subventions aux Alliances françaises et aux établissements de recherche, pour un montant non précisé (respectivement 150.000 euros et 2,7 millions d'euros en 2005) ;

- les programmes d'échanges scientifiques bilatéraux et régionaux relevant d'EGIDE, pour 5 millions d'euros ;

- des subventions et prestations diverses (10,9 millions d'euros) : crédits centraux et déconcentrés aux postes, partenariats universitaires, subventions aux organismes et programmes de recherche, missions archéologiques (2,5 millions d'euros).

**E. AIDE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LUTTE  
CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS :  
868,4 MILLIONS D'EUROS**

**1. Les dépenses de fonctionnement et la réforme de l'AFVP**

Les crédits de titre 2 imputés sur cette action représentent 89,96 millions d'euros, soit 10,4 % de la dotation globale en CP.

Les dépenses de **fonctionnement** sont limitées avec 6,44 millions d'euros en 2007, et incluent la quote-part de la revalorisation des ICR (cf. *supra*), la reconduction de la subvention octroyée à la Commission de coopération et de développement (instance paritaire de concertation entre associations et pouvoirs publics), et la subvention pour charge de service public (subvention dite « de restructuration ») accordée à l'Association française des volontaires du progrès (AFVP), **en diminution de 17 %** par rapport à 2006 avec 500.000 euros.

Le PAP consacre un long développement à la **réforme de l'AFVP**, qui a fait l'objet dans les années passées de critiques de la Cour des comptes et de l'inspection générale des affaires étrangères. Une convention-cadre triennale a été conclue en avril 2005 et doit être suivie d'un **contrat d'objectifs et de moyens**.

Les **objectifs du MAE** sont l'obtention par l'AFVP, hors commande du MAE, de ressources externes d'un montant de 4,7 millions d'euros, la **réduction des coûts de structure de 1,7 million d'euros** entre 2005 et 2008, l'augmentation de l'effectif de volontaires de 2.250 mois/volontaires en 2005 à 5.400 personnes d'ici 2008, et le passage du coût paramétrique de 2.900 euros par mois/volontaire en 2005 à 1.100 euros en 2009.

**Le concours financier du MAE est en diminution progressive depuis 2004** pour inciter l'association à diversifier ses sources de financement, et au-delà de la subvention *stricto sensu*, consiste en une commande annuelle de mois-volontaires multipliés par leur coût complet unitaire. Le montant de la commande passée en 2006, de 8,64 millions d'euros, en diminution de 10 % par rapport à 2005, tient compte de la sous-consommation de 2005, qui s'était élevée à près de 700.000 euros.

**Votre rapporteur spécial considère que la future convention devra être suffisamment précise pour garantir que l'activité de l'AFVP ne doublonne pas l'appui du ministère à l'assistance technique.**

**2. Des dépenses d'intervention très diversifiées**

Les dépenses **d'intervention** de l'action 4 sont estimées à 802,99 millions d'euros en AE et 772 millions d'euros en CP, soit près de 89 % des CP de cette action. Outre les dotations afférentes à certaines bourses, invitations et missions d'experts (41 millions d'euros au total), ces crédits financent des actions très – trop – diversifiées.

*a) La France, premier contributeur au Fonds de lutte contre le sida*

La participation au **Fonds pour le sida, la tuberculose et le paludisme** (créé en janvier 2002) s'établit à 300 millions d'euros, soit une augmentation d'un tiers par rapport à 2006 et un doublement par rapport à 2005, conformément aux engagements du Président de la République pris lors du sommet du G8 à Evian, en juin 2003. La France est ainsi le premier contributeur à ce fonds, devant les Etats-Unis.

La réunion de reconstitution du fonds qui s'est tenue à Londres en septembre 2005 a permis la mobilisation de **3,7 milliards de dollars**. La contribution de l'Union européenne (Commission et Etats membres) représente plus de 60 % de la contribution totale. Les autres financeurs sont la Banque mondiale, le Plan d'urgence du Président des Etats-Unis pour la lutte contre le sida, le Royaume Uni, l'OMS, ONUSIDA et les pays nordiques.

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

Alors qu'un **sixième appel à projets** a été lancé au printemps 2006, les projets actuellement mis en œuvre devraient permettre, d'ici 5 ans, de placer 1,8 million de personnes sous traitement anti-rétroviral, de proposer à 62 millions de personnes des tests et des conseils volontaires, de fournir 264 millions de doses supplémentaires de traitement anti-paludéens à base d'artémisine, et de traiter 5 millions de patients tuberculeux supplémentaires.

Outre la contribution directe à ce fonds, les recettes de la contribution internationale sur les billets d'avion seront pour l'essentiel consacrées à la lutte contre le sida et les grandes pandémies.

*b) L'aide alimentaire*

L'aide alimentaire, désormais intégralement financée par le MAE, intègre également l'aide alimentaire d'urgence, auparavant imputée sur l'action 6. Les crédits correspondants, soit 32 millions d'euros dont 3,4 millions d'euros pour l'aide d'urgence, sont reconduits par rapport à 2006, mais ne permettront sans doute pas à la France de **respecter l'engagement annuel de 200.000 tonnes équivalent céréales**, que prévoit la Convention de Londres du 30 juin 1999. Votre rapporteur spécial se félicite également de ce que cette rationalisation de l'aide se soit accompagnée d'un **plus grand recours aux achats de denrées locales** : 60 % de l'aide alimentaire a ainsi été achetée dans un environnement régional en 2005, contre seulement 30 % en 2004.



Le dispositif de mise en oeuvre de l'aide alimentaire, placé sous l'autorité d'un **comité interministériel**, se traduit notamment par des indicateurs de suivi de la situation alimentaire des pays bénéficiaires, un appel d'offres unique sous la responsabilité d'un office pour l'achat et les transports, une gestion des transports assurée par la seule DGCID, et un contrôle de qualité de l'acheminement.

*c) Le soutien aux ONG*

Les moyens consolidés accordés par l'administration centrale aux organisations non gouvernementales de solidarité internationale (ONG/OSI) et à leurs collectifs devraient s'élever en 2007 à 62,6 millions d'euros en AE et **78,7 millions d'euros en CP**, soit 21,6 millions d'euros pour les OSI (en hausse de 55 % par rapport à 2006), 12,4 millions d'euros au profit des ONG de volontariat, et 44,7 millions d'euros de CP (soit un quadruplement par rapport à 2006) de projets du FSP impliquant ces associations. L'augmentation de ces concours correspond à l'engagement du Président de la République de les **doubler entre 2004 et 2009**<sup>1</sup>.

Ainsi que le Directeur général de la coopération internationale et du développement l'a précisé à votre commission lors de son audition le 25 octobre 2005<sup>2</sup>, le MAE a entrepris un certain nombre d'actions destinées à accroître la cohérence des financements aux ONG au regard de la stratégie française d'APD et à améliorer leur processus d'instruction et de contrôle, **ce dont votre rapporteur spécial se félicite. Il recommande néanmoins que la MAAIONG établisse une sorte de « notation » annuelle des ONG**, qui serait ensuite adressée aux ambassades, en particulier si l'expérience de déconcentration (cf. *infra*) devait être étendue.

---

<sup>1</sup> Avec **1,18 %** de l'APD transitant par les ONG et OSI en 2005 (soit **95,57 millions d'euros tous moyens et ministères confondus**) et 1,07 % en 2004, la France se situait au neuvième rang, selon les données incomplètes (afférentes à seulement 10 pays) fournies par le CAD.

<sup>2</sup> Audition consécutive à l'enquête conduite par la Cour des comptes sur les fonds octroyés par le MAE aux ONG française, qui avait été demandée par la commission des finances en mai 2004, en application de l'article 58-2° de la LOLF.

### **Les mesures prises par la DGCID pour améliorer le pilotage et la gestion des subventions octroyées aux ONG/OSI**

Outre la réorganisation de la DGCID, détaillée *supra*, et la convention de partenariat signée en 2005 avec l'AFVP (qui représente une part importante des fonds octroyés par le MAE aux ONG), la Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG) a réorganisé certains aspects de son dispositif :

- **le FONJEP n'est plus chargé de l'exécution du programme des volontaires de solidarité internationale.** Le MAE verse désormais directement les subventions aux ONG agréées selon une convention précisant, pour chacune d'entre elles, les effectifs et affectations des volontaires. La MAAIONG traite l'ensemble des demandes de subventions tout en préparant un nouveau dispositif pour 2007, qui devrait inciter les collectivités territoriales à y participer plus étroitement. Un audit du FONJEP est également en cours ;

- une **expérience de déconcentration des crédits dans cinq postes** (Cambodge, Guinée, Madagascar, Sénégal et Yémen) a été engagée en 2006, afin de mieux coordonner localement les actions de l'Etat et des acteurs non étatiques et de mieux diffuser les habitudes de travail avec la société civile. Une évaluation sera conduite d'ici juin 2007 ;

- la réflexion visant à la mise en œuvre d'appel à initiatives lancée par le MAE pour **sortir d'une simple logique de guichet** a débouché sur l'inscription dans la programmation 2007 de la MAAIONG de plusieurs thématiques susceptibles de bénéficier d'un tel dispositif : eau et assainissement, sida, appui aux mouvements de jeunes du Sud. Ce nouvel instrument sera accompagné d'une concentration géographique – Afrique sub-saharienne, pays en crise ou en sortie de crise (Haïti ; Liban ; Afghanistan ; Sud Soudan) – et thématique (renforcement des sociétés civiles du Sud, éducation au développement, jeunesse, co-développement...).

Par ailleurs, une relation à la fois plus exigeante et plus structurée entre la DGCID et le monde associatif s'est établie autour des points suivants :

- **la réduction des délais d'instruction et de paiement des subventions** est une priorité. En application des dispositifs prévus par la LOLF c'est dorénavant le DGCID qui préside chaque mois le comité des subventions et procède à l'ordonnancement sans nécessité de l'accord préalable du Secrétaire général du MAE ;

- **le dialogue avec les ONG s'est renforcé.** Outre les réunions du bureau de la commission coopération développement qu'il préside dorénavant, le DGCID tient avec la déléguée à l'action humanitaire des réunions bimestrielles de concertation avec les ONG ;

- la MAAIONG continue d'analyser consciencieusement les rapports techniques et financiers remis par les ONG. Le cas échéant **les reversements des trop-perçus sont exigés** et obtenus. Il en va de même pour la **mention explicite des cofinancements du MAE** dans les publications et autres médias utilisés par les ONG ;

- l'enquête « *Argent et Organisations de solidarité internationale* » publiée tous les deux ans par la Commission coopération développement, sera remaniée cette année pour mieux apprécier la part des financements publics ainsi que les ratios adhérents/salariés et la valorisation du bénévolat.

- **évaluation** : en 2006, la MAAIONG a commandé l'évaluation de treize programmes soit via le F3E (Fonds des études transversales préalables et des évaluations), soit avec le concours du bureau de l'évaluation de la DGCID.

*Source : DGCID, ministère des affaires étrangères*

De 2004 au premier semestre 2006, la Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG, à laquelle a succédé la MAAIONG) a soutenu pas moins de **184 ONG et OSI**<sup>1</sup>, de manière régulière ou ponctuelle. D'après les données communiquées à votre rapporteur spécial, les montants cumulés les plus importants concernaient l'AFVP (23,5 millions d'euros), la Délégation catholique pour la coopération – DCC (7 millions d'euros), le Comité catholique contre la faim et pour le développement – CCFD (4,7 millions d'euros), le Service de coopération au développement – SCD (3,2 millions d'euros) et Action contre la faim (2,8 millions d'euros). Votre rapporteur spécial relève néanmoins **certaines incohérences dans les chiffres qui lui ont été transmis**<sup>2</sup>.

*d) L'appui à la coopération décentralisée*

L'appui à la coopération décentralisée est **reconduit** par rapport à 2006 avec 11,5 millions d'euros, dont 2,75 millions d'euros au titre des projets du FSP. Le MAE soutient notamment Cités Unies France, les organismes qui fédèrent des collectivités locales, les associations régionales qui sensibilisent et organisent des actions en matière de coopération décentralisée, les grandes associations d'élus, l'organisation des rencontres de coopération décentralisée (franco-chinoises, mauritaniennes, roumaines, vietnamiennes ou brésiliennes), et les préfetures de région dans le cadre d'une **déconcentration accrue des procédures d'instruction et de cofinancement** des projets.

Votre rapporteur spécial relève que les axes géographiques (ZSP, Europe centrale et orientale, Méditerranée, pays émergents) et thématiques (pas moins de sept secteurs) avancés par la DGCID **sont très abusivement qualifiés de priorités et cèdent au syndrome habituel de la juxtaposition et de l'absence de hiérarchisation**.

*e) Les subventions à l'AFD au titre des dons et des C2D*

Comme il a été indiqué précédemment, les subventions consacrées aux **dons-projets de l'AFD** s'élèvent à 230 millions d'euros en AE, dont 51 millions d'euros pour les salaires des ETI, et 163 millions d'euros en CP. **Il ne semble pas que les rémunérations des ETI transférés soient couvertes en CP, ce qui nécessitera un nouveau prélèvement sur les ressources de l'Agence**.

Le financement des contrats de désendettement-développement (**C2D**) se révèle plus complexe, afin d'éviter la sous-budgétisation constatée en 2006. Les prévisions de décaissement<sup>3</sup> s'élèvent à **179,4 millions d'euros**, dont 142,3 millions d'euros pour les neuf contrats en cours (113,7 millions d'euros

---

<sup>1</sup> Hors celles bénéficiaires des programmes Jeunesse, regroupées dans un versement au FONJEP.

<sup>2</sup> Selon deux tableaux, la subvention accordée par la MCNG/MAAIONG au CCFD en 2005 s'élevait à 1,44 million d'euros ou 1,87 million d'euros...

<sup>3</sup> Qui sont désormais semblables dans les programmes 110 et 209, contrairement à ce que votre rapporteur spécial avait constaté dans le PLF pour 2006.

pour le Cameroun) et 37,1 millions d'euros pour les nouveaux C2D (dont 20,5 millions d'euros pour la République démocratique du Congo et 13,5 millions d'euros pour la Guinée). Les C2D du Congo et du Burundi n'ont en revanche pas été intégrés dans ces prévisions, compte tenu du degré d'incertitude sur leur réalisation.

Rappelons que les C2D constituent le **volet français additionnel à l'initiative PPTE pour l'annulation de créances d'APD. Quatre domaines principaux d'affectation sont privilégiés** : l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes pandémies, les équipements et infrastructures, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles. Pour les pays de la ZSP, l'AFD a un rôle de mise en œuvre des C2D (instruction et exécution des points d'affectation) sous le pilotage conjoint de la DGCID et de la DGTPE.

**Quatre sources de financement** seront mobilisées :

- **15 millions d'euros de crédits budgétaires** sur le présent programme, soit à peine plus de 8 % des besoins ;

- **un prélèvement de 84 millions d'euros sur le résultat net de l'AFD.** Votre rapporteur spécial relève que ce prélèvement vient s'ajouter à celui (de 78 millions d'euros) opéré sur le résultat net dans le programme 110 et au complément de 38 millions d'euros destiné à financer les dons projets, soit un **prélèvement total de 200 millions d'euros sur les ressources de l'AFD, correspondant à l'intégralité du résultat escompté** ;

- **30 millions d'euros de libération de provisions** constituées par l'AFD dans ses comptes au titre des créances incluses dans les C2D. La convention de 2003 sur la gestion des C2D prévoit en effet qu'« *en contrepartie de la garantie octroyée par l'Etat, l'AFD reversera à l'Etat un montant correspondant à la totalité des provisions constituées dans ses livres au titre des concours concernés, sur le principal et sur les intérêts* ». Le montant des provisions ainsi libérées correspond à la signature des C2D de la RDC, de la Guinée et de Sao Tomé ;

- enfin **50,4 millions d'euros résultant de la modification des modalités de traitement des créances.** D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, il s'agit des économies réalisées en distinguant les échéances AFD de celles de la Banque de France et de Natexis. Le nouveau mécanisme consiste à refinancer par des crédits budgétaires les seules créances portées par l'AFD. Les échéances remboursées par les autorités du pays co-contractant à la Banque de France et à Natexis – correspondant aux créances portées par l'Etat – seront transférées à l'AFD et directement reversées au pays concerné sans appel de fonds de l'AFD auprès de l'Etat. Les échéances de la Banque de France et de Natexis étant ainsi annulées d'un point de vue comptable, elles seront transportées aux découverts du Trésor. L'opération, qui consiste en un jeu d'écriture, reste neutre pour le pays bénéficiaire et permet d'économiser environ 30 % du coût budgétaire des C2D.

Les C2D se révèlent plus difficiles à mettre en place que prévu, tant en raison des aléas politiques et économiques des pays concernés que de la complexité de la procédure, de telle sorte que **les prévisions annuelles de décaissements sont « glissantes »** et généralement supérieures aux déboursements effectifs. A titre d'exemple, les décaissements en 2006 devraient être inférieurs de 24 millions d'euros aux prévisions établies fin 2005, et les premiers versements prévisionnels afférents à certains contrats (Congo, RDC notamment) ont été décalés de plus d'un an.

Une **évaluation externe du C2D du Mozambique** a été remise en décembre 2005 à la DGCID, la DGTPE et l'AFD. Parmi les points positifs relevés figurent, notamment, les synergies avec les autres interventions françaises, la prévisibilité de l'aide, la sécurisation des fonds (mais qui ne contribue pas au renforcement de la fiabilité de la chaîne locale de dépenses), la facturation toutes taxes comprises des projets entrepris, et une faible charge administrative pour le gouvernement mozambicain.

En revanche, l'évaluation souligne une **complexité contre-productive du dispositif** (moins souple que le processus PPTTE), une grande dispersion des actions de nature à diminuer l'efficacité de l'aide française, une attention excessive portée à la rapidité des décaissements, une faible appropriation par le gouvernement mozambicain (le comité local d'orientation et de suivi n'a ainsi pas été constitué) et par la société civile, le caractère particulier à la France de ce dispositif qui ne contribue donc pas à favoriser l'harmonisation de l'aide, et des coûts administratifs et financiers élevés pour la partie française.

Le rapport formule dès lors un certain nombre de **recommandations** portant sur la hiérarchisation des objectifs des C2D et une plus grande concentration sectorielle, l'adaptation au cadre institutionnel des pays, l'adoption *ex ante* (par convention) de systèmes de suivi et d'évaluation des points d'affectation, la remise en cause de la durée triennale du contrat, la révision à la hausse de la rémunération de l'AFD, ou la simplification des circuits financiers.

Le rapport précise également qu'« *il est prématuré d'évaluer l'impact du C2D sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. (...) L'évaluation de cet impact est chimérique dans le cadre de l'aide budgétaire* », **ce qui donne à penser que l'innovation technique que représente le C2D n'est peut-être pas à la hauteur des enjeux de développement.**

**Montant des refinancements estimés au titre des C2D de 2005 à 2008**

(en millions d'euros)

Pays éligibles	CP <sup>1)</sup> (date effective / anticipée)	Date C2D	Cumul échéances à partir du CP <sup>1)</sup>	2005	2006	2007 <sup>2)</sup>	2008 <sup>2)</sup>	Commentaires
Ouganda	mai-2000	mars-2002	12,3	-	1,6	1,6	1,6	Dernier C2D prévu en 2006
Mozambique	sept-2001	nov-2001	95,7	10,8	7,2	6,6	5	2 <sup>ème</sup> C2D signé en novembre 2004
Tanzanie	nov-2001	juin-2003	12,7	2,8	1,6	1,6	1,6	2 <sup>e</sup> C2D signé en 2006
Mauritanie	juin-2002	juillet 2003	69,6	10,5	4,1	4	3,8	2 <sup>e</sup> C2D signé en juin 2006
Bolivie	juin-2001	mai-2003	20	6,5	2,2	1,7	1,4	2 <sup>e</sup> C2D prévu en 2006
Nicaragua <sup>2)</sup>	janv-2004	mars 2005	2,4	-	1,2	-	-	C2D unique
Ghana	juil-2004	nov. 2004	56,3	-	7	7	7	
Madagascar	oct-2004	février 2005	49,7	-	6,4	6,1	5,7	Dont 3,4 millions d'euros au titre de 2004
Honduras	avril 2005	<i>d'ici fin 2006</i>	8	-	1,6	1,6	1,6	Regroupement des échéances sur un C2D unique
Rwanda	avril 2005	<i>d'ici fin 2006</i>	3,2	-	0,6	0,6	0,6	C2D unique (2006-2008)
Cameroun	avril 2006	juin 2006	1.498	-	109,2	113,7	107,4	C2D le plus élevé
Malawi	<i>mi 2006</i>		5	-	-	0,1	0,1	Hypothèse : C2D unique (2006-2008)
Sierra Leone	<i>4<sup>e</sup> trimestre 2006</i>		3,6	-	-	0,2	0,2	Hypothèse : C2D unique (2007-2009)
Sao Tome	<i>3<sup>e</sup> trimestre 2006</i>		5,5	-	-	0,4	0,4	Hypothèse : C2D unique (2007-2009)
Guinée	<i>1<sup>er</sup> trim. 2007</i>		139	-	-	13,5	11,6	
RDC	<i>4<sup>e</sup> trimestre 2007</i>		146	-	-	20,5	39,7	Hypothèse : refinancement d'une seule échéance
Côte d'Ivoire	<i>pas de calendrier</i>		1.140	-	-	-	-	
Burundi	<i>mi 2007</i>		22,5	-	-	-	1,4	
Congo	<i>fin 2007</i>		176	-	-	-	21,7	
Soudan	<i>pas de calendrier</i>		9					
Liberia	<i>pas de calendrier</i>		2					
Myanmar	<i>pas de calendrier</i>		6,6					
Somalie	<i>pas de calendrier</i>		<i>nd</i>					
<b>Total</b>			<b>3 232,9</b>	<b>36,5</b>	<b>142,6</b>	<b>179,4</b>	<b>211,1</b>	

(1) : CP : point d'achèvement de l'initiative PPTE.

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

N.B : pour mémoire, les décaissements furent de 13,1 millions d'euros en 2002, 24,8 millions d'euros en 2003 et 16 millions d'euros en 2004.

Source : ministère des affaires étrangères

*f) Les autres actions*

Les crédits d'intervention de l'action 4 sont également affectés à une grande variété de domaines et d'instruments, **qui confortent l'impression de « patchwork » incohérent de cette action :**

- le **Fonds de coopération pour le Pacifique**, doté en 2007 de 3,2 millions d'euros ;

- **l'appui aux processus démocratiques et aux politiques publiques** dans les domaines de l'Etat de droit, des droits de l'homme, de la modernisation de l'Etat ou de la gouvernance financière, pour un montant de 26,7 millions d'euros, dont 15 millions d'euros sous forme d'aide budgétaire et 10,8 millions d'euros en projets bilatéraux conduits par les postes. La gouvernance démocratique et la consolidation de l'Etat de droit mobilisent, tous canaux confondus (FSP, aide budgétaire...), 85,3 millions d'euros d'AE et 90,4 millions d'euros de CP ;

- les projets du **FSP** relevant de l'action 4, qui constituent la majeure partie de la dotation du FSP avec 51,2 millions d'euros d'AE et 71,2 millions d'euros de CP prévus en 2007, sans inclure les transferts aux OSI précités ;

- la diffusion de documentation technique pour 600.000 euros ;

- enfin, à hauteur de 31,9 millions d'euros, des projets en matière de **codéveloppement** (dans la continuité du partenariat mis en place lors de la conférence de Rabat de juillet 2006), de grippe aviaire, de prévention des risques environnementaux et aériens, et des contributions au programme multilatéral « *Fast track – Education primaire pour tous* ».

**La part relativement faible de l'APD française bilatérale consacrée à l'éducation de base<sup>1</sup> (via les C2D<sup>2</sup> et les projets de l'AFD notamment) a fait l'objet de critiques de la part du CAD.** La DGCID entend toutefois les tempérer en rappelant qu'une part importante de l'appui de la France à l'éducation concerne l'ensemble des systèmes éducatifs de nos partenaires et ne peut pas être ventilée entre les différents niveaux d'enseignement, que l'effort global de la France en faveur de l'éducation la place au cinquième rang des pays de l'OCDE, et que l'éducation de base s'inscrit désormais parmi les secteurs prioritaires validés par le CICID.

---

<sup>1</sup> 160 millions d'euros en 2005, soit 3 % de l'APD bilatérale, dont la moitié au titre des financements alloués aux écoles françaises dans les pays en développement et les collectivités d'outre-mer à statut particulier.

<sup>2</sup> Un montant de 54 millions d'euros (hors assistance technique) sur 3 ans est ainsi consacré aux quatre premiers pays qui bénéficient de l'initiative Fast Track (Burkina Faso, Guinée, Mauritanie et Niger).

**F. PARTICIPATION AUX DÉBATS SUR LES ENJEUX GLOBAUX ET AUX DISPOSITIFS MULTILATÉRAUX D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : 828 MILLIONS D'EUROS**

Les crédits de titre 2 imputés sur cette action représentent **8,65 millions d'euros**, soit environ 1 % de la dotation globale. Cette action comprend essentiellement des dépenses d'intervention, pour un montant de 823 millions d'euros en AE et 828,3 millions d'euros en CP, selon trois destinations.

**1. Une diminution de la contribution de la France au FED**

La **participation de la France au FED** représente une part importante de l'APD puisqu'elle s'établit à 692 millions d'euros, soit une baisse de 4,7 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2006. Les contributions de la France au FED budgétées en loi de finances s'étaient révélées **sous-évaluées en 2004 et 2005**, ce qui avait conduit au **versement d'intérêts de retard** venant en quelque sorte sanctionner le manque de sincérité de la loi de finances. **Cette situation ne devrait toutefois pas se reproduire en 2006** : tous les versements au titre des appels de fonds ont été achevés fin octobre. Il importe néanmoins de relever que **la fiabilité des prévisions d'appels de fonds du FED est très aléatoire**.

La France est le premier contributeur des VIII<sup>e</sup> et IX<sup>e</sup> FED avec une quote-part de 24,3 % (supérieure de plus de sept points à sa participation au budget communautaire). Les négociations portant sur le X<sup>e</sup> FED pour la période 2008-2013, finalisées lors du Conseil européen de décembre 2005, ont toutefois permis **d'abaisser la clef de contribution à 19,55 %**, faisant de la France le second contributeur derrière l'Allemagne (20,5 %), mais le premier des Etats membres sur-contributeurs avec une « surcotisation » de 3,5 % par rapport à sa contribution au budget communautaire de 16 %. Cette décision entraînera pour la France une **économie d'un milliard d'euros** sur la période, mais **ses effets ne se feront pas sentir avant 2010**, compte tenu du rythme probable d'engagement du X<sup>e</sup> FED.

En revanche, la perspective d'une **budgetisation** du FED, défendue par la France et à laquelle votre rapporteur spécial était favorable, **ne paraît plus d'actualité**, après avoir été un temps envisagée pour le X<sup>e</sup> FED.

**Le rythme d'exécution du FED est en progression constante depuis quelques années**, puisque ses décaissements sont passés de 2 milliards d'euros en 2001 à 2,6 milliards d'euros en 2004, 2,7 milliards d'euros en 2005 et vraisemblablement **2,8 milliards d'euros en 2006**, pour des engagements supérieurs d'environ 20 %. Il est prévu que tous les fonds encore disponibles sous le IX<sup>e</sup> FED, y compris les reliquats des précédents cycles, pourront être engagés avant le 31 décembre 2007, date limite fixée par le Conseil.



Au vu des résultats enregistrés fin 2005<sup>1</sup>, **votre rapporteur spécial juge que cet objectif pourra sans doute être atteint, mais que les paiements seront susceptibles de s'échelonner encore sur plusieurs exercices ultérieurs.** Le « reste à liquider »<sup>2</sup> continue d'augmenter en valeur absolue, mais le coefficient d'absorption en nombre d'années est passé de 5,48 en 2000 à 3,82 en 2004. Le besoin en fonds de roulement a également diminué à environ 100 millions d'euros, grâce à une gestion plus fine de la trésorerie.

Ces résultats sont toutefois liés à **l'affectation de près du tiers des fonds à l'aide budgétaire directe et à l'ajustement structurel**, dont le décaissement est massif et rapide. La « ligne intra-ACP » du IXe FED finance également certaines grandes opérations transversales et fonds multilatéraux, tels que le Fonds de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (232 millions d'euros), le soutien en faveur de l'initiative PPTE (460 millions d'euros), l'initiative « *Fast Track* » pour l'éducation de base, la Facilité de paix (300 millions d'euros) ou la Facilité pour l'eau (500 millions d'euros). **La mise en place d'indicateurs de résultats dans le cadre des aides budgétaires a commencé mais est encore incomplète.**

Les différentes réformes de l'aide communautaire engagées en 2000 sous présidence française (recentrage sur 6 secteurs prioritaires, déconcentration des compétences auprès des délégations locales, simplification des procédures) ont permis d'améliorer les indicateurs de gestion du FED. Votre rapporteur spécial a néanmoins pu constater, en particulier à l'occasion du contrôle budgétaire qu'il a effectué en février 2006 en République dominicaine, que **la réalité et l'impact de cette rationalisation devaient être nuancés.**

## **2. La poursuite de la hausse des contributions volontaires aux organismes des Nations Unies**

Les **contributions volontaires** aux organismes des Nations Unies<sup>3</sup>, qui avaient connu une diminution brutale durant la seconde moitié des années 90 (- 58 % en 1997) sans retrouver leur niveau initial<sup>4</sup>, **augmentent de 7,3 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2006 et atteignent un montant total de **90 millions d'euros**, dont 54,4 millions d'euros financés sur l'action 5 et 35,6 millions d'euros au titre des contributions « post-crise » et de l'aide humanitaire multilatérale d'urgence, imputées sur l'action 6 (cf. *infra*).

---

<sup>1</sup> 6,92 milliards d'euros d'engagements résiduels au titre du IX<sup>ème</sup> FED et du reliquat des précédents cycles, mais 18,16 milliards d'euros de paiements restant à effectuer, soit au mieux six années de versements selon le rythme actuel.

<sup>2</sup> Somme des différences annuelles entre engagements et décaissements.

<sup>3</sup> Tels que l'Office des Nations Unies pour les réfugiés en Palestine, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

<sup>4</sup> 83,2 millions d'euros en 1994, 38,8 millions d'euros en 1998, 49,5 millions d'euros en 2000, 53 millions d'euros en 2002, 63,8 millions d'euros en 2004 et 68,9 millions d'euros en 2005.

**Cette évolution est conforme aux engagements du Président de la République** pris en juillet 2003, portant sur une augmentation de ces contributions de 60 millions d'euros sur la période 2005-2007, et aux recommandations qui avaient été formulées dans le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires étrangères, remis en décembre 2002.

Les principales dotations et le rang de contribution de la France étaient les suivantes en 2005 :

**Répartition et rang des principales contributions volontaires françaises pour 2005**

(en euros)

	Montant	Rang
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	22.000.000	11 <sup>e</sup>
Programme alimentaire mondial (PAM)	3.130.000	13 <sup>e</sup>
Haut-commissariat aux réfugiés (HCR)	12.392.505	15 <sup>e</sup>
Comité international de la Croix-Rouge (CICR)	1.601.050	8 <sup>e</sup>
Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)	9.600.000	12 <sup>e</sup>
Office de secours pour les réfugiés de Palestine (UNRWA)	5.000.000	12 <sup>e</sup>
Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)	350.000	5 <sup>e</sup>
Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP)	2.220.000	12 <sup>e</sup>
Organisation mondiale de la santé (OMS)	2.000.000	7 <sup>e</sup>
ONUSIDA	445.000	19 <sup>e</sup>

Source : ministère des affaires étrangères

L'action 5 contribue également à financer la **présence française dans les enceintes multilatérales** (mise à disposition d'experts nationaux détachés, financement de fonds fiduciaires et projets, projets FSP liés aux organisations internationales), pour un montant de 9 millions d'euros en AE et 14,3 millions d'euros en CP.

### 3. La reconduction des crédits de la francophonie

Les dotations affectées aux programmes multilatéraux pour la **francophonie** sont reconduites et s'établissent à **58,4 millions d'euros**. La répartition de cette enveloppe entre le Fonds multilatéral unique (FMU) et les contributions obligatoires à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) n'est pas précisée dans le PAP<sup>1</sup> ; **voire rapporteur spécial regrette donc cette imprécision**. La dotation au FMU devrait cependant être reconduite en 2007.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, les crédits en 2006 ont été ventilés en 11,9 millions d'euros de contributions obligatoires à l'OIF et 45,2 millions d'euros de contributions volontaires au FMU, dont 20,6 millions d'euros au titre des bourses de l'AUF, précitée, 20,7 millions d'euros au profit de l'OIF et 1,75 million d'euros pour l'Université Senghor.

**Le français occupe le 11<sup>ème</sup> rang dans le monde en tant que langue maternelle**, sur plus de 2.000 langues comptabilisées, le 9<sup>ème</sup> rang si l'on prend en compte le français langue seconde, la 5<sup>ème</sup> place des langues à diffusion intercontinentale, et demeure la 2<sup>ème</sup> langue la plus enseignée. **On estime à 118,6 millions les francophones dans le monde**, auxquels il faut joindre près de 60 millions de francophones partiels. On compte également 90 millions de personnes apprenant le français.

Depuis le Sommet de Ouagadougou de novembre 2004, la francophonie est dotée d'un **cadre stratégique décennal** portant sur les années 2005-2014, qui fixe les objectifs stratégiques correspondant aux **quatre missions définies, lesquelles se révèlent pour le moins extensives** : langue française et diversité culturelle ; paix, démocratie et droits de l'homme ; éducation, enseignement supérieur et recherche ; développement durable et solidarité. La conférence ministérielle de Tananarive, en novembre 2005 a également simplifié les institutions de la francophonie, donné une assise juridique à l'OIF, mieux affirmé les attributions du Secrétaire général et approuvé la programmation devenue quadriennale de l'OIF (2006-2009). Le **rôle politique de la francophonie** a également été souligné grâce à l'organisation, à l'initiative de la France, d'un débat spécifique sur les disponibilités d'effectifs francophones dans les opérations de maintien de la paix.

**L'installation de la Maison de la Francophonie**, en tant que site unique des institutions de la francophonie dispersées dans sept implantations parisiennes, est en cours. Votre rapporteur spécial relève que cette installation dans des locaux parisiens du ministère des finances (20 avenue de Ségur), également utilisés par le ministère de l'écologie et du développement durable, induit un **coût de rénovation évalué à 60 millions d'euros<sup>1</sup>**, auquel s'ajoutent 40 millions d'euros au titre du déménagement des services du ministère de l'écologie. **La charge pour l'Etat sera cependant réduite du prix de vente de deux immeubles appartenant à l'OIF**, à Bordeaux et à Paris, pour un montant de 11 à 14 millions d'euros.

#### ***G. AIDE AUX POPULATIONS TOUCHÉES PAR LES CRISES : 62,9 MILLIONS D'EUROS***

Les crédits de titre 2 imputés sur cette action représentent 1,2 million d'euros, soit 1,9 % de la dotation globale. L'essentiel consiste donc en des dépenses d'intervention, selon deux axes.

---

<sup>1</sup> Ce montant ayant été inscrit, de façon erronée, sur la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », il fait l'objet de **trois amendements** de réaffectation dans le cadre des missions « Gestion et contrôle des finances publiques » et « Ecologie et développement durable » et du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

## 1. La situation tendue du Fonds d'urgence humanitaire

**L'aide humanitaire et alimentaire d'urgence** est financée à hauteur de 28,6 millions d'euros en 2007. Ce montant comprend les contributions volontaires aux organismes des Nations Unies (19,3 millions d'euros) et la dotation du **Fonds d'urgence humanitaire (FUH)**, reconduite avec 9,3 millions d'euros. Cette dotation, **inchangée depuis 2001**, a parfois du être abondée en cours de gestion pour faire face à des crises majeures (Afghanistan en 2001, Irak en 2003, Pakistan en 2005). Le FUH peut également recevoir des dons versés par les collectivités territoriales, entreprises et particuliers sur le fonds de concours (non budgété pour 2007) administré par la Délégation à l'action humanitaire (DAH).

Le FUH finance les interventions humanitaires d'urgence mises en œuvre par l'Etat, les envois de matériels humanitaires, les délégations de crédits auprès des postes pour soutenir des interventions d'urgence, et des subventions aux ONG françaises pour contribuer partiellement à des projets d'action humanitaire.

En **2005**, plus de la moitié des crédits du FUH a bénéficié à 11 pays d'Asie (en particulier le Pakistan<sup>1</sup>, suite au séisme d'octobre 2005, et l'Indonésie<sup>2</sup>), 27 % à 19 pays d'Afrique subsaharienne (dont le Soudan<sup>3</sup>, le Niger<sup>4</sup>, le Sénégal<sup>5</sup> et le Tchad), 8 % à 4 pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (dont l'Irak et les Territoires palestiniens<sup>6</sup>) et 2 % à des pays d'Amérique et des Caraïbes (Haïti).

Au cours du premier semestre de l'année **2006**, 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 d'action humanitaire. Cependant, le séisme dans l'île de Java, début juin 2006, a nécessité une intervention lourde dont le coût a été estimé à 1,5 million d'euros.

Le coût de l'intervention au **Liban** n'est pas encore connu avec précision mais a été évalué à **8 millions d'euros pour le programme 209, comptabilisables en APD**, dont 4 millions d'euros attribués aux agences humanitaires internationales. L'opération FINUL 2, strictement militaire, n'a pas d'impact sur l'APD. En revanche, **l'opération Baliste** (surveillance des côtes et évacuation des populations) pourrait exercer un impact de 5 millions d'euros par mois, comptabilisé dans le programme 178 « *Préparation et emploi des forces armées* » de la mission « *Défense* ».

---

<sup>1</sup> 5,57 millions d'euros, dont 4,5 millions d'euros de contribution exceptionnelle à des organisations internationales.

<sup>2</sup> 2 millions d'euros.

<sup>3</sup> 1,5 million d'euros pour le conflit au Darfour.

<sup>4</sup> 808.000 euros après la crise alimentaire de l'été 2005.

<sup>5</sup> 398.000 euros suite à une invasion de criquets et des inondations.

<sup>6</sup> 653.000 euros.

Au rythme où se succèdent les catastrophes naturelles majeures, **le FUH est soumis à une gestion budgétaire très tendue**, se traduisant par des reports de créances sur l'exercice suivant. Ainsi, une grande partie du coût de l'intervention au Pakistan (transports militaires, équipes de secours et médicales) n'a pu être comptabilisée début 2006 et la mise en règlement de ces dépenses sur la gestion 2006 risquait de tarir brutalement le solde du Fonds. Le MAE déplore que le FUH ne bénéficie d'aucun arbitrage en sa faveur, contrairement à la tendance relevée chez nos principaux partenaires européens. **La DAH s'est néanmoins engagée dans une démarche d'évaluation plus stricte des projets proposés par les ONG** et se refuse désormais à ce que le FUH se substitue aux contributions volontaires aux organismes multilatéraux.

## **2. L'aide à la reconstruction**

L'aide à la reconstruction et au retour à la démocratie est dotée de **39,9 millions d'euros d'AE et de 33,1 millions d'euros de CP**, dont :

- des contributions volontaires au Haut commissariat pour les réfugiés et au Fonds de consolidation de la paix (16,3 millions d'euros en AE et CP) ;

- 12,6 millions d'euros d'AE et CP pour des actions d'appui au retour de la démocratie, des micro-projets de reconstruction et des actions de formation (Mauritanie, Sierra Leone, Union africaine, Soudan, Centrafrique). Le canal de l'aide budgétaire sera utilisé à hauteur de 5 millions d'euros ;

- 11 millions d'euros d'AE et 4,2 millions d'euros de CP affectés aux projets du FSP nouveaux (Liban) et en cours (Mauritanie, Mali, Erythrée, Côte d'Ivoire, Soudan).



## TROISIÈME PARTIE – LES MISSIONS HORS BUDGET GÉNÉRAL

### SECTION I. LA MISSION « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »

#### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

##### A. TROIS PROGRAMMES QUI ONT SUCCÉDÉ À D'ANCIENS COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

La mission « *Prêts à des Etats étrangers* » constitue un **compte de concours financiers**, doté de **crédits évaluatifs** en application de l'article 24 de la LOLF, et composé de trois sections présentées sous forme de programmes :

- le programme **851** « *Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure* » ;

- le programme **852** « *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France* », qui correspond à l'ancien CST n° 903-17 « *Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France* » (également supprimé) et représente **près des trois quarts des crédits de paiement de la mission** ;

- et le programme **853** « *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers* », qui correspond au chapitre 3 (article 10) de l'ancien compte spécial du Trésor (CST) n° 903-07 intitulé « *Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social* », supprimé par la loi de finances pour 2006.

Les dotations sur ces trois programmes permettent l'octroi de prêts à des Etats étrangers **directement** – s'agissant de la Réserve pays émergents (RPE) sur le programme 851 ou des prêts accordés en application d'accords de consolidation sur le programme 852 – ou **indirectement** pour le programme 853 (financement de l'activité de prêts très concessionnels de l'AFD et de la couverture du risque pays sur les contreparties non souveraines).

Le **responsable** de ces trois programmes est le directeur général du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI), qui assure la présidence et le secrétariat du Club de Paris et qui négocie pour la France les accords bilatéraux de traitement de la dette.

Conformément à sa nature, **cette mission ne comporte que des dépenses d'opérations financières relevant du titre 7**. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, les AE s'inscrivent en augmentation de 9,7 %, et les CP en hausse de 75,7 %.

**Montant et évolution des AE et CP demandés pour 2007**

(en millions d'euros)

Programme	AE 2006	AE 2007	Evolution 2006/2007	CP 2006	CP 2007	Evolution 2006/2007	Part des CP de la mission en 2007
851 – Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	300	300	stable	150	150	stable	15 %
852 – Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France	314,06	731,25	132,8 %	314,06	731,25	132,8 %	73,4 %
853 – Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers	474,6	163	-65,6 %	103,2	115,2	11,6 %	11,6 %
<b>Total</b>	<b>1.088,66</b>	<b>1.194,25</b>	<b>9,7 %</b>	<b>567,26</b>	<b>996,45</b>	<b>75,7 %</b>	<b>100 %</b>

Source : projet annuel de performances sur les comptes spéciaux annexé au projet de loi de finances pour 2007

En tant que compte de concours financiers, la mission « *Prêts à des Etats étrangers* » est structurée en **dépenses et recettes** (essentiellement des remboursements du capital des prêts consentis), dont la nature et les justifications sont détaillées *infra* pour chaque programme. Le compte devrait être **quasiment équilibré** en 2007, ainsi que l'indique le tableau suivant :

**Equilibre du compte « Prêts à des Etats étrangers » pour 2007**

(en millions d'euros)

Section	Recettes	Crédits	Solde
Section 1 - Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	462	150	312
Section 2 - Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France	482,65	731,25	-248,6
Section 3 - Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers	52,2	115,2	-63
<b>Total</b>	<b>996,85</b>	<b>996,45</b>	<b>0,4</b>

Source : projet annuel de performances sur les comptes spéciaux annexé au projet de loi de finances pour 2007



## **B. UNE MISSION DANS LE PÉRIMÈTRE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT**

### **1. La comptabilisation des annulations en APD**

Cette mission concourt à l'aide publique au développement (APD) de la France et est donc intégrée dans le **document de politique transversale** « *Politique française en faveur du développement* » (cf. *supra*).

Il importe de rappeler que **les annulations de dettes ne sont pas intégralement comptabilisées dans l'APD**. En premier lieu, seule l'annulation de créances civiles peut donner lieu à déclaration en APD, ce qui exclut par conséquent toutes les dépenses militaires. En second lieu, seules les annulations de prêts consentis à des conditions commerciales sont intégralement comptabilisées en APD. Par ailleurs, lorsqu'une annulation concerne un prêt initialement consenti aux conditions de l'APD, le montant de l'annulation n'est pas totalement intégré à l'effort d'APD. En effet, le principal du prêt (issu du principal et des intérêts de l'ancien prêt) a déjà été déclaré en APD au moment de son déboursement ; son annulation ne s'impute donc pas en APD pour éviter une double comptabilisation, et **seule la part en intérêts ressortit à l'APD**.

De même, les annulations de dette comptabilisées en APD **ne se traduisent que pour une part minoritaire par une dépense budgétaire**.

La comptabilisation des annulations repose sur la **valeur nominale de la créance originelle, plutôt que sur sa valeur de marché**, ce qui correspond, selon le ministère des finances, à **l'impact réel en termes de développement de l'annulation de dette pour le pays débiteur et au coût pour le créancier**. Pour le pays débiteur, le montant nominal correspond en effet au montant qui a été mis à sa disposition à l'origine de la créance, en prenant en compte les remboursements successifs.

### **2. L'impact très variable des prêts**

L'impact sur l'APD des **cinq catégories de prêts** (Réserve pays émergents, prêts de « premier guichet » et prêts d'aide à l'ajustement structurel de l'AFD, facilités du FMI) octroyés par la France est également très variable, selon les flux nets de remboursements, et très différent de l'imputation budgétaire. **L'impact en APD de ces prêts pourrait ainsi devenir fortement positif en 2007 après avoir été négatif en 2006**, selon un écart de près de 1,17 milliard d'euros :

**Récapitulatif de l'impact des prêts sur le budget et sur la comptabilisation en APD en 2006 et 2007**

*(en millions d'euros)*

<b>Missions</b>	<b>Programmes</b>	<b>Objet</b>	<b>LFI 2006</b>	<b>Estimation impact APD</b>	<b>PLF 2007</b>	<b>Estimation impact APD</b>
Prêts à des Etats étrangers	851 - Prêts à des Etats étrangers de la RPE	Réalisation de projets d'infrastructures	150	-337	140	-322
	853 – Prêts à l'AFD en vue de favoriser le dvpt	- Adossement des prêts PPTE - Couverture du risque commercial sur les prêts non souverains	103	312	115	534
Aide publique au développement	110 – Aide économique et financière au développement	Crédits de bonification AFD pour les Etats étrangers et l'outre-mer	63		50	
		FRPC du FMI	11	-401	18,1	42
		FCE du FMI	0	0	0,225	173
Prêts d'aide à l'ajustement structurel de l'AFD			-	-80	-	236
<b>Total</b>			<b>327</b>	<b>-506</b>	<b>323,33</b>	<b>663</b>

Source : DGTPE et document de politique transversale « Politique française en faveur du développement »

## **II. LE PROGRAMME 851 « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS, DE LA RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS, EN VUE DE FACILITER LA RÉALISATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES »**

### **A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME**

#### **1. Nature des prêts financés sur ce programme**

Le programme 851 a pour finalité la mise en œuvre d'une aide économique et financière dans les **pays émergents**, *via* des 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**. Ces financements contribuent ainsi à soutenir l'expansion internationale des entreprises françaises.

**Ces financements sont tous comptabilisés dans l'APD bilatérale française** et se veulent cohérents avec les stratégies et les interventions des banques de développement multilatérales dans les pays concernés, comme avec les huit objectifs du millénaire adoptés par les Nations Unies. **Votre rapporteur spécial demeure toutefois, comme les années précédentes, réservé sur la comptabilisation de ces crédits dans l'APD**, compte tenu du niveau de développement des pays récipiendaires, qui sont certes inscrits sur la liste du CAD mais sont essentiellement des pays émergents.

La **Réserve pays émergents (RPE)** résulte de la réforme des protocoles financiers intervenue en 1998. Aux enveloppes financières par pays s'est substituée une logique d'aide-projet, dans des pays dont la liste est arrêtée en début d'année. La mise en place d'une aide au titre de la RPE se traduit par la signature d'un **protocole intergouvernemental** avec les autorités du pays bénéficiaire, pour un projet précis, après évaluation de ce projet par un expert indépendant et **approbation par un comité interministériel**<sup>1</sup>. Les accords intergouvernementaux sont ensuite mis en œuvre, dans le cadre d'une convention avec l'emprunteur, par la direction des activités institutionnelles de la société **Natexis Banques Populaires**, agissant au nom et pour le compte de l'Etat français.

Le montant global des financements octroyés depuis la création de la RPE s'élève à **plus de 1,7 milliard d'euros**.

**Les prêts doivent en outre respecter les règles relatives à l'aide liée** (dites « règles d'Helsinki ») de l'Arrangement sur les crédits à

---

<sup>1</sup> *Présidé par la DGTPE, ce comité est composé des administrations et organismes suivants : ministère des affaires étrangères ; direction du budget du MINEFI ; ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ; ministère de l'agriculture et de la pêche ; ministère de l'écologie et du développement durable ; ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ; ministère du travail, des affaires sociales et des solidarités ; ministère de la culture et de la communication ; ministère de la défense ; ADETEF ; Natexis Banques Populaires ; AFD et Coface.*

l'exportation bénéficiant d'un soutien public, appliquées depuis le 15 février 1992 sous l'égide de l'OCDE et qui ont été révisées en avril 2005. Ces règles fixent notamment les niveaux minima de concessionnalité des financements.

La ventilation sectorielle des projets financés témoigne de **l'importance accordée à l'objectif de développement durable** : le secteur des transports représente ainsi la moitié des prêts consentis et tend à mieux prendre en compte les objectifs de réduction de la pollution et des gaz à effet de serre, l'eau et l'environnement représentent plus d'un tiers des concours.

**Quinze pays sont aujourd'hui éligibles à ces financements à titre exclusif** (Afrique du Sud, Algérie, Azerbaïdjan, Chine, Egypte, Indonésie, Kazakhstan, Maroc, Monténégro, Sri Lanka, Pakistan, Philippines, Serbie, Tunisie et Vietnam), **et six autres de préférence en cas de cofinancement** (Bolivie, Colombie, Guatemala, Ouzbékistan, Pérou et Salvador). Parmi les accords de financement signés et les décisions prises en 2005 et au premier semestre 2006, on peut relever les exemples significatifs suivants :

**Exemples de protocoles de prêts signés et de décisions de financement prises au titre de la RPE en 2005 et 2006**

*(en millions d'euros)*

<b>Pays bénéficiaire</b>	<b>Intitulé du projet</b>	<b>Montant</b>
<b>Protocoles signés en 2005</b>		
Azerbaïdjan	Désenclavement de la province du Nakhitchevan par réhabilitation d'une liaison aérienne	14,9
Monténégro	Réhabilitation et extension du réseau de distribution d'électricité	8,5
Chine	Standards de signalisation et d'électrification d'une liaison ferroviaire à grande vitesse	150
Sri Lanka	Reconstruction post-tsunami : renforcement de l'alimentation en eau potable (cofinancement AFD)	10
Tunisie	Fourniture de 10 autorails diesel	36
Vietnam	Modernisation de la signalisation de la ligne Hanoï Vinh	40,3
<b>Total (tous protocoles signés)</b>		<b>295,6</b>
<b>Décisions de financement RPE au premier semestre 2006</b>		
Azerbaïdjan	Désenclavement de la province du Nakhitchevan par réhabilitation d'une liaison aérienne	15
Chine	Standards de signalisation et d'électrification d'une liaison ferroviaire à grande vitesse	150
Egypte	Modernisation de l'assainissement d'Alexandrie ouest	32,8
Serbie	Construction d'une usine de traitement des eaux usées à Caçak	14
Sri Lanka	Reconstruction post-tsunami : renforcement de l'alimentation en eau potable (cofinancement AFD)	10
Vietnam	Financement du métro de Hanoï (complément au projet examiné le 16 décembre 2004)	35
<b>Total (toutes décisions de financement RPE)</b>		<b>290,5</b>

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Le programme 851, comme tous ceux de cette mission, ne comporte **qu'une seule action** dont l'intitulé est identique.

## 2. Equilibre financier et justification des recettes

Le programme 851 est débité annuellement du montant des prêts consentis à des Etats étrangers, dans le cadre de la RPE, et crédité des remboursements en capital sur les prêts ainsi octroyés. Chaque protocole financier qui matérialise l'accord intergouvernemental de prêt en précise les conditions de remboursement. Pour chaque prêt utilisé, le montant et le calendrier des échéances sont précisément connus en fonction des tirages effectués.

**L'ensemble de ces échéanciers détermine le profil de remboursement annuel de la dette des États étrangers** à l'égard de la France au titre de cette section. C'est à partir du suivi de ces échéanciers que sont établies les prévisions de recettes, qui prennent également en compte les remboursements anticipés et les accords de consolidation ou d'annulation qui sont connus à la date d'établissement des prévisions.

Les remboursements en capital ont été de 375,8 millions d'euros en 2005 (112,7 millions d'euros en intérêts), et s'élevaient à 129,9 millions d'euros au 30 juin 2006, pour une **prévision d'exécution de 427 millions d'euros**. Les dépenses se sont élevées en 2005 à 70,9 millions d'euros. Les prévisions de recettes pour 2007 ne sont pas suffisamment explicitées par le PAP et portent sur **462 millions d'euros, soit une augmentation de 8,2 % par rapport à 2006**. La section correspondant à ce programme devrait dès lors se révéler **largement créditrice** en 2007, à hauteur de 312 millions d'euros.

### Evolution de l'équilibre du compte de 2005 à 2007

(en millions d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
2005	375,8	70,9	304,9
Juin 2006	129,9	28,6	101,3
Prévision 2006	427	150 (LFI 2006)	277
2007	462	150	312

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

### B. OBJECTIF ET INDICATEUR

Le programme 851 ne comporte **qu'un seul objectif, qui traduit directement la vocation des financements RPE** puisqu'il s'intitule comme en 2006 « *Permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français* ». Cet objectif n'appelle pas de remarque particulière de votre rapporteur spécial.

Il est assorti d'un **indicateur** de performance, qui rend compte de la mobilisation effective des fonds en mesurant la part des protocoles de prêts signés au cours de l'année ayant donné lieu à l'imputation (qui matérialise l'accord intervenu entre la France et le pays bénéficiaire) d'un contrat **dans les deux ans après la signature**. Cette période de deux ans a été choisie en référence au délai de validité des offres de financements concessionnels retenu par l'OCDE. Le PAP précise néanmoins que des **facteurs exogènes** (évolution de la conjoncture économique, concurrence internationale, délais de passation des marchés...) sont susceptibles d'interférer dans la concrétisation des décisions, notamment en termes de délais.

**La pertinence de cet indicateur doit être relativisée**, tant en raison de ses résultats erratiques et de l'aléa inhérent à ces prêts que de la base restreinte de calcul. **Votre rapporteur spécial relève ainsi que la cible de 65 % de protocoles de prêts signés et imputés, fixée pour 2009, devait initialement être atteinte en 2005**. Les prévisions pour 2006 et 2007 portent sur 60 %, après que la réalisation effective en 2005 fut tombée à 38 %.

Le nombre de protocoles de prêts pris en compte est également assez réduit (5 en 2004 et en 2006, 8 en 2005), ce qui réduit la portée des pourcentages constatés. **C'est donc davantage la stabilité et la pérennité des résultats que leur niveau une année donnée** qu'il convient de prendre en considération.

### ***C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO***

L'évolution des dotations du programme 851 depuis 2005 est la suivante (en millions d'euros) :

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Evolution 2006/2007</b>
AE	90	300	300	stable
CP	105	150	150	stable

#### **1. Les autorisations d'engagement**

Après avoir fortement augmenté en 2006, les AE demandées pour 2007 sont **stables** et tiennent compte des éléments suivants :

- la montée en puissance des besoins de financement de projets d'infrastructure dans un grand nombre de pays émergents, tendance constatée depuis 2004 ;

- les accords-cadres signés au niveau ministériel, en 2004, avec des pays d'Asie et du Maghreb, qui devraient se traduire par de nouveaux engagements sur de grands projets ;

- les perspectives de cofinancements parallèles avec des banques multilatérales, notamment en Asie, dans les secteurs des transports, de l'énergie et de l'environnement ;

- les engagements officiels de la France au titre de la **facilité pour les opérations de reconstruction « post-tsunami »** en Asie du sud-est (enveloppe de 300 millions d'euros de crédits très concessionnels sur trois ans, dont 100 millions d'euros au titre de la RPE pour l'Indonésie et le Sri Lanka) ;

- enfin les mesures décidées fin 2005 au bénéfice du **Pakistan** à la suite du tremblement de terre, qui se traduisent par une enveloppe globale de **80 millions d'euros de prêts**, dont 30 millions d'euros au titre de la RPE financée sur ce programme, et un millions d'euros de dons (dont la moitié *via* le FASEP-Etudes financé sur le programme 110 « *Aide économique et financière au développement* »).

## **2. Les crédits de paiement**

Le montant de CP de 150 millions d'euros est fondé sur les **estimations de tirages de Natexis**, organisme gestionnaire des protocoles RPE. Le principe d'un versement progressif en fonction des besoins de paiements induits par la réalisation des projets engendre mécaniquement un délai entre les engagements et les paiements qui s'effectuent sur une base pluriannuelle. Les demandes de CP pour 2007 reposent donc sur des estimations des tirages effectués au titre des protocoles déjà signés, dont les projets sont en cours de réalisation ou vont entrer en vigueur en 2007, ou des protocoles dont la signature est escomptée au second semestre de 2006.

### III. LE PROGRAMME 852 « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE »

#### A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME

##### 1. Un programme dédié aux allègements de dette

Ce programme participe à la politique transversale de l'APD ; il est planifié et mis en œuvre par le service des affaires multilatérales et du développement du MINEFI. **La Banque de France contribue également à sa mise en œuvre**, puisqu'elle est chargée de l'application des accords de rééchelonnement et gère le recouvrement des prêts de consolidation.

Le programme 852 reprend depuis 2006 l'intégralité de l'ancien CST n° 903-17 portant le même intitulé. Il ne comporte **qu'une seule action**, identique au programme. Il contribue à la politique française d'annulation et de traitement de la dette des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire, dans le cadre de programmes décidés *via* les procédures multilatérales et bilatérales **du Club de Paris**, groupe informel de créanciers publics dont la présidence et le secrétariat sont assurés par la France. Ces traitements contribuent à rendre soutenable la dette extérieure de ces pays ou à leur permettre de faire face à des crises temporaires de liquidité extérieure.

Ainsi que le précise le DPT, outre le programme 852, **les prêts concourant à l'APD française exercent également un impact sur le programme 114 « Appels en garantie de l'Etat » de la mission du budget général « Engagements financiers de l'Etat »**, qui comme le présent programme est rattaché au DPT.

En effet, l'action n° 5 de ce programme, intitulée « *Autres garanties* » retrace notamment les dépenses liées à la mise en jeu de la garantie de l'Etat dans le cadre de dispositifs d'aide économique et financière au développement. Ces garanties sont accordées afin de favoriser l'octroi de prêts sur fonds propres des établissements concernés (AFD, Natexis et Banque européenne d'investissement<sup>1</sup>) ou pour faire face à un risque de retrait des Etats bénéficiaires du mécanisme de refinancement par don découlant du volet bilatéral des C2D.

**Les appels en garantie de l'Etat imputés sur cette action ne sont pas comptabilisables en APD, à l'exception des dépenses liées à l'indemnisation de Natexis en cas d'annulation en Club de Paris de certaines de ses créances garanties par l'Etat (cf. *infra*).**

---

<sup>1</sup> Il s'agit des prêts accordés par la BEI aux Etats d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique et aux collectivités d'outre-mer à statut particulier dans le cadre de la mise en œuvre des conventions de Lomé et des Accords de Cotonou.



## 2. L'initiative PPTE et l'approche d'Evian

### a) L'initiative PPTE

Les annulations de dettes consenties par la France s'inscrivent en particulier dans le cadre de l'initiative PPTE, **dont la France est le premier contributeur**, et de la nouvelle « approche d'Evian » décidée en juin 2003. L'initiative PPTE, lancée en 1996 lors du sommet du G7 à Lyon puis renforcée en juin 1999 à l'occasion du sommet de Cologne, a pour objectif de restaurer durablement la solvabilité des pays bénéficiaires en annulant, par des mesures exceptionnelles, la part de leur dette extérieure dépassant un niveau considéré comme « soutenable » au vu de leurs perspectives de croissance économique.

Cette initiative concerne désormais **29 pays sur 38 potentiellement éligibles**, pour la plupart membres de la ZSP, dont 9<sup>1</sup> ont franchi le « **point de décision** », qui marque l'entrée dans le processus et permet un allègement de dette intérimaire, et 20<sup>2</sup> ont atteint le « **point d'achèvement** » (le Malawi<sup>3</sup> étant le dernier pays à avoir franchi cette étape le 31 août 2006, après le Cameroun le 28 avril 2006), qui constitue la sortie du processus et permet un traitement du stock de la dette.

Le coût global des allègements de dette consentis aux pays classés PPTE, indépendamment des annulations complémentaires bilatérales, est estimé à environ **61 milliards de dollars** en valeur actuelle nette de 2004, dont 29,6 milliards de dollars au profit des 20 pays ayant passé le point d'achèvement, 54 % au titre des créances bilatérales et 46 % pour les créances multilatérales.

Les allègements de dette effectifs ou futurs consentis par la France aux pays éligibles à l'initiative PPTE représenteraient environ **12,7 milliards d'euros**. Ce montant inclut, d'une part, la contribution **multilatérale** aux annulations en Club de Paris pour 7,6 milliards d'euros, et d'autre part, la contribution **bilatérale** volontaire au-delà du cadre de base de l'initiative, pour 5 milliards d'euros. L'annulation à 100 % de la totalité des créances d'APD représente 3,3 milliards d'euros et est concrétisée par les C2D<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Le Burundi, le Congo, la République démocratique du Congo, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, Sao Tomé et Príncipe, la Sierra Leone et le Tchad.

<sup>2</sup> Le Bénin, la Bolivie, le Burkina-Faso, le Cameroun, l'Ethiopie, Guyana, le Ghana, le Honduras, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie.

<sup>3</sup> Réunis le 19 octobre 2006, les pays créanciers du Club de Paris ont ainsi décidé d'annuler 137 millions de dollars de dettes du Malawi en valeur nominale, représentant l'effort incombant au Club de Paris dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée (sur un stock global de 363 millions de dollars de créances en valeur nominale).

<sup>4</sup> A titre additionnel à son effort consenti dans le cadre de l'initiative PPTE, la France annule après le point d'achèvement la totalité des créances d'APD qui ne seraient pas annulées en Club de Paris, sous forme de contrats de désendettement et de développement.

Les Etats qui devraient bénéficier des montants les plus élevés d'annulations de dette au titre de cette initiative sont la **République démocratique du Congo** (6,87 milliards de dollars), le Nicaragua (4,1 milliards de dollars), la Zambie (3,1 milliards de dollars), le Mozambique (2,6 milliards de dollars), le Ghana (2,6 milliards de dollars), l'Ethiopie (2,28 milliards de dollars), le Congo (1,68 milliard de dollars), la Bolivie (1,66 milliard de dollars) et le Cameroun (1,57 milliard de dollars).

*b) L' « approche d'Evian » pour les pays non PPTE*

L' « **approche d'Evian** », approuvée lors du sommet du G7 en juin 2003 à Evian, puis par le Club de Paris en octobre 2003, est une nouvelle approche du traitement de la dette des pays qui ne répondent pas aux critères PPTE mais sont néanmoins confrontés à une dette insoutenable.

Cette approche vise à définir une **réponse « sur mesure »** et adaptée à la situation de chaque pays, et non plus à reposer sur des termes standards comme dans la pratique passée du Club de Paris. En outre, elle tend à garantir que la restructuration de la dette est accordée seulement dans le cas d'un défaut imminent et n'est pas considérée par les pays débiteurs comme une alternative à des sources de financement plus onéreuses. L'« approche d'Evian » est mise en œuvre par étapes, afin d'assurer un lien entre allègements de dette et performance économique, et prévoit un renforcement de la coordination avec les créanciers privés.

Les créanciers du Club de Paris ont procédé en 2004 et 2005 aux premiers traitements de dette dans le cadre de l'« approche d'Evian » (Kenya, République dominicaine, Gabon et Géorgie). **L'Irak et la République kirghize ont été les premiers pays à faire l'objet d'un traitement global de la dette dans le cadre de cette approche.**

### **3. Equilibre financier et justification des recettes**

La section constitutive du programme 852 est **débitée** du montant des versements réalisés par le gouvernement français en application des accords de consolidation de dette conclus dans le cadre du Club de Paris. Ces refinancements conduisent au remboursement de prêts anciens par l'octroi de prêts nouveaux négociés aux nouvelles conditions du Club de Paris, aussi les dépenses de ce programme consistent-elles en des **versements de nouveaux prêts**.

La section est également **créditée** des remboursements en **capital** effectués par les Etats bénéficiaires, **les paiements d'intérêts** (à bonne date ou par refinancement d'échéances) **étant pour leur part crédités sur le compte n° 901-540** du budget de l'Etat. Les événements qui provoquent les recettes en principal perçues sur ce programme sont de quatre ordres :

- le remboursement **à bonne date** par les pays débiteurs du capital des prêts figurant à l'actif de cette section du compte ;

- les remboursements **anticipés**. Lorsqu'un pays débiteur souhaite rembourser par anticipation sa dette bilatérale, il peut en effet solliciter le Club de Paris, avec lequel il négocie les conditions du remboursement. L'Algérie et le Brésil ont ainsi signé un accord bilatéral de remboursement anticipé de leur dette les 10 et 11 mai 2006 ;

- le remboursement par **refinancement** du capital de prêts figurant à l'actif de cette section (en particulier l'Argentine, la Côte d'Ivoire et le Togo en 2007) ;

- le remboursement en capital résultant d'opérations de cession de prêts figurant à l'actif de cette section dans le cadre **d'opérations de conversion de créances**.

La prévision des recettes par paiement d'échéances à bonne date est réalisée à partir des échéanciers des prêts. La prévision des recettes par refinancement résulte de prévisions des accords en Club de Paris susceptibles d'être conclus au cours des années à venir. Les recettes effectives du programme en 2006 devraient ainsi s'élever à **404,1 millions d'euros**, soit une diminution de 12 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2006.

La section devrait être globalement **créditrice en 2006**, à hauteur de 145,1 millions d'euros. **Les prévisions pour 2007 portent sur un solde négatif de 248,6 millions d'euros**, compte tenu de la forte augmentation des AE et CP.

**Evolution des recettes du programme 852 et du compte n° 901-540 en 2006 et 2007**

(en millions d'euros)

	<b>Recettes escomptées en 2006 dans le PLF 2006</b>	<b>Recettes constatées au 31/07/06</b>	<b>Prévision de recettes pour 2006</b>	<b>Prévisions de recettes pour 2007</b>
Programme 852	459,19	339,96	404,12	482,65
Compte n° 901-540	N.D.	36,89	79,05	326,86

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

**Exécution du CST 903-17 puis du programme 852 en 2005 et 2006**

(en millions d'euros)

	LFI	<b>2005</b>	<b>30 juin 2006</b>
		Recettes : 597	Recettes : 459
Crédits ouverts		Dépenses : 619	Dépenses : 314
	Reports	1.406	-
	Dépenses LFI + reports	2.025	314
Exécution	Recettes	1.176,15	339,96
	Dépenses	1.508,79	25,29
	Solde	-332,64	314,67

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

## **B. L'IMPACT FINANCIER DES ANNULATIONS ET CONSOLIDATIONS DE DETTE**

### **1. Des mécanismes complexes d'imputation**

**Cinq mécanismes** ou imputations budgétaires peuvent supporter des annulations de dette décidées en Club de Paris et considérées comme participant à l'APD. **Quatre organismes peuvent porter la créance** : l'Etat *via* le Trésor, la Coface (assureur-crédit), Natexis et l'AFD. La mise en œuvre des annulations de dette requiert toujours, lors de chaque accord introduisant de nouvelles modalités d'annulation (Toronto, Dakar, Libreville, Yaoundé), une **autorisation dans un article spécifique de la loi de finances**, qui fixe un plafond valable pour plusieurs années. Ce plafond est ensuite régulièrement relevé en loi de finances rectificative<sup>1</sup> afin de permettre à la France de faire face à ses engagements.

Le dernier relèvement a ainsi été autorisé par l'article 116 de la loi de finances rectificative pour 2004 n° 2004-1485 du 30 décembre 2004, qui a porté le plafond de remise de dette des pays les plus pauvres de 5,6 milliards d'euros à 11,1 milliards d'euros. **Un nouveau plafond de 14,6 milliards d'euros** est proposé par l'article 42 *bis* de la loi de finances pour 2007 (cf. *infra*, commentaire correspondant).

L'imputation globale et l'incidence budgétaire éventuelle des annulations de dette dans les comptes de l'Etat sont ainsi les suivantes :

- **l'indemnisation de Natexis** (ex BFCE), *via* l'action n° 5 « *Autres garanties* » du programme 114 « *Appels en garantie de l'Etat* » de la mission du budget général « *Engagements financiers de l'Etat* », en cas d'annulation en Club de Paris de certaines créances de cet organisme garanties par l'Etat. Cette imputation, qui est **comptabilisée en APD** et a succédé au chapitre 14-01 des charges communes, a trait à une procédure éteinte, mais qui conduit encore à certaines annulations au titre des accords de Toronto susceptibles d'être comptabilisées (39,7 millions d'euros en 2006) ;

- les **bonifications d'intérêt du MINEFI**, comptabilisées dans l'action n° 3 « *Traitement de la dette des pays pauvres* » du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la mission « *Aide publique au développement* », ont trait à l'indemnisation des annulations supportées par l'AFD. Le montant inscrit au titre de 2007 s'élève à **133,5 millions d'euros**. Cette action retrace en particulier l'impact des échéances de dette remises dans le cadre des dispositifs bilatéraux de « Dakar 1 » et « Dakar 2 ». **Seule l'annulation des intérêts est comptabilisée en APD et transmise au CAD**, tandis que le coût budgétaire comprend l'annulation du principal et des intérêts.

---

<sup>1</sup> Sauf cette année, puisque le relèvement du plafond est prévu la loi de finances pour 2007.

Les remises d'intérêt au titre des mesures décidées lors du sommet de La Baule de juin 1990 au profit de quatre pays de la ZSP (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire et Gabon) **ne sont comptabilisées qu'en APD sans engendrer de dépense budgétaire**, de même que les remises d'intérêts en faveur de l'Egypte. Dans les deux cas, il s'agit de la différence de montant d'intérêts entre le prêt initial et le prêt réellement facturé ;

- l'action n° 4 « *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* » du programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » de la mission « *Aide publique au développement* » supporte les annulations réalisées dans le cadre des **C2D**.

Comme dans le cas précédent, la comptabilisation budgétaire (**15 millions d'euros au titre de 2007**, hors contributions de l'AFD) inclut le montant du principal et des intérêts des créances annulées, mais **seules les annulations en intérêts sont comptabilisées en APD**, dans la mesure où les C2D concernent des dettes d'APD et non des dettes commerciales. Dès lors la comptabilisation de l'intégralité de la créance annulée contribuerait à la prendre en compte deux fois, puisqu'elle a déjà été originellement comme un effort d'APD au moment de l'octroi du prêt à taux bonifié ;

- les annulations réalisées par la **Coface**, imputées sur le résultat de cette entreprise, ne conduisent pas à un coût budgétaire mais sont déclarées en APD. Elles ont néanmoins un **coût budgétaire indirect** en ce qu'elles contribuent à diminuer la capacité de prélèvement sur le compte de l'Etat lié à la Coface (cf. *infra*), ces prélèvements venant s'inscrire en recettes sur le budget général ;

- les annulations portant sur des **prêts du Trésor** décidées en Club de Paris sont **directement imputées sur les découverts du Trésor**, donc hors budget, **après avoir été refinancées par l'intermédiaire du programme 852**, sauf en cas d'annulation à 100 %. Les annulations de créances au titre du dispositif « Dakar » sur les prêts du Trésor sont comptabilisées dans les transports aux découverts du Trésor uniquement pour la fraction en principal de la créance, mais seule la partie en intérêts est prise en compte dans l'APD.

Ces annulations sont approuvées par le Parlement *a posteriori*, lors du vote de la **loi de règlement**. La loi de finances rectificative pour 2002 avait ainsi autorisé le relèvement du plafond des dispositifs Dakar I et II à hauteur de 300 millions d'euros, pour fixer un nouveau plafond de 1,82 milliard d'euros. Ces modalités d'approbation tardive en loi de finances rectificative comme en loi de règlement expliquent la modestie du débat parlementaire à ce sujet.

Au total, seulement **6,6 % des annulations de dettes feraient l'objet d'une dépense budgétaire en 2007**, et près de 59 % seraient imputées aux découverts de la Coface. **De 2000 à 2007, ce sont au total près de 14,3 milliards d'euros de dette qui auront ainsi été annulés par la France.**

Le tableau ci-après précise les différentes imputations pour les années 2000 à 2007.

**Coût et imputation des annulations de dettes depuis 2000 – Prévisions pour 2006 et 2007**

(en millions d'euros)

	Impact budgétaire			Impact non budgétaire		TOTAL
	Natexis (chapitre 14-01 art. 90 puis programme 114)	AFD (chapitre 44-97 article 50 par 30 puis programme 110)	C2D (MAE chapitre 41-43 puis programme 209)	Transport aux découverts du Trésor (CST 903-07 et 903-17 puis programme 852)	Compte de l'Etat à la Coface	
2000	0,1	339,7	-	93,2	55,1	488,1
2001	0	296,7	-	85,2	50,7	432,6
2002	0	257,8	13,1	585,1	982,6	1.838,6
2003	24,7	261,9	7,8	1.048,9	309,7	1.653
2004	0,1	212,7	31,5	652,7	600,3	1.497,3
2005	0	235,6	36,5	593,1	2.077,9	2.943,1
<b>Prév. 2006</b>	<b>39,7</b>	<b>171,3</b>	<b>15</b>	<b>801,6</b>	<b>2.124</b>	<b>3.151,6</b>
En %	1,2 %	5,4 %	0,5 %	25,4 %	67,4 %	100 %
<b>PLF 2007</b>	<b>0</b>	<b>133,5</b>	<b>15</b>	<b>786,1</b>	<b>1.320,5</b>	<b>2.255,1</b>
En %	0 %	5,9 %	0,7 %	34,8 %	58,6 %	100 %

N.B : les dépenses prévisionnelles au titre des C2D en 2006 et 2007 ne prennent pas en compte la contribution extra-budgétaire de l'AFD (cf. commentaire correspondant du programme 209).

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; document de politique transversale

## 2. Une meilleure information sur les annulations réalisées via la Coface

Les annulations imputées sur le résultat de la Coface faisaient traditionnellement l'objet d'informations très parcellaires, voire inexistantes, notamment dans le DPT afférent au projet de loi de finances pour 2006. L'impact le plus élevé des annulations de dettes, et en fin de compte le poste le plus important de l'APD, était ainsi celui sur lequel le Parlement disposait des informations les plus lacunaires.

**Votre rapporteur spécial a néanmoins obtenu davantage de précisions cette année.** Les annulations de créances se traduisent dans le résultat du compte de l'Etat à la Coface (enregistrement distinct des opérations effectuées avec la garantie de l'Etat) selon deux étapes :

- après indemnisation d'une créance auprès de l'entreprise assurée, la Coface inscrit une créance à son actif, l'indemnisation faisant naître un droit de la Coface à récupération auprès du débiteur étranger. La Coface enregistre également une dépréciation de cet actif correspondant à l'estimation de la part non récupérable de cet actif, ce qui permet de prendre en compte les perspectives d'annulation des créances. Cette dépréciation est définie pour chaque pays sur la base de la catégorie de risque OCDE et du niveau de revenu par habitant selon la classification Banque mondiale ;

- après signature d'un accord bilatéral accordant une annulation de créance, les créances abandonnées sont annulées. **L'impact comptable de cette annulation sur le résultat de la Coface représente alors la différence entre l'estimation de la part non récupérable provisionnée antérieurement au bilan du compte de l'Etat à la Coface et l'annulation réalisée.**

Les annulations passées en 2005 et 2006 et l'estimation de celles à venir sur les créances détenues par Coface sont nettement dominées par le traitement des dettes de **l'Egypte**, de **l'Irak** et du **Nigeria**. Ces montants sont détaillés dans le tableau ci-après :

**Annulations de créances imputées sur le compte de l'Etat à la Coface et déclarées en APD**

**Réalisation en 2005 et prévisions pour 2006 et 2007**

*(en millions d'euros)*

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Cameroun	0	57	251
Congo-Brazzaville	275	42	37
Côte d'Ivoire	0	0	71
Guinée	0	12	70
Guinée Bissau	0	5	3
Honduras	2	23	0
Libéria	0	0	9
Malawi	0	0	0
RD Congo	0	18	154
Rwanda	2	7	0
Sierra Leone	0	2	8
Zambie	0	38	0
Yémen	8	0	0
Egypte	134	154	115
Pologne	79	65	48
Nigeria	802	1.139	0
Yougoslavie	0	18	0
Irak	776	545	555
<b>Total</b>	<b>2.078</b>	<b>2.124</b>	<b>1.320</b>

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

A l'occasion du contrôle budgétaire qu'il a réalisé dans les Grandes Antilles en février 2006, votre rapporteur spécial a eu connaissance d'un **contentieux opposant la France à Cuba**, pour un montant de près de 80 millions de dollars et portant sur une ligne de crédit « revolving » à court terme octroyée par la Coface. Compte tenu de l'irrégularité des paiements de la partie cubaine, les livraisons de biens d'équipements financés sur cette ligne ont été interrompues en 2003, et en octobre 2005 pour les biens consommables. **Après l'échec de trois plans de restructuration des arriérés, les négociations entre l'Etat cubain et le MINEFI n'avaient pas abouti en octobre 2006**, ce qui pourrait conduire les entreprises garanties par Coface à appeler les garanties sur la Banque Nationale de Cuba, puis sur les exportations de sucre, et étendrait *in fine* la surface du sinistre.

### **C. OBJECTIF ET INDICATEUR**

Ce programme est doté d'un objectif et d'un indicateur, inchangés par rapport au projet annuel de performances de 2006.

L'objectif est ainsi intitulé « *Participer au rétablissement de la stabilité macro-économique et à la création de la croissance des pays en développement* », ce qui constitue un des objectifs de l'initiative PPTE. L'indicateur de performance mesure la part des pays qui ont bénéficié, avec succès, de cette initiative, **c'est-à-dire ceux qui ont franchi son point d'achèvement tout en respectant le critère de soutenabilité de la dette** à la date impartie. La dette est considérée comme soutenable lorsqu'est atteint un ratio inférieur à la valeur cible retenue dans le cadre de l'initiative PPTE<sup>1</sup>, augmentée d'une marge de 40 %. En 2006 et 2007, l'indicateur est également impacté par la mise en œuvre de l'initiative du G8 sur l'annulation de la dette multilatérale.

L'indicateur est bien renseigné. Les prévisions pour 2006 et 2007 portent sur 100 % de pays bénéficiaires ayant franchi avec succès le point d'achèvement, de telle sorte que **la cible fixée pour 2009 serait déjà atteinte**.

**Votre rapporteur spécial considère que cet indicateur, comme cela est souvent le cas en matière d'APD, ne constitue que la reprise d'un objectif international relatif à une initiative en fin de cycle, et n'informe guère le citoyen sur la plus-value réellement apportée par la France dans le dispositif PPTE, pas plus que sur l'impact de cette initiative sur le développement des pays considérés.**

### **D. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO**

#### **1. Une justification quasi-inexistante**

Les crédits demandés sur ce programme au titre de 2006 sont évalués à **731,25 millions d'euros** en AE comme en CP, soit une multiplication par près de 2,5 par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2006. **Votre rapporteur spécial regrette qu'aucune justification précise de ces crédits ne soit fournie**, le PAP comme certaines réponses données par le MINEFI se bornant à indiquer que « *les prévisions de dépenses sont établies au vu des accords susceptibles d'être conclus au cours de l'année à venir en Club de Paris* ».

Les perspectives sur ces opérations de refinancement comportent certes une **dimension diplomatique et d'aléa moral** au bénéfice des pays débiteurs, de nature à justifier une certaine discrétion. Cet argument doit

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire au ratio de la valeur actuelle de la dette extérieure rapportée au montant des exportations ou des dépenses publiques, ce ratio devant être inférieur à, respectivement, 150 % et 250 %.



toutefois être quelque peu relativisé, compte tenu du degré de probabilité élevé sur la conclusion de certains accords, qui se placent dans la continuité d'événements et de processus de négociation connus.

Si l'on se réfère à tous les canaux d'annulation de la dette – donc non pas seulement au présent programme –, les **montants projetés en 2007 concerneraient pour une large part l'initiative PPTE avec 1.349 millions d'euros** (principalement au profit du Cameroun, de la Côte d'Ivoire et de la République démocratique du Congo – RDC), et **seraient également affectés, à hauteur de 555 millions d'euros, au traitement de la dette de l'Irak** (cf. *infra*).

## 2. La reprise des annulations au titre de l'initiative PPTE

Alors qu'en 2005 et en 2006 (selon les prévisions d'exécution) les annulations de dettes au titre de l'initiative PPTE représentaient respectivement 30,8 % et 15,4 % de l'ensemble des annulations comptabilisées en APD, **l'année 2007 devrait voir une forte progression des annulations entrant dans le cadre de cette initiative**, puisqu'elles représenteraient près des deux tiers du montant global des annulations.

Les exercices 2005 et 2006 ont en effet été marqués par les annulations de dette commerciale (hors PPTE et imputées sur le résultat de la Coface) au profit du **Nigeria**, à hauteur de respectivement **1.138 millions d'euros et 1.634 millions d'euros**, soit plus de la moitié des annulations comptabilisées dans l'APD française. Le Nigeria a bénéficié d'un traitement très favorable du Club de Paris, formalisé par un accord signé en octobre 2005 et portant sur une **annulation globale de 18 milliards de dollars**, la France étant le deuxième créancier derrière le Royaume-Uni. Le processus arrivera à son terme à la fin de l'année 2006, ce qui conduit à une diminution du montant global des annulations de dette dans l'APD française. **L'Irak** a également bénéficié de montants élevés d'annulations en 2005 et 2006 (cf. *infra*), le traitement étant échelonné jusqu'en 2008.

Au titre de l'initiative PPTE, **la France a annulé 740 millions d'euros de dettes du Congo en 2005 et 112 millions d'euros en 2006**. S'agissant du **Cameroun**, dernier pays en date à avoir atteint le point d'achèvement, le Club de Paris a décidé en juin 2006 d'annuler 4 milliards de dollars de dettes (en valeur actuelle nette à fin 2005) sur le stock de 4,2 milliards de dollars constaté début 2006, dont 3 milliards de dollars d'annulations bilatérales. La France, qui dispose d'une créance de 1,4 milliard de dollars sur cet Etat, **devrait ainsi déclarer en APD 62 millions d'euros d'annulations en 2006 et 364,7 millions d'euros en 2007**, soit 113,7 millions d'euros *via* les C2D et 151 millions d'euros imputées sur la Coface.

La **RDC**, actuellement éligible à 6,87 milliards de dollars d'allégements intérimaires (dont 3,77 milliards d'euros auprès du Club de Paris) après avoir franchi le point de décision, pourrait faire l'objet en 2007 d'annulations de dettes d'APD de la part de la France, pour un montant substantiel. Ces annulations supposent toutefois qu'un certain nombre d'étapes politiques et économiques soient franchies (achèvement des élections et mise en place d'un programme du FMI), constituant autant d'aléas qui rendent incertaine la comptabilisation en APD de ce montant en 2007. Il en est de même pour la **Côte d'Ivoire**, dont le retour dans l'initiative PPTE suppose la clarification de sa situation politique, alors que les élections ont été une nouvelle fois reportées d'un an.

### 3. L'impact du traitement de la dette irakienne

Un développement s'impose sur le cas particulier de la **dette irakienne**, compte tenu de son impact potentiellement élevé – mais extra budgétaire puisqu'il relève du compte de l'Etat à la Coface – pour les finances publiques.

**Le traitement de la dette irakienne en Club de Paris prévoit trois tranches d'annulation portant sur 80 % du stock de la dette irakienne.** La première tranche, équivalente à une annulation de 30 % du stock de dette, a été mise en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 2005. La deuxième tranche, portant également sur un montant équivalent à 30 % du stock, a été mise en œuvre le 26 décembre 2005, après l'approbation, le 23 décembre 2005, d'un accord dit « de précaution » (l'Irak n'ayant pas de besoin de financement à court terme) par le conseil d'administration du FMI. La troisième tranche, portant sur 20 % du stock, n'interviendra au mieux qu'en 2008, à l'issue de la mise en œuvre triennale de programmes du FMI dans les tranches supérieures de crédit.

L'Irak a également signé la totalité des accords bilatéraux avec ses créanciers membres du Club de Paris, à l'exception de la Russie. **L'accord bilatéral franco-irakien a ainsi été signé le 21 décembre 2005.** Les créances traitées représentent un total d'environ 5 milliards d'euros. Au terme des trois tranches d'annulation, un montant d'environ 4 milliards d'euros (soit 80 %) aura été annulé.

Le niveau prévisionnel d'annulations consenties au titre de l'accord multilatéral devait s'élever à **2,9 milliards d'euros en 2005, dont 776 millions d'euros déclarés en APD. Les annulations de dette comptabilisées en APD s'élèveraient à 545 millions d'euros en 2006, 555 millions en 2007 et 570 millions d'euros en 2008<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Les données prévisionnelles pour les années 2007 et 2008 sont susceptibles de varier, notamment en fonction du taux de change.

Le calendrier prévu pour la déclaration en APD traduit l'utilisation, dans l'accord initial de novembre 2004, d'une option offerte à l'ensemble des créanciers du Club de Paris. **Cette option permet d'étaler sur la période de mise en oeuvre du programme avec le FMI entre 2006 et 2008 la déclaration en APD au titre de la deuxième tranche d'annulation.**

En tout état de cause, **les annulations de dette accordées à l'Irak n'ont pas d'incidence budgétaire directe**, les créances concernées étant, d'une part, essentiellement des créances portées par la Coface, et d'autre part, des créances refinancées par Natexis avec la garantie de l'Etat et pour lesquelles la garantie a été exercée.

L'annulation des créances refinancées par Natexis (ex-BFCE) avec la garantie de l'Etat, et pour lesquelles la garantie a été exercée, donne lieu à un abandon de créances qui n'entraîne pas de dépenses budgétaires.

#### **IV. LE PROGRAMME 853 « PRÊTS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN VUE DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DANS DES ETATS ÉTRANGERS »**

##### **A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME**

###### **1. Objectif et nature des prêts financés sur ce programme**

Ce programme, qui est symétrique à l'action n° 2 « *Aide économique et financière bilatérale* » du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la mission « *Aide publique au développement* », correspond à la **mise à disposition à l'AFD d'une ressource octroyée à des conditions très privilégiée**, puisqu'elle est étalée sur trente ans dont dix ans de différé et à un taux d'intérêt de 0,25 %.

L'Agence rétrocède ces prêts à des pays de son champ d'intervention s'inscrivant dans le cadre de l'initiative PPTE, et les utilise pour couvrir le risque pays sur les prêts non souverains. Les prêts de ce programme sont donc affectés à **deux finalités** :

- **l'adossément intégral** des prêts octroyés par l'AFD à des Etats ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE ;

- la constitution par l'Agence de **provisions pour risque commercial** au titre des prêts concessionnels non souverains accordés au secteur privé, grâce au différentiel de taux avec les émissions obligataires de l'AFD. Les montants inscrits sur ce programme, utilisés conjointement avec ceux du programme 110 du budget général, permettent de **couvrir le quadruple de risque commercial**, soit un « tirage » égal au quart du montant du capital du prêt. **Une réflexion est néanmoins en cours sur le réexamen des modalités de couverture par l'Etat de ce risque commercial**, et devrait aboutir début 2007.

L'engagement juridique de l'Etat intervient lors de l'envoi annuel d'une lettre plafond, qui précise le montant maximal du coût pour l'Etat des engagements de l'AFD sur l'année considérée. Ce coût est **pluriannuel**, puisque les paiements à l'AFD interviennent tout au long du décaissement du prêt. La discordance entre AE et CP restitue donc le caractère pluriannuel de cet engagement.

###### **2. Equilibre financier et justification des recettes**

Le programme 853 est débité annuellement des prêts accordés par l'AFD, et crédité des remboursements sur les prêts antérieurs, réalisés à taux fixe et avec **dix ans de différé**. Les recettes en 2007 correspondent donc aux **échéances de remboursement des prêts octroyés durant les vingt années**

**antérieures à 1998**, sur la base d'engagements cumulés d'environ 1,1 milliard d'euros, et sont connues dix ans à l'avance. Leur quasi-stabilité depuis plusieurs années correspond à une stabilité similaire des octrois de prêts sur la période 1975-1995.

Un montant de **52,2 millions d'euros** de recettes est ainsi escompté en 2007, soit une diminution de 2,8 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2006, ce qui rend le compte **déficitaire à hauteur de 63 millions d'euros**.

### ***B. OBJECTIFS ET INDICATEURS***

Dans la mesure où ce programme constitue le pendant, hors budget, de l'action 2 « *Aide économique et financière bilatérale* » du programme 110 précité, il n'est pas apparu possible ni pertinent de distinguer, au niveau des actions de l'AFD, celles menées grâce aux crédits du budget général de celle conduites sur les fonds de la présente section.

Dès lors, **ce programme ne présente ni objectif ni indicateur**. Sa performance ressortit à la performance globale de l'activité de prêts de l'AFD, retracée dans les **deux indicateurs** de l'objectif n° 3 « *Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement* » du programme 110.

### ***C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO***

Le montant des autorisations d'engagement (AE) demandé pour 2007, avec **163 millions d'euros**, est **quasiment divisé par trois par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2006** (qui avait lui-même triplé par rapport à 2005). Il s'inscrit dans un contexte de stabilisation de l'activité de l'AFD en 2007 et est destiné à couvrir les nouveaux engagements de 2006. Ce montant vise à contribuer au respect des engagements présidentiels d'accroissement de l'APD française, et à **soutenir la part de l'Afrique sub-saharienne dans les engagements en prêts de l'AFD**, puisque les deux modalités d'emploi de ces crédits sont préférentiellement orientées vers cette région.

L'activité de prêt de l'AFD ne se réduit pas à cette dotation hors budget général, puisqu'il convient d'y ajouter les 253 millions d'euros d'AE de bonifications provenant de l'action 2 du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* », soit un **coût total de 416 millions d'euros** (380 millions d'euros en coût actuariel).

En loi de finances initiale pour 2006, un montant de 264,6 millions d'euros avait été ouvert pour la reconstitution des AE sur les années antérieures à 2006 (dont 118 millions d'euros au titre des engagements de 2005).

**Ces nouveaux engagements ne se traduiront substantiellement en APD qu'à partir de 2008.** Le principe du versement après constatation de la réalisation des prestations engendre mécaniquement un délai entre les engagements et les paiements, seuls ces derniers étant comptabilisés en APD. Un concours de l'AFD se décaisse ainsi en moyenne sur **cinq ans**, avec une forte « latence » au démarrage.

**Le volume d'engagements pourrait continuer de se stabiliser autour de 200 millions d'euros**, une éventuelle poursuite de la montée en puissance de l'AFD devant plutôt se traduire par une consommation des crédits de bonification issus du programme 110.

S'agissant des crédits de paiement (**CP**), le montant de **114,4 millions d'euros** demandé pour 2006, soit une augmentation de 10,8 % par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2006, correspond pour sa quasi-totalité à des engagements déjà votés, et marginalement (pour 800.000 euros) à de nouvelles AE.

Cette progression relativement lente des CP correspond aux délais de négociations des conventions et au rythme de décaissement sur les projets. Le montant inscrit se révèle toutefois inférieur à celui qui était escompté fin 2005 pour 2007 (environ 130 millions d'euros), **ce qui traduit un décaissement plus lent que prévu des projets engagés en 2005 et 2006.**

## **SECTION II. LA MISSION** **« ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »**

### **I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION**

#### **A. UNE MISSION DÉSORMAIS STRUCTURÉE EN TROIS PROGRAMMES**

La mission hors budget général « *Accords monétaires internationaux* » est un **compte de concours financiers** qui retrace, en recettes et en dépenses, les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectuées par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international. Conformément à l'article 24 de la LOLF<sup>1</sup>, il est doté de **crédits évaluatifs**.

**Cette mission comporte désormais trois programmes budgétaires, en application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005** relative à la loi de finances pour 2006, qui a notamment déclaré non-conformes à la LOLF les missions mono-programmes. L'ancien programme 811 « *Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international* » est donc à présent **scindé en trois programmes** dédiés aux relations avec les trois unions monétaires régionales de la Zone franc, situés en Afrique subsaharienne :

- le programme 811 « *Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine* » ;
- le programme 812 « *Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale* » ;
- le programme 813 « *Relations avec l'Union des Comores* ».

Ces trois programmes disposent chacun d'une **unique action**, dont l'intitulé est identique et qui recouvre les trois zones monétaires précitées. **Aucun objectif ni indicateur ne leur sont associés**, dans la mesure où le responsable de programme ne dispose pas de réels leviers d'action puisque les mécanismes de la Zone franc sont prévus par des traités internationaux qui s'imposent à lui.

#### **B. UNE MISSION NON DOTÉE EN 2007**

Compte tenu du niveau des avoirs extérieurs actuellement détenus par les banques centrales de la Zone franc et de la probabilité très faible que la

---

<sup>1</sup> *Qui dispose que « les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs ».*

garantie de l'Etat ait à jouer au profit de l'une ou l'autre des banques centrales, **ces trois programmes ne sont dotés d'aucun crédit au titre de 2007**. La garantie de convertibilité ne s'est pas exercée en 2005 et ne le sera pas en 2006. Il importe également de relever que même dans l'hypothèse où les comptes d'opérations deviendraient déficitaires, **les sommes versées par la France ne seraient pas comptabilisables en APD**.

La coopération monétaire avec les pays de la Zone franc est gérée en France par le service des affaires multilatérales et du développement (SAMD) de la DGTPE, en liaison avec l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT), l'Agence France Trésor et la Banque de France. La gestion du programme est mise en œuvre à travers un budget opérationnel de programme (BOP) d'administration centrale rattaché à la DGTPE. Les actions de cette mission sont intégrées dans le **document de politique transversale** « *Politique française en faveur du développement* ».

## II. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA COOPÉRATION AVEC LA ZONE FRANC

La coopération monétaire entre la France et quinze pays d'Afrique subsaharienne a pour objectif d'assurer la **solidité de la monnaie de chacun des trois sous-ensembles qui composent la Zone franc** (cf. *infra*) et, ainsi, de contribuer à renforcer, dans les domaines économiques et financiers, la stabilité macroéconomique et les processus d'intégration régionale en Afrique.

Cette coopération suppose des engagements budgétaires de l'Etat français qui sont, depuis 2006, retracés de **trois façons** distinctes :

- la **garantie de convertibilité** est appelée à s'exercer à travers un compte de concours financiers, constituant la présente mission et **qui ne sera doté que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la Zone Franc vient à l'exiger** ;

- la **rémunération des dépôts** des banques centrales sur les comptes ouverts à l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) est retracée dans l'action n° 3 « *Trésorerie de l'Etat* » du programme « *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat* » de la mission « *Engagements financiers de l'Etat* » ;

- enfin, aux termes de l'article 23 de la LOLF, les crédits correspondant à la garantie de non dépréciation des avoirs extérieurs des banques centrales de la Zone franc continueront à être inscrits, le cas échéant, au compte d'opérations monétaires « *Pertes et bénéfices de change* » (ancien compte n° 906-01). **Cette garantie de non dépréciation s'exerce à l'égard des droits de tirage spéciaux (DTS)**, unité de compte du FMI, et permet aux banques centrales d'accumuler des réserves en cas de taux de change favorable. Inversement, la garantie est mise en œuvre lorsque le cours de l'euro (ou du franc avant 2002) est inférieur à celui du DTS, comme ce fut le cas en 1999 et 2001.



**Depuis 2002, plus aucun versement n'a eu lieu au titre de la garantie de non-dépréciation.** En 2003, les réserves de change de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest, de la Banque des Etats de l'Afrique centrale, et de la Banque centrale des Comores étaient estimées, respectivement, à 935,8 millions d'euros, 269,8 millions d'euros et 13 millions d'euros.

La **décision du Conseil de l'Union européenne du 23 novembre 1998** a confirmé que la France et les pays africains membres de la Zone franc pouvaient maintenir leurs accords sous leur responsabilité, sous réserve d'en tenir régulièrement informés la Commission européenne, la BCE et le comité économique et financier<sup>1</sup>. Dès lors que la décision du Conseil de l'Union européenne impose un financement budgétaire, il a été nécessaire d'ouvrir des comptes spéciaux qui ne seront **dotés de crédits évaluatifs** que si la situation financière des pays concernés l'exige.

### III. LES FONDEMENTS ET MODALITÉS DE LA COOPÉRATION MONÉTAIRE

#### A. QUATRE PRINCIPES

La coopération monétaire avec les Etats membres de la Zone franc, sans équivalent au plan international, est fondée sur **quatre principes** :

- la **garantie illimitée** du Trésor français à la convertibilité en euro des monnaies émises par les trois instituts d'émission de la zone, sans limitation de montant. La parité du franc CFA d'Afrique de l'ouest et du franc CFA d'Afrique centrale est de 655,957 FCFA pour un euro, celle du franc comorien (FC) est de 491,96775 FC pour un euro ;

- la **fixité** des parités de convertibilité entre l'euro et le franc CFA ou le franc comorien, facteur de stabilité monétaire des pays de la Zone franc ;

- la **liberté des transferts** au sein de la zone ;

- la **centralisation des réserves de change** des Etats membres par les trois banques centrales (la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest – BCEAO, la Banque des Etats de l'Afrique centrale – BEAC, et la Banque centrale des Comores – BCC) et l'obligation pour celles-ci de déposer un pourcentage de leurs réserves auprès du Trésor français en contrepartie de la garantie apportée par la France. Depuis 1975, ces réserves de change bénéficient également d'une **garantie de non dépréciation**.

---

<sup>1</sup> *Mais le Conseil a expressément rappelé que la modification ou la mise en œuvre de ces accords se fera sans préjudice de l'objectif essentiel de stabilité des prix de la politique communautaire de change. Cette décision a imposé un accord préalable du Conseil en cas d'admission d'un nouvel Etat membre ou de modification de la nature des accords telle que la remise en cause du principe de garantie par l'Etat français de la convertibilité à parité fixe du franc CFA et du franc comorien.*

## **B. TROIS UNIONS ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES**

Les pays africains membres de la Zone franc sont regroupés en **trois unions**, qui disposent chacune de leurs propres organes de direction :

- l'organe suprême de l'**Union monétaire ouest-africaine (UMOA)**, qui regroupe huit pays<sup>1</sup>, est la conférence des chefs d'Etat, et son organe de direction est le conseil des ministres. Le privilège exclusif d'émission du franc CFA est confié à la BCEAO. Une commission bancaire, présidée par le Gouverneur de la BCEAO, a été créée par une convention du 24 avril 1990. L'accord de coopération entre l'UMOA et la France a été conclu le **4 décembre 1973**, ratifié par la loi n° 74-626 du 2 juillet 1974, et complété par une convention de compte d'opérations ;

- l'**Union monétaire d'Afrique centrale (UMAC)**, constituée de six pays<sup>2</sup>, dispose d'organes similaires, avec une conférence des chefs d'Etat, un comité monétaire pour les affaires de l'Union monétaire et une commission bancaire, créée par convention en 1992. Le privilège exclusif d'émission du franc CFA est confié à la BEAC. L'accord de coopération avec l'UMAC a été signé le **23 novembre 1972**, ratifié par la loi n° 72-1163 du 23 décembre 1972 et complété par la convention de compte d'opérations du 13 mars 1973 ;

- l'**Union des Comores ne constitue pas une union monétaire à proprement parler** et dispose donc d'organes différents. L'organe de décision est le ministre des finances de l'Union lui-même. La BCC, créée en 1981, est l'institut d'émission et formule la politique monétaire et du crédit, veille à l'application de la réglementation des changes et assure le contrôle des activités bancaires. L'accord de coopération entre la France et la République fédérale islamique des Comores a été signé le **23 novembre 1979**, et ratifié par la loi n° 81-348 du 15 avril 1981 autorisant l'approbation d'une convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer.

**Ces unions monétaires ont été complétées par deux unions économiques** : l'Union économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (UEMOA), créée le 10 janvier 1994, et l'Union économique des Etats de l'Afrique centrale (UMAC), créée le 16 mars 1994. Ces unions élaborent des politiques sectorielles communes et veillent au respect des programmes de convergence économique arrêtés par leurs membres.

Enfin, depuis mars 1965, une **réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales** des Etats de la Zone franc se tient chaque semestre, quelques jours avant les assemblées annuelles et les comités de printemps du FMI et de la Banque mondiale, et est précédée de réunions de hauts fonctionnaires et d'experts de la Zone.

---

<sup>1</sup> Le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

<sup>2</sup> Le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée-Equatoriale et le Tchad.

### ***C. LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION AVEC L'UMOA ET L'UMAC***

**Une réforme de la coopération monétaire dans la zone UMOA a été engagée en 2005 et finalisée récemment**, par un avenant à la convention de compte d'opérations signé le 20 septembre 2005. En effet, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA ont décidé en janvier 2003 d'engager une réforme du traité de l'Union monétaire et des statuts de la BCEAO. Dans le cadre de ces travaux, **qui pas plus que fin 2005 n'ont encore abouti s'agissant de la révision des statuts de la banque centrale**, la France a souhaité moderniser sa coopération monétaire, en révisant certaines dispositions qui n'étaient plus justifiées du point de vue économique, à la suite notamment de l'introduction de l'euro. Un accord avec les Etats partenaires a été trouvé, dont les termes ont été validés par le conseil d'administration de la BCEAO et le conseil des ministres de l'UMOA, les 5 et 6 avril 2005.

Cet accord a pris la forme d'un avenant à la convention de compte d'opérations du 4 décembre 1973 entre la France et la BCEAO, qui a été **signé le 20 septembre 2005**. Les aménagements techniques retenus portent sur les points suivants :

- le taux de centralisation obligatoire des avoirs extérieurs nets de la banque centrale sur le compte d'opération est désormais fixé à 50 %, contre 65 % jusqu'à présent ;

- la gestion de la fraction des avoirs que la BCEAO gère en propre pourra être effectuée librement, dans le cadre des dispositions de l'avenant et d'une politique d'investissement et de contrôle des risques mise en place par la BCEAO conformément à ses dispositions statutaires ;

- en contrepartie, le solde créditeur du compte d'opérations est désormais assorti d'une rémunération différenciée assise sur les taux de la Banque centrale européenne, selon qu'elle s'applique à la quote-part des avoirs qui doit être conventionnellement centralisée au compte d'opérations, ou au solde excédant cette quote-part ;

- enfin, la garantie de la valeur des avoirs contre une dépréciation de l'euro sera appliquée exclusivement à la quote-part des avoirs obligatoires qui doit être conventionnellement maintenue au compte d'opérations (soit 50 %).

Cette réforme doit permettre de dégager une économie budgétaire sur le long terme. Parallèlement, la France s'est engagée à apporter un **financement annuel de 20 millions d'euros** au Programme économique régional de l'UEMOA. En zone **UMAC**, une réflexion a également été engagée en 2006 afin de conduire une réforme comparable des modalités de la coopération monétaire.



## LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a adopté une **majoration**, à titre non reconductible, des crédits de titre 6 du programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », pour un montant de **694.500 euros**, répartis de la façon suivante :

- 167.000 euros sur l'action 02 « *Affirmation de la dimension culturelle du développement* » ;

- 3.000 euros sur l'action 03 « *Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement* » ;

- 524.500 euros sur l'action 04 « *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* ».

### II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

A l'initiative du gouvernement, un amendement de **minoration** des crédits a été adopté en seconde délibération, pour un montant global de **18.825.505 euros**. Cette réduction est destinée à gager les ouvertures de crédits affectées à la décrystallisation des pensions des anciens combattants, financées par un prélèvement transversal de 0,65 % (hors titre 2) sur les crédits des missions.

Ce montant est réparti au prorata des crédits de paiement des deux programmes de la mission, soit 6.502.605 euros sur le programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » et 12.322.900 euros sur le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* ».

### III. ADOPTION DE L'ARTICLE 42 RATTACHÉ

L'Assemblée nationale a adopté l'article 42 (cf. commentaire *infra*) relatif à l'octroi à l'Agence française de développement de la **garantie de l'Etat, pour un montant maximal de 372,8 millions d'euros**, au titre du remboursement en principal et en intérêts de la première émission obligataire de la nouvelle facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFIm).

#### **IV. ADOPTION D'UN ARTICLE 42 *BIS* RATTACHÉ**

A l'initiative de notre collègue député Henri Emmanuelli, rapporteur spécial de la mission « *Aide publique au développement* », et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement (cf. commentaire *infra*) tendant à **relever de 3,5 milliards d'euros, pour le porter à 14,6 milliards d'euros, le plafond des annulations de dettes autorisées par le Club de Paris.**

Ce relèvement apparaît nécessaire au regard de la « consommation » du plafond actuel fixé par la loi de finances rectificative pour 2004 (fin 2005, 9,2 milliards d'euros utilisés sur 11,1 milliards d'euros) et des prévisions d'annulations pour 2006 et 2007 (respectivement, environ 3 milliards d'euros et 2 milliards d'euros).

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 42

#### **Garantie de l'Etat à l'Agence française de développement au titre de la facilité financière internationale pour la vaccination**

**Commentaire :** le présent article a pour objet d'accorder à l'Agence française de développement la garantie de l'Etat, pour un montant maximal de 372,8 millions d'euros, au titre du remboursement en principal et en intérêts de la première émission obligataire de la nouvelle facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFIm).

#### **I. LA FACILITÉ FINANCIÈRE INTERNATIONALE POUR LA VACCINATION (IFFIM)**

##### *A. UN INSTRUMENT FINANCIER INNOVANT ET PÉRENNE*

#### **1. La nécessité de renouveler le financement de l'aide au développement pour atteindre des objectifs ambitieux**

Dans la continuité des huit Objectifs du développement pour le millénaire (ODM) que s'est assignée la communauté internationale en 2000, les principaux bailleurs de fonds ont approfondi, à partir de 2003, leurs débats et réflexions sur des **mécanismes de financement innovants**, susceptibles de satisfaire plusieurs conditions auxquelles ne répondent pas les canaux traditionnels et budgétaires de l'aide internationale : un volume important de crédits mobilisables rapidement et sur le long terme, la prévisibilité (absence d'aléa), la pluriannualité et la souplesse. La nature même des ODM, qui se révèlent particulièrement ambitieux à l'échéance de 2015, impliquait de diversifier les sources de financement du développement.

Proposée fin 2003 par le Royaume-Uni et soutenue par la France, la **Facilité internationale de financement** (IFF) répondait à ces impératifs. Il s'agissait de se procurer sur les marchés financiers internationaux des volumes élevés de capitaux adossés sur les engagements d'aide à long terme des principaux donateurs de l'aide publique au développement (APD). Pour être efficace, un tel instrument de financement devait correspondre à des besoins d'investissement non récurrents des pays pauvres et financer des domaines où leur capacité d'absorption se révélait suffisante. **La vaccination répond à ces deux critères, et correspond au quatrième des ODM<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.

La vaccination dans les pays pauvres avait déjà fait l'objet d'une mobilisation internationale : l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (**GAVI** – *Global alliance for vaccines and immunisation*) a ainsi été créée début 2000 en vue d'améliorer l'accès à la vaccination pour les enfants des pays pauvres. Partenariat mondial public-privé rassemblant onze Etats<sup>1</sup>, l'Union européenne, des institutions internationales<sup>2</sup>, des fondations privées<sup>3</sup>, des organisations non gouvernementales, des institutions de santé publique et des fabricants de vaccins, le GAVI a mobilisé **3,3 milliards de dollars**, dont 1,6 milliard de dollars ont été engagés pour renforcer la sécurité vaccinale dans 70 pays.

## 2. Le lancement de l'IFFIm

Sous l'impulsion du Chancelier de l'échiquier britannique et du ministre français de l'économie, les partenaires de GAVI ont donc élaboré, le 8 avril 2004, un mécanisme s'inspirant de l'IFF et dédié à la vaccination, dénommé **IFFIm** (*International finance facility for immunisation*).

Fondation caritative de droit britannique (« *charity* »), l'IFFIm devrait lever plus de **4 milliards de dollars** (sans compter les intérêts et frais financiers) *via neuf émissions obligataires* sur les marchés financiers, sur une durée de **10 ans** à compter de l'émission de la première tranche, qui a eu lieu le **14 novembre 2006**. Un mécanisme de **titrisation** permet de convertir en fonds les promesses de dons des bailleurs. L'emprunt est ensuite remboursé sur **20 ans** par les pays qui participent à l'initiative.

**Six Etats européens contribuent ainsi à l'IFFIm** : outre la France et le Royaume-Uni, qui en sont les initiateurs, l'Espagne, l'Italie, la Norvège et la Suède. D'autres donateurs sont néanmoins approchés afin de compléter le tour de table.

Selon l'Organisation mondiale de la santé, cet investissement supplémentaire de 4 milliards de dollars **permettrait d'éviter le décès de plus de 5 millions d'enfants d'ici 2015**, et de contribuer à la réalisation de plus de la moitié du quatrième ODM. Les besoins en vaccination concernent aussi bien des affections « traditionnelles » (diphtérie, tétanos, tuberculose, rougeole, poliomyélite...) que des maladies tropicales (hépatite B, fièvre jaune) ou la mise au point de nouveaux vaccins à des coûts abordables (rotavirus, pneumocoques, méningites A et C).

Les fonds levés par l'IFFIm seront acheminés dans les pays récipiendaires par les structures d'allocation et de gouvernance établies par GAVI et le *GAVI Fund*, créé par les partenaires de GAVI. **La Banque mondiale est le trésorier de l'IFFIm.**

---

<sup>1</sup> *Australie, Canada, Danemark, Etats-Unis, France, Irlande, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.*

<sup>2</sup> *Telles que l'UNICEF, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé.*

<sup>3</sup> *En particulier la Fondation Bill et Melinda Gates.*



## B. LES ENGAGEMENTS JURIDIQUES ET FINANCIERS DE LA FRANCE

### 1. Le remboursement de 373 millions d'euros au titre de la première émission

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.** La France, à ce stade, ne s'est donc engagée qu'à hauteur de **373 millions d'euros**, les annuités devant être échelonnés entre 2007 et 2021.

A l'inverse, **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	Espagne	France (1 <sup>ère</sup> tranche uniquement)	Italie	Norvège	Royaume-Uni	Suède
	<i>(en millions d'euros)</i>			<i>(en millions de dollars)</i>	<i>(en millions de livres sterling)</i>	<i>(en millions de couronnes)</i>
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	
<b>Total</b>	<b>190</b>	<b>373</b>	<b>473</b>	<b>27</b>	<b>1.380</b>	<b>276</b>
<b>Total en millions de dollars</b>	<b>242</b>	<b>477</b>	<b>606</b>	<b>27</b>	<b>2.612</b>	<b>38</b>

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

## **2. Les engagements juridiques de l'Agence française de développement pour le compte de l'Etat**

Les annuités de remboursement de l'emprunt IFFIm (couvrant le principal et les intérêts) seront financées par les recettes de la **contribution de solidarité sur les billets d'avion** (CIS). Elles seront versées par l'Agence française de développement (AFD), qui est le gestionnaire du **fonds de solidarité pour le développement** (FSD), lequel recueille les recettes de cette contribution.

L'engagement de la France **envers l'IFFIm a donc été formellement pris par l'AFD pour le compte et au risque de l'Etat**, en application de l'article R. 516-7 du code monétaire et financier<sup>1</sup>, introduit par l'article 4 du décret n° 2006-530 du 9 mai 2006. **Plusieurs conventions** ont ainsi été signées entre les parties prenantes pour formaliser l'engagement juridique de l'AFD envers la communauté internationale et les liens avec ses deux ministères de tutelle :

- une convention tripartite liant l'AFD, le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a été signée le 28 septembre 2006 et précise les termes de l'engagement de l'Agence pour le compte de l'Etat, le montant des annuités qu'elle devra verser à l'IFFIm et les modalités de gestion du FSD ;

- l'AFD a signé le même jour les conventions multilatérales instituant l'IFFIm, ainsi qu'un accord bilatéral de don couvrant la première tranche obligataire, par lequel l'Agence s'engage à verser les quinze annuités.

## **3. Les modalités financières de remboursement des emprunts**

L'AFD est chargée de gérer le FSD précité, créé par l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005, qui a également instauré la **contribution internationale de solidarité sur les billets d'avion** (CIS).

Rappelons que cette contribution, qui consiste en une taxe additionnelle à la taxe d'aviation civile et est prévue par l'article 302 *bis* K du code général des impôts, a été proposée par le Président de la République au forum de Davos en janvier 2005. Inspirée des conclusions du rapport du groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales pour le financement du développement, présidé par M. Jean-Pierre Landau, **cette contribution est effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et prévoit une taxe de 1 à 40 euros, selon la nature du vol et la classe concernée<sup>2</sup>.**

---

<sup>1</sup> *Qui prévoit que « l'Agence gère pour le compte de l'Etat et aux risques de celui-ci des opérations financées sur le budget de l'Etat. Les termes de ces opérations font l'objet de conventions spécifiques signées au nom de l'Etat par le ou les ministres compétents ».*

<sup>2</sup> *Un euro en classe économique pour les vols intérieurs et les vols intra-européens, 4 euros en classe économique pour les vols internationaux, 10 euros en classes affaires et première pour les*

L'article premier du décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006<sup>1</sup> précise que « *les recettes de la majoration de la taxe d'aviation civile fixées par le décret du 6 juin 2006 et affectées au fonds de solidarité pour le développement sont utilisées à hauteur d'au moins 90 % pour le financement de la facilité internationale d'achat de médicaments (UnitAid) et, dans la limite de 10 %, pour le remboursement de la première émission d'emprunt de la facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFIm)* ».

Les recettes de la CIS sont estimées à 70 millions d'euros en 2006 et à 200 millions d'euros en année pleine. **Le remboursement de la première annuité d'emprunt ne pourra donc être intégralement assuré par la CIS que pour autant que ces prévisions se révèlent fiables.** Pour les annuités ultérieures, l'affectation de la seule quote-part de 10 % de la CIS, sans recourir au budget général, dépendra du dynamisme de la CIS. Le profil de remboursement de la première tranche a été calculé en fonction des prévisions de recettes de la CIS.

La gestion du FSD est assurée par un **comité de pilotage**, coprésidé par le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Le directeur général de l'AFD ou un de ses représentants participe également à ce comité, sans voix délibérative. L'article 3 du décret du 12 septembre 2006 dispose que ce comité veille à la bonne gestion du fonds et notifie les ordres d'affectation de ses ressources à l'AFD. Il se réunit en tant que de besoin et au moins une fois par an sur convocation de ses présidents.

**Le reste de la contribution française à l'IFFIm, au titre des huit autres émissions obligataires, sera financé sur le budget de l'Etat.** Un montant de **920 millions d'euros d'autorisations d'engagement** est à cet égard inscrit, dans le projet de loi de finances pour 2007, à l'action n° 1 « *Aide économique et financière multilatérale* » du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la mission interministérielle « *Aide publique au développement* ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'accorder la garantie de l'Etat à l'AFD, à hauteur du montant global des échéances françaises, en principal et en intérêts, de la première tranche de l'emprunt obligataire de l'IFFIm, soit 372,8 millions d'euros. **L'octroi de cette garantie constitue une procédure habituelle**, s'agissant des opérations financées par l'AFD pour le compte de

---

vols intérieurs et intra-européens, et 40 euros pour les vols internationaux en classe affaires ou en première classe.

<sup>1</sup> Décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006 sur le fonds de solidarité pour le développement pris en application de l'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 instaurant une contribution de solidarité sur les billets d'avion.

l'Etat, et doit être prévu en application de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

**Cette garantie est appelée à jouer en cas d'insuffisance du FSD** géré par l'Agence, et partant, dans l'éventualité d'une baisse non prévue des recettes ou d'une remise en question de la CIS que la garantie de l'Etat est nécessaire pour l'AFD. **A défaut, cette dernière devrait provisionner dans son bilan le montant des engagements pris envers l'IFFIm**, soit un montant égal à plusieurs années de résultat net de l'Agence.

Le présent article précise ainsi que *« cette garantie s'exerce dans le cas où le montant de l'annuité due par l'agence au titre de cette contribution est supérieur à la part des recettes annuelles du fonds de solidarité pour le développement attribuée, dans des conditions fixées par voie réglementaire, au financement de la contribution française à l'IFFIm »*.

Une précision s'impose toutefois sur la rédaction de la fin du présent article et sur la nature du versement *« dont le montant est constaté par le comité de pilotage du fonds »*. Ce montant n'est *a priori* pas celui de la contribution française à l'IFFIm, qui est conventionnellement fixé à l'avance, mais **celui des recettes annuelles du FSD**, ce qui permettrait au comité, le cas échéant, de lisser les recettes de la CIS d'une année sur l'autre pour mieux les faire correspondre au montant des annuités dues.

#### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**Votre rapporteur spécial est favorable à l'octroi de la garantie de l'Etat que prévoit ce dispositif**, et de manière générale, à l'innovation financière que constitue l'IFFIm, qui aurait sans doute vocation à s'étendre à d'autres domaines du développement.

En recourant aux marchés financiers et à la titrisation, elle permet de faire appel à d'importants financements privés, habituellement jugés insuffisants pour le développement, *via* la garantie implicite que constituent les remboursements des Etats donateurs. L'ampleur des besoins implique effectivement de mobiliser rapidement des montants élevés et pérennes sur le long terme, que les marchés obligataires sont susceptibles de fournir, tout en neutralisant l'aléa du remboursement.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*ARTICLE 42 bis (NOUVEAU)*

**Relèvement du plafond des annulations de dettes**

**Commentaire :** le présent article a pour objet de porter de 11,1 milliards d'euros à 14,6 milliards d'euros le plafond autorisé pour la remise de dettes des pays les plus pauvres, dans la perspective des importants allègements devant intervenir en 2006 et 2007.

**I. LES PLAFONDS SUCCESSIFS DE REMISES DE DETTE  
ACCORDÉES DANS LE CADRE DU CLUB DE PARIS**

La France met en oeuvre des traitements de dette en faveur des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire dans le cadre multilatéral du **Club de Paris**, groupe informel de 19 pays créanciers créé en 1956, dont l'activité consiste à trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement de nations endettées, en particulier des pays en développement. Ces traitements peuvent, le cas échéant, comprendre des rééchelonnements et annulations de dette<sup>1</sup>.

Ces traitements contribuent à rendre soutenable la dette extérieure de ces pays ou à leur permettre de faire face à des crises de liquidité extérieure temporaire. Ils participent également à la réduction de la pauvreté en permettant de dégager de nouvelles ressources pour le développement des pays concernés.

L'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1988 n° 88-1193 du 29 décembre 1988 a traduit les conséquences du premier dispositif dit « termes de Toronto »<sup>2</sup> en autorisant le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à prendre les mesures nécessaires en vue de la remise de dettes au profit de certains pays en développement, dans la limite d'un **plafond** de 1.250 millions de francs, soit 190,6 millions d'euros.

**Ce plafond a ensuite été augmenté lors de plusieurs lois de finances rectificatives**, au gré des nouveaux dispositifs d'allègements de la

---

<sup>1</sup> Depuis 1983, le montant total de dette couvert par ces accords s'élève à **509 milliards de dollars**, dont près de 47 milliards de dollars en 2004 et 36 milliards de dollars en 2005. En dépit de cette forte activité, **le Club de Paris est resté strictement informel**. Bien que le Club de Paris n'ait pas d'existence légale ni de statuts, les accords suivent un certain nombre de principes et règles dont conviennent les pays créanciers.

<sup>2</sup> Qui comportait pour la première fois une réduction d'une partie de la dette des pays pauvres, selon un niveau d'annulation défini établi à 33.33 % pour les dettes ne relevant pas de l'aide publique au développement. Vingt pays ont bénéficié des termes de Toronto entre 1988 et 1991, date à laquelle ces termes ont été remplacés par ceux de Londres.

dette. On mentionnera ainsi, pour mémoire, les « termes de Londres » décidés en décembre 1991, le traitement dit « de Naples » décidé en décembre 1994, l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE), approuvée lors du sommet du G7 qui s'est tenu à Lyon le 28 juin 1996, puis renforcée lors du sommet de Cologne de septembre 1999, et l'« approche d'Evian » formulée en juin 2003.

Outre ces traitements dans le cadre multilatéral du Club de Paris, qui sont conditionnés par la conclusion d'un accord entre chaque créancier et le Fonds monétaire international (FMI), la France a successivement mis en place plusieurs **initiatives bilatérales et additionnelles d'allègement de la dette**, tels que les dispositifs « Dakar I » et « Dakar II », décidés respectivement en mai 1989 et janvier 1994, ceux adoptés lors des sommets de La Baule en juin 1990 et de Libreville en septembre 1992, ou les « contrats de désendettement-développement » (C2D), qui constituent un volet additionnel à l'initiative PPTE, précitée. Le présent rapport apporte des précisions sur les modalités et le financement des traitements de la dette.

La chronologie des relèvements de plafonds depuis 1988 est ainsi la suivante :

**Relèvements successifs du plafond de traitement concessionnel  
de la dette des pays pauvres**  
*(en millions de francs puis en millions d'euros à compter de 1999)*

<b>Lois de finances</b>	<b>Relèvement</b>	<b>Plafond</b>
LFR pour 1989		1.250
LFR pour 1990	+ 2.400	3.650
LFR pour 1991	+ 2.000	5.650
LFR pour 1993	+ 1.000	6.650
LFR pour 1994	+ 3.000	9.650
LFR pour 1995	+ 2.000	11.650
LFR pour 1996	+ 4.000	15.650
LFR pour 1999	+ 715	3.100
LFR pour 2001	+ 2.500	5.600
LFR pour 2004	+ 5.500	11.100
LFI pour 2007	+3.500	14.600

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

## **II. LES PERSPECTIVES JUSTIFIANT LE RELÈVEMENT DU PLAFOND**

A l'initiative de notre collègue député Henri Emmanuelli, rapporteur spécial des crédits de la mission « *Aide publique au développement* », et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel, tendant à relever de 3,5 milliards d'euros le plafond des allègements de dette autorisées par le Club de Paris, pour le porter à **14,6 milliards d'euros**.

Les annulations de dette connaissent une hausse tendancielle du fait du traitement du « stock » de dette, après celui des échéances (intérêts et/ou principal). **Le Club de Paris connaît ainsi aujourd'hui une activité importante**, du fait de l'arrivée prochaine au « point d'achèvement » d'un certain nombre de pays pauvres très endettés, dans le cadre de l'initiative PPTE, et du traitement de la dette de l'Irak et du Nigeria.

A fin 2005, le plafond d'annulation était « consommé » à hauteur de **9,2 milliards d'euros**. Il est anticipé que la mise en oeuvre des engagements de la France en matière d'annulation de dette conduira à des annulations pour des montants d'environ **2,83 milliards d'euros en 2006 et 2,05 milliards d'euros en 2007**. Les principaux pays concernés sont le **Nigeria** (en 2006 exclusivement), la **République démocratique du Congo**, le **Cameroun**, la **Côte d'Ivoire** et enfin **l'Irak**<sup>1</sup>. Le relèvement du plafond a donc pour objet de faire face à ces engagements, réels ou potentiels.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur spécial est favorable à cet important relèvement du plafond de remises de dette, considérant les engagements pris par la France et les justifications apportées sur les perspectives d'allègements en 2007. Il rappelle néanmoins que les annulations de dette peuvent constituer un préalable au développement des pays pauvres mais n'en sont pas le facteur déterminant.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Cf. le commentaire afférent à la mission « Prêts à des Etats étrangers » dans le présent rapport.





## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

### AMENDEMENT

présenté par

M. CHARASSE

au nom de la Commission des Finances

---

### ARTICLE 34

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Aide économique et financière au développement		20.000.000		
Solidarité à l'égard des pays en développement Dont Titre 2	20.000.000			
<b>TOTAL</b>	<b>20.000.000</b>	<b>20.000.000</b>		
<b>SOLDE</b>	0			

### OBJET

Les autorisations d'engagement (AE) affectées à l'aide-projet du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et de l'Agence française de développement (AFD) sur le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » s'inscrivent en diminution de 20 % par rapport à 2006, avec 360 millions d'euros.

Si l'on considère le profil probable de l'APD française à échéance de 3 ans et la future diminution des allègements de dettes, qui contribuent aujourd'hui largement à l'APD, **la diminution des AE alimente les inquiétudes sur la capacité à moyen terme du MAE à financer un relèvement (ou même le maintien) de l'aide-projet**, qui viendrait « prendre le relais » pour respecter les objectifs de ratio d'APD (0,7 % en 2012).

**Les AE demandées pour le FSP pourraient également se révéler insuffisantes sur l'exercice 2007**, compte tenu des perspectives d'adoption de projets nouveaux, par le comité des projets du FSP, d'ici la fin de l'année 2006.

**Il est donc proposé d'accroître ces AE de 20 millions d'euros**, sur l'action 4 « *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* », en les prélevant sur les 920 millions d'euros d'AE ouvertes sur l'action 1 « *Aide économique et financière multilatérale* » du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » au profit de la Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm).

Ces AE inscrites couvrent en effet l'engagement de la France pour les neuf émissions obligataires de l'IFFIm, alors que les engagements de décaissements formellement pris **ne concernent, pour l'heure, que la quote-part de la France au remboursement de la première tranche, soit 372,8 millions d'euros**. Les AE manquantes pourront donc être reconstituées ultérieurement, lorsque le montant des huit futures émissions sera précisément connu.

AMENDEMENT  
présenté par  
M. CHARASSE  
au nom de la Commission des Finances

---

ARTICLE 34  
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Aide économique et financière au développement	200.000		200.000	
Solidarité à l'égard des pays en développement Dont Titre 2		200.000		200.000
<b>TOTAL</b>	<b>200.000</b>	<b>200.000</b>	<b>200.000</b>	<b>200.000</b>
<b>SOLDE</b>	0		0	

OBJET

L'Association française d'action artistique (AFAA) a fusionné avec l'Association pour le développement de la pensée française (ADPF) en septembre 2006, donnant naissance à **CulturesFrance**. Ce regroupement s'inscrit dans la réforme de l'AFAA et la rationalisation des opérateurs du ministère des affaires étrangères (MAE). L'AFAA a en effet suscité les **critiques de la Cour des comptes**, en particulier dans une enquête demandée par la commission des finances (en application de l'article 58-2° de la LOLF), remise en octobre 2006 et portant sur la gestion de l'association pour les exercices 2000 à 2005.

Cette enquête doit faire l'objet d'un rapport d'information de votre commission, qui comportera, notamment, le procès-verbal de l'audition pour « suites à donner » qui s'est tenue le 8 novembre 2006.

La Cour a ainsi relevé, notamment : une part trop importante d'opérations engagées en France (40 %), l'absence de véritable gestion des ressources humaines, un contrôle routinier exercé par les tutelles, le respect approximatif de certaines règles du statut associatif, ou l'évaluation lacunaire de l'impact des actions.

**La fusion doit nécessairement donner lieu à des économies de gestion, que le MAE évalue lui-même à 200.000 euros** dans le projet annuel de performances. En outre, la trésorerie de l'association a été jugée « confortable » par la Cour des comptes (amendement de M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « *Action extérieure de l'Etat* »). De même, le projet annuel de performances de la mission « *Action extérieure de l'Etat* » mentionne une **réduction d'environ 15 ETPT** pour CulturesFrance.

Or la quote-part de subvention octroyée par le MAE à CulturesFrance et imputée sur le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » demeurerait **stable** en 2007, ce qui ne constitue pas une incitation à dégager des économies d'échelle. Il est donc proposé de réduire cette subvention et AE comme en CP, imputée sur l'action 2 « *Affirmation de la dimension culturelle du développement* », à hauteur des économies escomptées.

Cette réduction ne porterait pas préjudice au montant notifié en APD, dans la mesure où elle serait transférée à l'action n° 2 « *Aide économique et financière bilatérale* » du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* », plus précisément au financement de la **reconstitution du Fonds français pour l'environnement mondial**, dont la couverture des AE par les CP en 2007 paraît insuffisante.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **jeudi 16 novembre 2006**, sous la présidence de **M. Denis Badré**, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport spécial de **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, sur la mission « *Aide publique au développement* », et l'article 42 rattaché, ainsi que sur les comptes spéciaux « *Prêts à des Etats étrangers* » et « *Accords monétaires internationaux* ».

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a rappelé que les trois missions dont il était rapporteur spécial consistaient, d'une part, en une mission interministérielle inscrite au budget général, composée de deux programmes et dédiée à l'aide publique au développement (APD), et d'autre part, en deux missions relevant des comptes spéciaux, constituées chacune de trois programmes et remplaçant deux anciens « comptes spéciaux du Trésor ».

Il a indiqué que l'APD française globale, comptabilisée selon les normes du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), serait en augmentation de 2,1 % en 2006 et de 10,3 % en 2007, pour s'établir à 0,50 % du revenu national brut (RNB), conformément aux engagements pris en 2002 par le Président de la République. Il a précisé que la hausse tendancielle de l'aide depuis quatre ans avait succédé à une diminution prononcée à la fin des années 90 et au début de la décennie, et que le ratio d'APD était d'environ 0,62 % du RNB en 1992.

Il a ajouté que les annulations de dette représenteraient, selon les prévisions, environ le tiers de l'APD française en 2006 et le quart en 2007. Il a également relevé une forte hausse de l'aide multilatérale, en particulier du fait des contributions au Fonds européen de développement (FED), pour 692 millions d'euros, aux banques et fonds de développement, et au fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, la dotation de la France en 2007 étant, à cet égard, accrue de 75 millions d'euros, pour atteindre 300 millions d'euros. Il a indiqué que l'aide bilatérale serait quasiment stable en 2007, et a déploré la tendance générale à la hausse de l'aide multilatérale depuis 6 ans, compte tenu du manque de visibilité qu'elle induisait pour les actions françaises de coopération.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a salué les réformes qui étaient mises en œuvre chez un grand nombre d'opérateurs impliqués dans l'aide au développement. Outre la fusion, déjà réalisée, de l'Association française d'action artistique (AFAA) et de l'Association de diffusion de la pensée française (ADPF), qui avait donné naissance à CulturesFrance, et celle, prévue, d'Egide et d'Edufrance, des conventions d'objectifs et de moyens étaient en cours de négociation avec l'Agence française de développement (AFD), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour

le développement (CIRAD), l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ou l'Association française des volontaires du progrès (AFVP). Cette dernière se voyait, en particulier, assigner des objectifs précis et ambitieux afin de réduire, notamment, le montant des concours financiers du ministère des affaires étrangères.

Il a ajouté que la réforme de l'assistance technique n'était pas achevée et que le transfert de projets et d'assistants techniques du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) à l'AFD se poursuivait, selon un rythme plus lent qu'escompté. Ces nouvelles modalités de gestion de l'expertise technique internationale constituaient un véritable défi pour le groupement d'intérêt public France Coopération Internationale, dont il avait pu constater l'insuffisance des moyens et le positionnement ambigu à l'occasion du contrôle budgétaire qu'il avait conduit en mars 2006, et qui avait donné lieu à la publication d'un rapport d'information n° 346 (2005-2006). Il a indiqué, en outre, que de nombreux outils de coordination et de planification stratégique avaient été mis en place, compte tenu de la multiplicité des acteurs concernés par l'APD.

La direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) s'était également réorganisée. A ce titre, il a approuvé les nouvelles orientations de la DGCID en matière de suivi des organisations non gouvernementales (ONG), qui tenaient compte des observations formulées par la commission et la Cour des comptes, et l'insertion, dans le projet annuel de performances, d'un nouvel indicateur mesurant l'efficacité de la procédure de financement des projets des ONG soutenues par le ministère des affaires étrangères.

Présentant la mission « *Aide publique au développement* », **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a considéré que la création de cette mission constituait un progrès en termes de lisibilité et d'intégration de la logique de performance, mais limité par la discordance entre la comptabilisation budgétaire et la notification au titre de l'APD. Il a ainsi précisé que l'estimation de l'impact de cette mission sur l'APD représenterait en 2007 environ 64 % des crédits d'APD du budget général, 56 % de l'ensemble des crédits budgétaires (c'est-à-dire en incluant la quote-part du prélèvement sur recettes au profit du budget européen), et 43 % de l'APD globale notifiée au CAD. Il a considéré que les explications du document de politique transversale (DPT) quant à l'incidence des crédits budgétaires et extra-budgétaires sur l'ADP pouvaient encore progresser.

Relevant qu'au moins 14 programmes budgétaires étaient comptabilisés par le DPT au titre de l'APD, il a indiqué que les principales actions, hors de la mission dédiée, qui contribuaient à l'APD, étaient les subventions octroyées aux instituts de recherche et l'écolage, imputés sur la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », diverses actions de la mission « *Action extérieure de l'Etat* » au titre de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) et des contributions volontaires aux organismes internationaux, ainsi que les crédits d'accueil des

étrangers inscrits sur la mission « *Solidarité et intégration* ». Il a également relevé que certaines dépenses de la mission dédiée à l'APD, tels que les crédits de soutien à la francophonie ou de promotion de la culture française, ne constituaient pas réellement de l'aide au développement, ce qui pouvait justifier des reclassements et une future révision de l'architecture des missions.

Puis il a indiqué que la mission « *Aide publique au développement* », constituée de deux programmes respectivement gérés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère des affaires étrangères, était dotée en 2007 de 3,12 milliards d'euros de crédits de paiement, qu'il a comparés à une estimation globale d'APD de 9,18 milliards d'euros. Le plafond de 2.983 équivalents temps plein travaillé (ETPT) était inscrit sur le seul programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » et représentait une diminution de 148 emplois, soit une baisse réelle de 19 ETPT si l'on tenait compte du transfert de 129 assistants techniques à l'AFD.

Il a jugé que les objectifs étaient globalement satisfaisants, et a relevé que le nombre d'indicateurs avait été opportunément réduit par rapport au projet de loi de finances pour 2006. Des progrès pouvaient néanmoins, selon lui, être réalisés sur le programme 209. Il ainsi estimé que l'action n° 4 « *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* » constituait un « fourre-tout », et que certaines cibles n'étaient pas assez ambitieuses. En revanche, les justifications au premier euro étaient plus précises, en particulier sur le programme 209.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a ensuite formulé ses principales observations sur le programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » :

- environ 60 % des crédits de ce programme étaient affectés aux contributions à de multiples institutions et fonds multilatéraux ;

- les conditions de financement de la facilité financière pour la vaccination, qui mobilisait 920 millions d'euros d'autorisations d'engagement, n'étaient pas suffisamment explicites dans le projet annuel de performances, mais précisées dans l'article 42 du projet de loi de finances pour 2007. A cet égard, il a indiqué que ce nouvel instrument de financement, dont la France serait le deuxième contributeur avec un engagement d'1,3 milliard d'euros sur vingt ans, se traduirait par neuf émissions obligataires. La France participerait à la première émission à hauteur de 373 millions d'euros sur quinze ans, les remboursements d'annuités d'emprunt étant réalisés par l'AFD. L'article 42 rattaché pour son examen à la présente mission prévoyait, dès lors, l'octroi, pour 372,8 millions d'euros courants, d'une garantie de l'Etat au profit de l'AFD, sur laquelle **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a formulé un avis favorable ;

- il a considéré que l'abondement, par le programme 110, de trois fonds consacrés à la dépollution et à la sécurité nucléaire, n'avait pas lieu de figurer dans une mission budgétaire dédiée à l'APD ;

- il a enfin relevé que l'accroissement du volume d'activité de l'AFD reposait en grande partie sur des prêts octroyés hors de la Zone de solidarité prioritaire, et se traduisait par une diminution de la part de son activité en Afrique subsaharienne. En application des décisions prises en 2005 et 2006 par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, l'AFD diversifiait son activité dans les pays émergents, ce qui lui permettait également d'améliorer sa rentabilité. Il a cependant estimé que ce positionnement stratégique posait problème, et que la diversification ne devait pas se traduire par une dispersion des actions, et in fine par une diminution des engagements dans les pays les plus pauvres, qui constituerait un signal contradictoire avec les objectifs affirmés par la France.

Puis **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a fait part de ses principales observations sur le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » :

- l'aide multilatérale était prépondérante dans le programme, avec 55 % des crédits de paiement, et la diminution du montant des autorisations d'engagement ouvertes pour l'aide-projet était susceptible de compromettre, à moyen terme, la capacité à prendre le relais des annulations de dette, dont la baisse était escomptée à partir de 2008 ;

- la clef de contribution de la France au X<sup>e</sup> FED devait revenir de 24,3 % à 19,55 %, ce qui serait facteur d'économies, mais la perspective d'une budgétisation du FED était abandonnée. Il a relevé que les décaissements continuaient de progresser, mais que cette amélioration était en bonne partie imputable aux versements à des fonds multilatéraux, certes rapides mais peu conformes à la vocation réelle du FED. En outre, la prévisibilité des appels de fonds aux Etats membres était encore aléatoire, ce qui avait conduit la France à acquitter des intérêts de retard en 2005. Il a également estimé que la lourdeur des procédures d'instruction et de suivi des projets tendait à être déconcentrée dans les délégations ;

- les prévisions de décaissement en 2007 au titre des contrats de désendettement-développement (C2D), avec 179,4 millions d'euros, se révélaient plus sincères que dans la loi de finances initiale pour 2006, mais étaient très majoritairement financées par des prélèvements sur les ressources propres et les provisions de l'AFD. Compte tenu du prélèvement opéré au titre du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* », il a indiqué que l'AFD serait ainsi sollicitée à hauteur de 200 millions d'euros en 2007 sur ses ressources propres. Après avoir rappelé le principe du C2D, il a exposé les difficultés auxquelles avait donné lieu le financement de la première tranche du C2D conclu en juin 2006 avec le Cameroun. Il a ajouté que la première évaluation externe du mécanisme du C2D, portant sur le contrat mis en œuvre au Mozambique, illustre que cet instrument demeurerait



complexe et perfectible. Son impact sur le développement local était inégal, et les décaissements annuels au titre de ce mécanisme se révélaient inférieurs aux prévisions ;

- l'impact concret de la LOLF dans les services de coopération progressait lentement, mais était encore insuffisant, notamment si l'on examinait le recours à la fongibilité asymétrique en cours d'exercice.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a ensuite exposé les orientations de la mission constituée par le compte spécial « *Prêts à des Etats étrangers* ». Il a indiqué que cette mission incluait trois types d'opérations financières : les prêts de la Réserve pays émergents ; les prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France, consistant en des remboursements d'anciens prêts et des versements de nouveaux prêts à des conditions révisées ; et les prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers, qui étaient complémentaires des bonifications d'intérêts imputées sur l'action 2 « *Aide économique et financière bilatérale* » du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la mission « *Aide publique au développement* ». Au total, plus de 996,5 millions d'euros de crédits de paiement étaient ainsi inscrits sur cette mission.

Il a rappelé que les annulations de dette représentaient une large part de l'APD, mais exerçaient une incidence minime sur le budget général, à hauteur de moins de 10 % en 2006. Il a indiqué que les estimations des montants des annulations et refinancements de dettes demeuraient aléatoires. Ils revenaient à 2,14 milliards d'euros pour 2007, après 2,8 milliards d'euros en 2006, compte tenu, en particulier, des annulations consenties en 2006 au profit de l'Irak et du Nigeria. Il a précisé que plus de la moitié des allègements de dettes en 2007 serait liée aux créances commerciales de la Coface, et que les principaux pays bénéficiaires en seraient le Cameroun, l'Egypte, l'Irak et la République démocratique du Congo.

A ce titre, il a relevé que l'Assemblée nationale avait adopté en première délibération, à l'initiative de leur collègue M. Henri Emmanuelli, rapporteur spécial de la mission « *Aide publique au développement* », un amendement portant article additionnel après l'article 42 du projet de loi de finances pour 2007, tendant à relever de 3,5 milliards d'euros le plafond de remises de dettes, pour le porter à 14,6 milliards d'euros. Il a émis un avis favorable sur cet article additionnel rattaché.

Il a rappelé que la mission constituée par le compte spécial « *Accords monétaires internationaux* » retraçait les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectuées par le Trésor au profit des banques centrales de la Zone franc. Cette mission n'était cependant pas dotée de crédits en 2007, comme en 2006, dans la mesure où la garantie n'était appelée à jouer qu'en cas de dégradation de la situation économique et financière des pays concernés. Il a indiqué que son rapport

budgétaire exposait les modalités de la coopération monétaire de la France avec les quinze pays concernés, répartis en trois unions monétaires.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a enfin présenté deux amendements aux crédits de la mission « *Aide publique au développement* » :

- le premier, tendant à diminuer de 200.000 euros la subvention octroyée par le ministère des affaires étrangères, sur le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », à l'association CulturesFrance, dans la continuité d'un amendement qui avait été adopté par la commission sur la mission « *Action extérieure de l'Etat* ». Ce montant correspondait aux économies de gestion escomptées du fait de la fusion entre l'AFAA et l'ADPF, ainsi que l'enquête de la Cour des comptes que la commission avait demandée en application de l'article 58-2° de la LOLF l'avait relevé ;

- le second, portant sur le transfert vers le programme 209, précité, de 20 millions d'euros d'autorisations d'engagement inscrites sur le programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » au profit de la facilité internationale de financement pour la vaccination, afin d'assurer une meilleure pérennité de l'aide-projet sur le moyen terme.

A l'initiative de **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « *Aide publique au développement* », ainsi modifiés. Elle a également proposé d'adopter sans modification les comptes spéciaux « *Accords monétaires internationaux* » et « *Prêts à des Etats étrangers* » ainsi que les articles 42 et 42 *bis* du projet de loi de finances pour 2007.

Réunie le **jeudi 23 novembre 2006**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**