

**MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »
ET COMPTES SPÉCIAUX
« PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »
ET « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX**

M. Michel Charasse, rapporteur spécial

I. UNE AIDE FRANÇAISE QUI N'ÉCHAPPE PAS AU MOUVEMENT GÉNÉRAL DE BAISSSE ET CONNAÎT UNE NOUVELLE RÉFORME.....	2
A. L'AMORCE D'UN NOUVEAU CYCLE BAISSIER DE L'APD.....	2
B. L'OPPORTUNITÉ DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE D'AIDE.....	3
II. L'EXÉCUTION ET LA PERFORMANCE DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »	5
A. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXÉCUTION DES DEUX PROGRAMMES.....	5
1. Un taux de consommation élevé.....	5
2. Le plafond d'emplois et la couverture inégale des engagements.....	6
B. LA JUSTIFICATION DES PRINCIPAUX ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET RÉALISATION.....	7
1. Sur le programme 110.....	7
2. Sur le programme 209.....	9
C. LA PERFORMANCE DES DEUX PROGRAMMES.....	11
1. Des résultats plutôt satisfaisants sur le programme 110 mais peu révélateurs de l'efficacité de l'aide française.....	11
2. Une performance mal restituée sur le programme 209.....	12
III. LA MISSION « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » : UNE RECETTE DE FAIBLE MONTANT IMPUTÉE PAR ERREUR.....	12
IV. LA MISSION « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »	14
A. TROIS PROGRAMMES POUR TROIS CANAUX DISTINCTS.....	14
B. DES ALÉAS QUI N'EXPLIQUENT PAS TOUS LES IMPORTANTS ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION.....	15
C. LA PERFORMANCE PEU RÉVÉLATRICE DES PROGRAMMES.....	17

I. UNE AIDE FRANÇAISE QUI N'ÉCHAPPE PAS AU MOUVEMENT GÉNÉRAL DE BAISSÉ ET CONNAÎT UNE NOUVELLE RÉFORME

A. L'AMORCE D'UN NOUVEAU CYCLE BAISSIER DE L'APD

Selon les données préliminaires publiées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE en avril 2008, l'aide publique au développement (APD) des 22 pays membres de l'OCDE a affiché une **baisse substantielle de 8,4 % en 2007** en termes réels (soit 0,28 % du RNB global, après 0,31 % en 2006) avec 103,9 milliards de dollars courants, **poursuivant le mouvement de baisse amorcé en 2006**.

Les plus fortes baisses relatives sont le fait du Japon, du Royaume-Uni et de la **France**, et les plus fortes hausses de l'Espagne, du Luxembourg et de la Norvège. Ce pays est d'ailleurs l'Etat le plus généreux en part du RNB, les seuls pays respectant l'objectif des Nations Unies de 0,7 % – qui paraît de plus en plus virtuel – demeurant ceux d'Europe du Nord (Norvège, Suède, Danemark et Pays-Bas). **La France, qui affiche un fort recul en volume et en part du RNB** et suit une tendance analogue au Royaume-Uni, est en troisième position au sein du CAD pour le premier critère et en onzième position pour le second.

APD nette des principaux pays de l'OCDE membres du CAD (estimations pour 2007)

(en millions de dollars courants)

	2004	2005	2006	2007	Variation réelle 2006/2007*	APD/ RNB en 2007
Allemagne	7.534	10.082	10.435	11.048	5,9 %	0,37 %
Belgique	1.463	1.963	1.978	1.756	-11,2 %	0,43 %
Canada	2.599	3.756	3.684	3.585	-2,7 %	0,28 %
Danemark	2.037	2.109	2.236	2.302	2,9 %	0,81 %
Espagne	2.437	3.018	3.814	5.103	33,8 %	0,41 %
Etats-Unis	19.705	27.622	23.532	21.197	-9,9 %	0,16 %
France	8.473	10.026	10.601	8.918	-15,9 %	0,39 %
Italie	2.462	5.091	3.641	3.509	-3,6 %	0,19 %
Japon	8.922	13.147	11.187	7.824	-30,1 %	0,17 %
Norvège	2.199	2.786	2.954	3.349	13,4 %	0,95 %
Pays-Bas	4.204	5.115	5.452	5.621	3,1 %	0,81 %
Royaume-Uni	7.883	10.767	12.459	8.839	-29,1 %	0,36 %
Suède	2.722	3.362	3.955	3.853	-2,6 %	0,93 %
Etats de l'UE	42.910	55.745	59.035	55.639	-5,8 %	0,40 %
Total G7	57.578	80.492	75.539	64.919	-14,1 %	0,23 %
Total CAD	79.553	106.777	104.421	95.605	-8,4 %	0,28 %

* La variation en termes réels entre 2005 et 2006 tient compte de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

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

Cette inflexion est essentiellement due, ainsi que l'avaient anticipé le CAD et souligné votre rapporteur spécial dans ses derniers rapports budgétaires, à la fin de certaines opérations exceptionnelles d'allègements de dette (en particulier au profit de l'Irak et du Nigeria). **Abstraction faite de ces remises de dettes, qui ne représentent plus que 8,7 milliards de dollars, l'APD a augmenté de 2,4 % et les apports nets d'APD bilatérale à l'Afrique subsaharienne ont progressé de 10 % en termes réels.**

Il reste que **la forte diminution de l'aide française est préoccupante car brutale** ; elle contrevient à l'engagement pris par le précédent Président de la République (0,5 % du RNB en 2007 et 0,7 % en 2012) et laisse s'éloigner la perspective de l'atteinte du seuil de 0,7 % en 2015. En outre, **la plupart des bailleurs ne sont pas en voie de concrétiser les engagements pris en 2005 lors du sommet du G8 à Gleneagles** (soit 130 milliards de dollars d'aide en 2010 en prix constants de 2004), ce qui donne à penser qu'ils ne seront pas respectés.

B. L'OPPORTUNITÉ DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE D'AIDE

La logique de moyens, pour importante qu'elle soit (en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation), tend toutefois à s'effacer au profit d'une démarche de coordination, de complémentarité et d'efficacité des bailleurs, dans le cadre de la « Déclaration de Paris » du 2 mars 2005. **La RGPP, déclinée pour l'APD française, traduit cette orientation et ne réduit plus la politique française au seul respect d'objectifs de volume d'aide. De même, l'établissement d'un budget pluriannuel doit contribuer à réduire l'incertitude pesant sur les concours de la France, quand bien même ils s'inscriraient en baisse.**

L'« examen par les pairs » des politiques et programmes de la France, mené sous l'égide du CAD et achevé en mai 2008, n'a pas abouti à des conclusions particulièrement innovantes et insiste, dans la continuité du précédent examen mené en 2004, sur le renforcement de l'approche stratégique, la rationalisation du dispositif institutionnel (pilotage unifié et attribution d'un mandat clair à chaque acteur), une plus forte concentration géographique sur les pays les moins avancés, un renforcement des synergies entre les canaux bilatéral et multilatéral, et la sécurisation de l'augmentation du volume d'aide.

Les orientations de la RGPP, telles qu'elles ressortent des Conseils de modernisation des politiques publiques des 4 avril et 11 juin 2008, reposent sur le constat d'un **environnement profondément remanié**, en particulier :

- le **caractère particulièrement concurrentiel de cette politique publique** ;

- la confirmation de l'existence d'un potentiel de croissance élevé et du développement d'un **secteur privé** productif dans les pays bénéficiaires ;

- l'intervention croissante des **grands bailleurs émergents** (Chine en particulier) et le rôle nouveau des fondations et **fonds souverains**, qui ignorent les conditionnalités des pays occidentaux ;

- un besoin accru de consolidation des **sorties de crise** ;

- une transformation importante des modalités d'octroi de l'aide (mécanismes dits « innovants », aide-programme et aide-budgétaire, mixité des concours bi-multilatéraux).

Les axes privilégiés répondent aux préoccupations du CAD comme à certaines de celles déjà exprimées par votre rapporteur spécial, et augurent d'une nouvelle étape dans la réforme stratégique, institutionnelle et technique de l'aide, au travers de :

- l'achèvement de la réforme du dispositif institutionnel : **recentrage de la direction générale de la coopération internationale et du développement** (DGCID) sur des fonctions de stratégie et de pilotage des opérateurs, conformément aux préconisations que votre rapporteur spécial et notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », ont formulées à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2008 ; achèvement du transfert de certains secteurs auprès de l'Agence française de développement (AFD) et **renforcement de la tutelle politique et stratégique** sur cet établissement ; suppression du Haut conseil de la coopération internationale ; **nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale** et de la promotion de l'assistance technique ;

- la concentration géographique et sectorielle des moyens, en fonction des intérêts mutuels et de la capacité à peser sur les résultats. Des **partenariats différenciés**, selon trois cercles concentriques, se substitueront ainsi à l'actuelle Zone de solidarité prioritaire, dont votre rapporteur spécial a à plusieurs reprises relevé le caractère extensif. Un **tableau de bord consolidé** et interministériel de l'ensemble des engagements et échéances sera soumis annuellement à l'examen du CICID, qui validera également cinq secteurs prioritaires ;

- la mise en place d'un instrument spécifique et à décaissement rapide, dédié aux **sorties de crise** ;

- le renforcement de la position française dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique européenne de développement ;

- le développement des financements innovants et associant de nouveaux acteurs (partenariats public-privé, épargne des migrants, secteur privé) ;

- l'insertion de nouveaux **indicateurs de résultats**, reposant sur les pays bénéficiaires, en complément des actuels indicateurs de moyens, concentrés sur les donateurs.

Votre rapporteur spécial juge que ces orientations sont a priori opportunes mais appellent davantage d'éclaircissements.

II. L'EXÉCUTION ET LA PERFORMANCE DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

A. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXÉCUTION DES DEUX PROGRAMMES

1. Un taux global de consommation élevé

Avec **3,62 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 3,05 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) consommés en 2007**, la mission « Aide publique au développement » - qui comprenait en 2007 deux programmes 110 et 209 respectivement gérés par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et par le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) – ne représente qu'une **fraction minoritaire de l'aide française**, qui repose également sur des crédits provenant d'autres missions (recherche, accueil des réfugiés) ou non comptabilisés en dépenses budgétaires (annulations de dettes imputées sur les découverts du Trésor et le compte de l'Etat à la Coface, taxe de solidarité sur les billets d'avion, quote-part du prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne).

Ainsi selon le document de politique transversale associé au PLF pour 2008, **les dépenses comptabilisables en APD de la mission représenteraient en 2008 la moitié de l'impact en APD des dépenses du budget général et un peu plus du tiers de l'effort global d'APD au sens du CAD.**

Le taux de consommation des CP de la mission en 2007 est, comme en 2006, très satisfaisant puisqu'il s'élève à **99,5 %** des crédits ouverts, dont 99,3 % pour le programme 209, compte tenu de **l'annulation nette globale de 126,9 millions d'euros d'AE et de 51,8 millions d'euros de CP** (dont les trois quarts sur le programme 209) en régulation infra-annuelle.

Crédits votés, ouverts et consommés en 2007 sur les programmes de la mission « Aide publique au développement »

(en euros)

	AE			CP		
	Crédits votés en LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits votés en LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés
Programme 110	1.816,2	1.820,5	1.713,2	987,8	983,06	980,9
1 – Aide économique et financière multilatérale	1.159,8		1.079,4	640,7		624,96
2 – Aide économique et financière bilatérale	522,9		482,6	182,6		200,2
3 – Traitement de la dette des pays pauvres	133,5		151,2	164,5		155,7
Programme 209	2.140,3	2.104,3	1.906,8	2.116	2.085,2	2.071,7
1 – Animation et coordination de l'aide au dvpt	36,1		53,2	36,1		55,1
2 – Affirmation de la dimension culturelle du dvpt	184,5		245,8	186,7		193
3 – Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement	130		134	135,9		131,4
4 – Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités	900,2		572,2	869,2		784,1
5 – Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux	819,6		830,4	824,9		835,7
6 – Aide aux populations touchées par les crises	69,7	71,1	62,9	72,4		
Total	3.956,2	3.924,8	3.620	2.894,6	3.068,3	3.052,6

2. Le plafond d'emplois et la couverture inégale des engagements

Le sous-plafond d'emplois de 2.983 ETPT (intégralement imputé sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ») n'a pas été intégralement consommé puisque la réalisation s'établit à **2.886,3 emplois, soit 96,7 %¹**, ce qui révèle un mauvais calibrage des crédits de titre 2², quoique de façon moins marquée qu'en 2006 qui avait révélé une situation inverse.

Les effectifs titulaires se sont révélés assez nettement supérieurs aux dotations (+ 66), les effectifs contractuels légèrement plus réduits (- 30), et les personnels de droit local nettement inférieurs (- 133), d'où un **taux de consommation des crédits de titre 2 finalement élevé, de 99,58 %**. A l'échelle du MAEE, les taux de consommation du plafond d'emploi et des crédits de personnel s'élèvent respectivement à 99,55 % et 97,5 % (98,8 % en 2006).

S'agissant des **opérateurs**, on constate que :

- les contractuels rémunérés par l'**ADETEF** (opérateur d'assistance technique du programme 110) sont supérieurs aux prévisions (respectivement

¹ Les recrutés locaux des établissements à autonomie financière, en partie financés sur des ressources propres, ne figurent pas dans le plafond d'emploi et comprennent 2.554 agents.

² La mise en réserve a ainsi été portée à 4,99 millions d'euros et annulée en fin de gestion.

71 et 65) et le budget exécuté est également supérieur de 9,1 % aux prévisions (soit 19,6 millions d'euros¹) ;

- les opérateurs LOLF associés au programme 209 (FCI, EGIDE et l'AFVP) présentent **un budget et des effectifs plus conformes aux prévisions**, avec 303 ETPT rémunérés par les opérateurs contre 297 dans les prévisions de la LFI pour 2007. Les ressources propres de FCI se sont en revanche révélées inférieures de 11,5 % aux prévisions (de même que la subvention de l'Etat, de 478.000 euros au lieu de 500.000 euros), ce qui a eu un impact sur les dépenses de personnel.

Le **solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2007** s'établit à un niveau modéré sur le programme 209 (225,65 millions d'euros, soit 10,9 % des AE ouvertes en 2007, selon les données du système d'information²). **La situation est opposée sur le programme 110** puisque ce solde représente plus de deux fois le montant des AE ouvertes en 2007 et a augmenté de 23,1 % par rapport au solde de fin 2006. Cette moindre couverture des AE par les CP est en partie liée à la nature pluriannuelle des importantes contributions aux institutions et fonds multilatéraux que finance ce programme ; elle fait néanmoins courir des **risques de tension sur les CP** dans les deux prochains exercices.

La **fongibilité entre actions** est demeurée limitée et, de façon logique, a été plus utilisée sur le programme 209 (en particulier sur les missions et invitations, au profit des bourses) que sur le programme 110, qui est plus contraint par les versements multilatéraux. **Il n'y a eu en revanche aucun recours à la fongibilité asymétrique, contrairement à 2006** (1,2 million d'euros).

B. LA JUSTIFICATION DES PRINCIPAUX ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET RÉALISATION

1. Sur le programme 110

La justification au premier euro sur les deux programmes est très étayée et témoigne de la nouvelle importance prise par la loi de règlement. Concernant le programme 110 majoritairement consacré aux contributions multilatérales, les principaux facteurs d'écart entre prévision et exécution sont les suivants :

- la diminution de la deuxième échéance (compte tenu de la majoration de la première annuité) de la compensation des annulations de dettes des pays pauvres très endettés (PPTE) envers le Fonds africain de développement, consentie dans le cadre de l'Initiative pour l'annulation de la

¹ Les ressources propres de l'ADETEF se sont montrées nettement plus dynamiques que dans les prévisions, et la subvention de l'Etat (4,7 millions d'euros) a été conforme aux crédits inscrits en LFI.

² Qui diffèrent de la restitution des consommations d'AE dont dispose effectivement le ministère.

dette multilatérale (IADM). De même, la participation de la France à la reconstitution du fonds des annulations PPTTE antérieures à 2005 et au bénéfice d'organisations régionales a été **revue à la baisse de 18,8 millions d'euros en AE et de 8,3 millions d'euros en CP**, compte tenu de l'évolution favorable de la parité euro / dollar et de la signature d'un instrument d'engagement en deux tranches, la seconde étant exigible en 2009 ;

- une ouverture d'AE au profit de la facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm) finalement inférieure au montant projeté, soit 867,2 millions d'euros au lieu de 920 millions d'euros. Votre rapporteur spécial rappelle à cet égard qu'**il avait émis des réserves, lors de l'examen du PLF 2007, sur l'adéquation des seules recettes de la quote-part de 10 %** sur le produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion pour financer la première émission obligataire de l'IFFIm. **Les explications du RAP se révèlent insuffisantes sur ce point ;**

- le retard pris par les projets de dépollution dans le Nord-Ouest de la Russie a conduit à minorer de 3 millions d'euros les décaissements de la France au profit du fonds *Northern Dimension Environmental Partnership*. Votre rapporteur spécial rappelle que le financement de ce fonds n'a pas lieu de figurer sur le programme 110. De même, la conclusion des négociations sur la reconstitution du **compte pour la sûreté nucléaire**, géré par la BERD, a été décalée sur 2008 et a donc rendu inutile l'inscription des 20 millions d'euros d'AE demandées en LFI ;

- après avoir été très sous-estimée en 2006, la facturation définitive de la **rémunération de l'AFD**¹ s'est révélée inférieure de 2,1 millions d'euros au montant versé en début d'exercice. Ce montant excédentaire viendra naturellement en déduction de la facture pour 2008 ;

- la consommation des CP afférents aux bonifications des prêts de l'AFD outre-mer a été nettement inférieure aux prévisions (de 37,8 %) en raison d'un **rythme lent de décaissement des prêts au secteur privé**. Les CP consommés sur les bonifications de prêts aux Etats étrangers ont en revanche été très supérieurs aux prévisions, les AE s'établissant à un niveau inférieur (de 26 millions d'euros) en raison de la sous-consommation des prêts souverains au profit des prêts très concessionnels ;

- **l'Initiative nationale de développement humain (INDH)**, lancée en 2005 par le souverain du Maroc et non budgétée dans la LFI², a été financée à hauteur d'un million d'euros, suite à la visite du Président de la République en octobre 2007, au cours de laquelle fut annoncée une contribution française

¹ Dont le taux varie selon les interventions de l'Agence (subventions, aide budgétaire, contrats de désendettement-développement).

² L'INDH prévoit un budget de 900 millions d'euros sur la période 2006-2010, financés à hauteur de 60 % par l'Etat marocain (partiellement refinancé par un prêt de la Banque mondiale), 20 % par les collectivités territoriales et 20 % par des bailleurs internationaux (dont 60 millions d'euros de l'Union européenne et 50 milliards de dollars de l'Arabie saoudite).

de 8 millions d'euros sous forme de dons, en sus des 40 millions d'euros de prêts déjà promis.

2. Sur le programme 209

Ce programme est **de plus en plus contraint** par des opérations de versements élevés, telles que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, le Fonds de solidarité prioritaire (FSP), les dons-projets de l'AFD, le Fonds européen de développement (FED) et les contrats de désendettement-développement (C2D), qui représentent plus des trois-quarts des dépenses hors titre 2. L'analyse de l'exécution révèle certaines erreurs d'imputation (pour des montants toutefois plus limités qu'en 2006), des choix de réaffectation entre actions (par destination plutôt que par nature) et des **écarts parfois importants entre les dotations en LFI et les besoins réels**, particulièrement sur les postes de dépenses suivants :

- sur les 300 millions d'euros inscrits au profit du **Fonds mondial sida**, seuls 275 millions d'euros ont pu être honorés (d'où un **report de 25 millions d'euros sur 2008**), compte tenu de l'absence de dégel et d'un report de charge de 11,25 millions d'euros de l'exercice 2006 ;

- les projets acceptés en comité **FSP** en 2007 n'ont pu être tous financés, ce qui a occasionné un report de 14,7 millions d'euros sur 2008. La croissance des projets mobilisateurs, qui représentent 54 % des AE affectées en 2007, traduit une plus grande prise en compte de la dimension régionale, l'implication croissante des ONG et le relèvement du montant moyen des projets ;

- **les C2D ont fait l'objet d'une forte sous-budgétisation** (14,25 millions d'euros d'AE et de CP inscrits en LFI pour 154,9 millions d'euros de dépenses effectives¹), complétée, ainsi que cela avait été annoncé dans le PAP 2007, par des crédits non budgétaires provenant de l'Agence (dividende, reversement de garantie et reprise sur provisions) et du nouveau mode de refinancement des créances de l'Etat transitant par la Banque de France et Natixis ;

- les deux lignes budgétaires dédiées aux **interventions de sortie de crise**, initialement dotées de 26,2 millions d'euros, se sont révélées **nettement insuffisantes** et ont été augmentées de 20 millions d'euros par dégel d'une partie de la réserve de précaution (10 millions d'euros au profit du Darfour) et prélèvement sur des crédits initialement affectés aux interventions de l'AFD, au profit des Territoires palestiniens (15,2 millions d'euros au total). Près de 5,6 millions d'euros de crédits n'avaient cependant pas été consommés en fin d'exercice et ont été redéployés, ce qui illustre une gestion et une anticipation perfectibles des besoins ;

¹ Dont 120,26 millions d'euros au profit du Cameroun.

- la dotation des établissements de recherche à autonomie financière s'est révélée supérieure aux besoins et a été consommée à hauteur de 86,2 % (soit 5,9 millions d'euros). Inversement, un montant consommé de 1,46 million d'euros de crédits de soutien (organisation de colloques et séminaires et honoraires d'interprètes) sur l'action 4 (« Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités ») n'était initialement pas budgété ;

- une fraction importante de la subvention à **CulturesFrance** (39 %) n'a pu être payée que le 31 janvier 2008 en crédits de reports, ce qui n'a sans doute pas facilité la gestion de cet opérateur soumis à des réformes de structure, conformément aux recommandations formulées par votre rapporteur spécial et notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat » ;

- après avoir été largement surestimés en 2006, **les versements au FED, de 698 millions d'euros, ont été sous-estimés** à hauteur de plus de 18 millions d'euros, et n'ont donc pu être honorés que grâce à la levée d'une partie de la réserve de précaution (33,98 millions d'euros) et à des redéploiements¹. Votre rapporteur spécial rappelle que l'accélération manifeste des décaissements de ce fonds depuis 2002² – notamment *via* des contributions multilatérales qui en font un simple « sas » – l'a conduit à **anticiper une sous-budgétisation accrue en 2008**. Cette emprise croissante du FED sur les financements du programme 209, qui réduit d'autant les marges de manœuvre de l'aide bilatérale, rend d'autant plus urgente la pérennisation – ou une diminution supplémentaire – de la clef de répartition approuvée pour le X^e FED, soit une contribution française de 19,55 % au lieu de 24,3 %.

La totalité des crédits votés pour les subventions de l'AFD ont été consommés, soit 163 millions d'euros. Ces crédits ont toutefois été portés à 239,3 millions d'euros – **consommés à hauteur de 92,3 % seulement**, par le « recyclage » de ressources provenant de l'Agence (fraction du résultat de 2006 et reprise sur provisions). A cet égard, **votre rapporteur spécial renouvelle ses réserves sur le recours croissant à cette forme de débudgétisation, qui relève de la contraction entre dépenses et recettes** et devrait être régularisée par un versement préalable du dividende de l'Agence.

Les ONG ont bénéficié de financements accrus, conformément aux engagements du précédent Président de la République, bien que la sous-consommation s'élève à 1,5 million d'euros sur une dotation initiale de 34 millions d'euros. La déconcentration des crédits auprès des postes a été renforcée³ et sera étendue en 2008, un appui spécifique a été fourni à la

¹ En outre, les indemnités de retard n'ont pu être évitées que par un versement au dernier moment, grâce à l'intervention du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

² L'année 2007 est ainsi la première au terme de laquelle la Commission européenne a appelé la totalité du montant du plafond.

³ Pour un montant de 3,4 millions d'euros en 2007, contre 2,1 millions d'euros en 2006. L'enveloppe déconcentrée devrait atteindre 7 millions d'euros en 2008, pour 8 pays.

structuration des associations françaises et de leurs collectifs, et des conventions de programme présentées dans le RAP comme « *ambitieuses et multi-pays* » ont été négociées, sans toutefois que soient précisées les ONG concernées. **Sous réserve du renforcement des contrôles sur le coût et l'efficacité des ONG, notamment au plan local, votre rapporteur spécial partage ces orientations.**

Enfin à titre accessoire, votre rapporteur spécial relève que le RAP fait état de la **suppression du Haut conseil de la coopération internationale (HCCI)**, qui a bien été réalisée le 31 mars 2008, après qu'il l'a réclamée en vain à plusieurs reprises, et en particulier lors de l'examen du PLF 2008, ce qui avait alors donné lieu à des échanges en séance relevant du « psychodrame » disproportionné.

C. LA PERFORMANCE DES DEUX PROGRAMMES

1. Des résultats plutôt satisfaisants sur le programme 110 mais peu révélateurs de l'efficacité de l'aide française

Les indicateurs sont bien renseignés et leurs résultats très argumentés, hormis l'indicateur 4.1 sur l'assistance technique du MINEFI (abandonné dans le PAP pour 2008) et **certaines prévisions et cibles sont atteintes ou dépassées avant l'échéance**, en particulier sur les indicateurs 2.1 « *Part de l'aide française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds et/ou dans un cadre régional* » (85,3 %, pour une cible de 75 % en 2008), 3.1 sur l'effet de levier des concours de l'AFD (3,2 pour une cible de 3¹), et sur le second indicateur 4.2 relatif au FASEP.

L'indicateur 1.1 (part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont aux zones prioritaires) illustre que les objectifs d'affectation de l'aide pour 2007 en faveur de l'Afrique subsaharienne et des PMA ne sont pas atteints², à l'exception de l'objectif des pays de la ZSP (59 % en réalisation, pour 57,5 % en prévision). **Il s'agit, toutefois, d'un indicateur de moyens et qui n'illustre guère la capacité de la France à peser sur les tendances.**

L'indicateur 3.2 (capacité de l'AFD et de la Banque mondiale à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement) révèle que **les taux de satisfaction et de proactivité³ des projets de l'AFD** (confirmant en cela la tendance de moyen terme) **sont plus conformes aux objectifs que ceux de la Banque mondiale,**

¹ Ce qui illustre le poids des prêts peu concessionnels aux pays émergents et des prêts non souverains dans les engagements de l'Agence.

² En particulier en raison de la forte augmentation des engagements du Fonds asiatique de développement et de l'approbation massive de prêts en faveur de l'Inde et du Pakistan.

³ Soit la part des projets qui ont fait l'objet de mesures correctrices parmi ceux qui ont connu des problèmes à l'exécution.

celle-ci ayant il est vrai accru ses engagements dans les pays les plus fragiles, conformément aux priorités françaises.

2. Une performance mal restituée sur le programme 209

Un tiers des indicateurs de performance ne sont guère exploitables car non renseignés pour 2007¹ (les données ne sont parfois disponibles que mi 2008), et plusieurs critiques peuvent être formulées :

- un certain nombre d'indicateurs **se focalisent sur les moyens ou sont partiellement redondants avec ceux du programme 110**, en particulier les indicateurs relatifs à l'affectation géographique de l'aide multilatérale et du MAEE ;

- la cible pour 2010 de l'indicateur 5.1 (Taux d'autofinancement des établissements culturels) apparaît **timorée**, puisqu'elle est atteinte dès 2006 et largement dépassée en 2007 (37,83 % pour un objectif de 35 %) ;

- l'indicateur 3.4 (qualité des projets éligibles aux programmes scientifiques bilatéraux) présente des résultats erratiques et couvre un champ géographique (20 pays, essentiellement émergents), **conduisant à s'interroger sur sa pertinence** dans l'évaluation de l'efficacité de l'APD.

Les indicateurs 3.1, 3.2 et 3.3 témoignent de **certains succès en matière de francophonie et d'enseignement supérieur**, avec des résultats supérieurs aux cibles pour le nombre d'élèves inscrits dans les cours de langue et sections scolaires bilingues, de candidats aux certifications et tests de langue française, ou d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français.

De manière générale, **les indicateurs de performance du programme 209 posent un réel problème de conformité à la démarche de la LOLF** : ils peuvent se révéler trop circonscrits dans leur objet ou leur périmètre, ou restituent mal l'influence réelle de l'aide française sur le développement des pays bénéficiaires.

III. LA MISSION « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » : UNE RECETTE DE FAIBLE MONTANT IMPUTÉE PAR ERREUR

La mission hors budget général « *Accords monétaires internationaux* » est un compte de concours financiers doté de **crédits évaluatifs** qui retrace, en recettes et en dépenses, les opérations d'octroi et de remboursement des appels en **garantie de convertibilité** effectuées par le

¹ Soit les indicateurs 1.1 (proportion de l'aide gérée par le ministère des affaires étrangères dirigée vers l'Afrique subsaharienne, les PMA et la ZSP), 1.2 (Amélioration de l'accès à l'éducation de base), 2.1 (Amélioration de la gouvernance de certains pays) et 4.1 (Part de l'APD européenne et multilatérale allouée à l'Afrique subsaharienne, à la ZSP et aux PMA).

Trésor au profit des banques centrales de la Zone franc (franc CFA et franc comorien) liées à la France par un accord monétaire international.

Depuis la loi de finances pour 2007, cette mission comporte **trois programmes** dédiés à la coopération avec les trois zones monétaires correspondantes : l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), l'Union monétaire d'Afrique centrale (UMAC) et l'Union des Comores. Cette coopération repose sur **quatre principes** :

- la garantie illimitée de convertibilité en euros des monnaies émises ;
- la fixité des parités de convertibilité des monnaies entre elles ;
- la liberté des transferts au sein de la Zone franc ;
- et la centralisation des réserves de change des Etats membres par les trois banques centrales de la zone.

Comme en 2008 et 2006, cette mission a un caractère virtuel et n'était pas dotée de crédits en loi de finances initiale pour 2007, compte tenu du bon niveau des avoirs extérieurs des trois banques centrales concernées¹ et de la faible probabilité de devoir faire jouer la garantie de convertibilité. **Aucun objectif ni indicateur** n'est associé à ces programmes dès lors que leur fonctionnement est régi par des traités internationaux et n'offre donc guère de leviers d'action.

Bien que la garantie de convertibilité n'ait pas trouvé à s'exercer depuis 1994 (année de la dévaluation du franc CFA) ni *a fortiori* en 2007, l'exécution fait apparaître un remboursement (inscrit en recettes) de **6,8 millions d'euros** pour un appel en garantie de convertibilité provenant de l'UMOA. Il s'agit du **remboursement par le Mali de deux échéances** de 2006 (acquittée sur l'exercice 2007) et 2007 d'une ancienne dette monétaire, liée à un découvert sur le compte d'opérations que le Mali détenait auprès du Trésor en application d'un accord bilatéral de coopération monétaire, avant son adhésion à la Zone franc en 1984. L'échéancier de remboursement² de cette dette court jusqu'en 2019, pour un montant résiduel de **114,1 millions d'euros**, dont 4,7 millions d'euros en 2008 et 5,7 millions d'euros en 2009.

La dette malienne était imputée sur trois comptes de l'Etat (n^{os} 46461, 46462 et 46463) repris sur le compte « *Prêts directs à des banques et à des Etats étrangers* » lors de la mise en place de la LOLF. **Elle ne devait pas relever de la mission « Accord monétaires internationaux »** et ne figurait donc pas dans les prévisions de la LFI.

¹ Soit en 2007 : 4,5 mois d'importations de biens et services pour la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'ouest, près de 6 mois pour la Banque centrale des Etats de l'Afrique centrale, et plus de 8 mois pour la Banque centrale des Comores.

² Fixé par un protocole portant modification de la convention du 4 juillet 1988, additionnelle à la convention du 22 juin 1984 portant application de l'avenant du 22 juin 1984 à la convention franco-malienne de compte d'opération du 28 mars 1968.

Il apparaît **qu'aucun événement actuellement prévisible ne permet d'envisager une mise en jeu de la garantie de convertibilité à moyen terme**, et que seule une très forte dégradation de la situation macroéconomique et financière de l'une des sous-zones pourrait conduire à des débits sur ce compte. Si la zone potentiellement la plus faible est celle des Comores, dont l'économie a été fragilisée par la chute du cours de la vanille et la crise politique et bancaire, les réserves de change de la banque centrale y demeurent à un niveau plus élevé que celles des deux autres zones.

IV. LA MISSION « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »

A. TROIS PROGRAMMES POUR TROIS CANAUX DISTINCTS

Pour mémoire, on rappellera que cette mission est un compte de concours financiers doté de crédits évaluatifs, 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'infrastructures »*) a pour finalité la mise en oeuvre d'une aide économique et financière dans les pays émergents (24 pays éligibles en 2007 à la RPE, dont 4 à titre expérimental), *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 ;

- le **programme 852** (*« Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France »*) 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 (en particulier l'initiative pour les pays pauvres très endettés – PPTE) et bilatérales du Club de Paris ;

- et le **programme 853** (*« Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers »*), symétrique à l'action n° 2 *« Aide économique et financière bilatérale »* du programme 110, correspond à la mise à disposition de l'AFD d'une ressource octroyée à des conditions très privilégiées¹. L'Agence rétrocède ces prêts à des pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE, et les utilise pour couvrir le risque pays sur les prêts non souverains.

¹ Ressource étalée sur 30 ans dont 10 ans de différé et à un taux d'intérêt de 0,25 %.

La complémentarité manifeste et la finalité identique¹ du programme 853 et des crédits limitatifs (mais évaluatifs avant la LOLF) de bonification des prêts non souverains de l'AFD (outre l'« auto-financement » sur les résultats de l'Agence relevé *supra*), imputés sur l'action n° 2 du programme 110, posent le **problème de leur articulation**. Si la gestion des crédits du programme 853 est plus souple compte tenu de leur caractère évaluatif, l'AFD reste tenue de respecter la lettre-plafond de la DGTPE qui fixe la limite du coût pour l'Etat de la consommation des AE et CP de l'AFD, quelle que soit leur source.

On peut donc s'interroger sur l'utilité de maintenir deux programmes distincts.

B. DES ALÉAS QUI N'EXPLIQUENT PAS TOUS LES IMPORTANTS ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION

L'équilibre en exécution du compte spécial est très éloigné des prévisions de la LFI, en particulier sur le programme 852, puisqu'il passe d'un quasi équilibre à un excédent de près de 600 millions d'euros, inférieur de 25 % à celui constaté en 2006. Si les recettes (soit les remboursements en principal) se sont révélées inférieures aux prévisions d'environ 22 %, **les dépenses ont en revanche été très en deçà des montants inscrits en LFI**, de près de 82 %.

Il importe de rappeler que les paiements **d'intérêts** des prêts (à bonne date ou par refinancement d'échéances) **ne sont pas comptabilisés en recettes des trois sections mais au budget général²**, avec une spécification comptable selon l'objet des prêts et la structure de refinancement (Trésor, AFD ou Natixis).

Equilibre du compte en prévision et en exécution

(en millions d'euros)

Programmes	LFI				Exécution			
	Recettes (1)	AE	CP (2)	Solde (1) - (2)	Recettes (1)	AE	CP (2)	Solde (1) - (2)
851 – Prêts de la RPE	462	300	150	312	546,04	347,97	60,03	486
852 – Prêts pour consolidation de dettes	482,65	731,25	731,25	-248,6	201,88	42,41	41,62	160,26
853 – Prêts à l'AFD	52,2	163	115,2	-63	29,4	550,4	80,64	-51,24
Total	996,85	1.194,25	996,45	0,4	777,31	940,78	182,29	595,02

¹ Ce qui explique l'absence d'objectif et d'indicateur affectés à ce programme, ceux du programme 110 en tenant lieu.

² Au compte n° 762.41 « Produits des prêts et avances et créances rattachées à des immobilisations financières » pour les intérêts simples, et au compte n° 274.148 « Intérêts capitalisés – autres » pour les intérêts capitalisés et assimilés.

Si les flux financiers associés aux prêts financés sur ces trois sections revêtent un caractère nécessairement aléatoire et exogène – liés par exemple au contexte politique et économique des pays emprunteurs, au déroulement des procédures locale d’approbation, ou à l’état d’avancement des négociations avec le FMI et le Club de Paris –, **la persistance d’un écart important entre prévision et exécution conduit à s’interroger sur la sincérité et la fiabilité des prévisions inscrites en LFI.**

De manière générale, en 2006 comme en 2007, la consommation des AE révèle une **difficile mise en conformité avec la LOLF des engagements juridiques antérieurs et des erreurs techniques de saisie**, qui se sont traduites par des reports et opérations de régularisation en fin d’exercice¹. La forte sous-consommation des CP, due à un important écart sur le programme 852, témoigne quant à elle d’un **optimisme excessif quant à la progression des négociations financières avec les pays partenaires**, à l’instar de celui qui prévaut pour les C2D financés sur le programme 209.

S’agissant plus précisément de la gestion de 2007, les explications suivantes sont également avancées par le ministère de l’économie, de l’industrie et de l’emploi dans le rapport annuel de performances :

1) Sur le programme 851 : le report du paiement de certaines échéances en principal du 31 décembre 2006 (jour férié) au 2 janvier 2007. Six protocoles de prêts ont été engagés², l’essentiel des AE étant consacré au transport collectif urbain. L’important écart de 90 millions d’euros sur les CP est expliqué par le **retard dans l’imputation et le déroulement de contrats** en Chine et en Azerbaïdjan.

2) Sur le programme 852 : un montant de recettes directes proche de la prévision (soit 200,8 millions d’euros) et **des recettes par refinancement quasi nulles donc très inférieures aux prévisions** (1,05 million d’euros contre 279,05 millions d’euros), en raison de l’avancement insuffisant de quatre pays (Angola, Argentine, Côte d’Ivoire et Togo) dans leur processus de négociation avec le FMI. Le **très faible niveau de dépense** (moins de 6 % du montant inscrit en prévision) est justifié – comme en 2006 – par l’anticipation en LFI de conclusions d’accords de restructuration de dette qui ne se sont pas toutes (pour le moins !) concrétisées. Les quelques prêts de consolidation octroyés concernent la mise en œuvre de l’initiative PPTE dans six pays, dont Haïti pour 25 millions d’euros.

3) Sur le programme 853 : **le RAP ne fournit quasiment pas d’explications sur l’écart relatif aux recettes**, et explique la croissance des

¹ Ainsi sur le programme 853, suite à une **erreur de saisie**, les AE ouvertes en LFI 2006 ont été nettement supérieures aux AE engagées, conduisant à une annulation des AE non consommées (pour 371,4 millions d’euros) en loi de règlement pour 2006, puis à une réouverture pour le même montant dans la loi de finances rectificative pour 2007.

² Avec l’Azerbaïdjan, l’Egypte (métro du Caire, pour un montant de 140 millions d’euros d’AE), le Maroc, le Vietnam (métro de Hanoi et rénovation de la ligne ferroviaire Lao-Caï, pour un montant global de 177,3 millions d’euros d’AE) et le Sri Lanka (dans le cadre de la reconstruction « post-tsunami »).

engagements réalisés (supérieurs de 16 millions d'euros aux AE ouvertes en LFI¹) par le succès de l'offre de produits non souverains de l'AFD, qui conforte les nouvelles orientations stratégiques de l'Agence pour la période 2007-2012. **Votre rapporteur spécial se félicite de cette croissance, qu'il a appelée de ses vœux** à l'issue de la mission de contrôle budgétaire qu'il a réalisée en Asie du sud-est en mars 2007². **Des justifications précises sont apportées à la sous-consommation de CP** (à hauteur de 25 millions d'euros), due à des « *raisons purement techniques* » tenant au niveau élevé du compte d'approvisionnement de l'AFD, qui l'a conduite à reporter à début 2008 des appels de versements.

Si l'on examine enfin le ratio des engagements non couverts par des paiements sur le total des engagements réalisés au 31 décembre 2007, on constate qu'il est de 92,7 % pour le programme 851, de 1,9 % pour le programme 852 et de 85,3 % pour le programme 853, ce qui nécessitera donc des ajustements en 2008 et 2009 pour le premier et le troisième programmes.

C. LA PERFORMANCE PEU RÉVÉLATRICE DES PROGRAMMES

Seuls les programmes 851 et 852 sont dotés d'un objectif et d'un indicateur.

L'objectif du programme 851 illustre la vocation des financements RPE et son indicateur 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 d'un contrat dans les deux ans qui suivent la signature.

Avec un taux de **67 %**, le résultat de 2007 est inférieur à celui de 2006 mais demeure supérieur aux prévisions et à la cible de 65 %, fixée à un niveau sans doute **trop bas** pour 2009. **La pertinence de cet indicateur doit toutefois être relativisée**, tant en raison de ses résultats erratiques et de l'aléa inhérent à ces prêts que de la base restreinte de calcul (8 protocoles en 2005, 5 en 2006 et 8 en 2007). C'est donc davantage la stabilité des résultats sur le moyen terme que leur niveau une année donnée qu'il faut prendre en considération.

L'indicateur de performance du programme 852, bien renseigné, mesure la part des pays qui ont bénéficié, avec succès, de l'initiative PPTE, c'est-à-dire ceux qui ont franchi son « point d'achèvement » tout en respectant les critères de soutenabilité de la dette fixés par les institutions de Bretton Woods. Avec **91 % de pays ayant bénéficié avec succès de l'initiative PPTE**, le résultat de 2007 est quasi équivalent à celui de 2006 mais inférieur aux prévisions du PAP 2007 comme à la valeur cible fixée pour

¹ Cet écart a toutefois été intégralement compensé par une sous-consommation des crédits de bonification mis à disposition dans le programme 110.

² Cf. le rapport d'information « Opérations de contrôle budgétaire effectuées en Afrique australe et en Asie du Sud-Est » n° 374 (2006-2007) du 11 juillet 2007.

2009 (100 %), témoignant d'un certain enlisement de l'Initiative. Il reste que **la portée de cet indicateur est singulièrement réduite** par le caractère multilatéral de l'Initiative PPTE, dont la France est certes un des premiers contributeurs mais qui est avant tout liée à l'appréciation portée par le FMI et la Banque mondiale.