

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde 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, Mme Marie-France Beauvils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, 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 (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 11 |
| PREMIÈRE PARTIE – GRANDES TENDANCES DE L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE ET FRANÇAISE | 17 |
| SECTION I. ÉVOLUTION INTERNATIONALE DE L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT | 17 |
| I. L’AMORCE D’UN RETOURNEMENT DE CYCLE ? | 17 |
| A. UNE AIDE EN BAISSÉ POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS DIX ANS | 17 |
| B. L’ÉTAT D’AVANCEMENT DES OMD | 19 |
| II. L’ÉVOLUTION ATTENDUE À MOYEN TERME | 19 |
| A. DES ENGAGEMENTS INCERTAINS | 19 |
| B. L’APPORT DES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE FINANCEMENT IFFIM ET UNITAID..... | 20 |
| SECTION II. L’AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT, UN PÉRIMÈTRE PLUS VASTE QUE LA MISSION BUDGÉTAIRE | 23 |
| I. ÉVOLUTION RÉCENTE DE L’APD FRANÇAISE ET PERSPECTIVES POUR 2008 | 23 |
| A. UN COUP D’ARRÊT À L’EFFORT DE PROGRESSION DE L’AIDE | 23 |
| B. UNE AIDE EN PARTIE ARTIFICIELLE ? | 25 |
| C. VENTILATION SECTORIELLE ET GÉOGRAPHIQUE..... | 26 |
| II. LE DPT : UN OUTIL INDISPENSABLE QUI ILLUSTRE LA COMPLEXITÉ DE L’APD | 27 |
| A. 15 PROGRAMMES CONCOURANT À 3 AXES STRATÉGIQUES | 27 |
| B. 12 OBJECTIFS ET 24 INDICATEURS DE PERFORMANCE | 28 |
| C. LES PROGRÈS ET LACUNES DE LA COMPTABILISATION DES DÉPENSES D’APD | 29 |
| 1. <i>La complexité structurelle des quatre « cercles concentriques » de l’APD</i> | 29 |
| 2. <i>Les éclairages et imprécisions du DPT</i> | 31 |

| | |
|---|----|
| DEUXIÈME PARTIE – LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » | 35 |
| SECTION I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION | 35 |
| I. PRÉSENTATION GLOBALE DES EMPLOIS ET DES CRÉDITS | 35 |
| A. EMPLOIS ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES | 35 |
| B. COÛTS COMPLETS ET VENTILATION PAR TITRE..... | 36 |
| II. LES EFFORTS D'AMÉLIORATION DE LA COORDINATION ET DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE | 37 |
| A. LE NOUVEAU PLAN D'ACTION POUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE..... | 37 |
| B. LES DOCUMENTS-CADRE DE PARTENARIAT (DCP) ET STRATÉGIES SECTORIELLES | 37 |
| 1. <i>Les DCP : outils structurant ou alibi ?</i> | 37 |
| 2. <i>Les stratégies sectorielles et thématiques</i> | 39 |
| C. LE RENFORCEMENT DES FONCTIONS DE PILOTAGE DE LA DGCID | 39 |
| D. UNE AMÉLIORATION ENCORE LIMITÉE DE L'IMPACT CONCRET DE LA LOLF SUR LA GESTION DES SCAC..... | 40 |
| 1. <i>La lente diffusion des outils de contrôle de la gestion et de la performance</i> | 40 |
| 2. <i>La finalisation d'un logiciel unique</i> | 41 |
| SECTION II. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT » | 43 |
| I. PRÉSENTATION, EFFECTIFS ET COÛTS ANALYTIQUES | 43 |
| A. LES INTERVENANTS DU PROGRAMME | 43 |
| 1. <i>Un pilotage restreint en administration centrale pour des crédits « semi-standardisés »</i> | 43 |
| 2. <i>L'ADETEF, opérateur unique dont l'activité est en croissance</i> | 43 |
| B. UNE IMPUTATION RÉDUITE DES COÛTS ANALYTIQUES..... | 45 |
| II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS | 45 |
| A. STRUCTURE ET FINANCEMENT DES ACTIONS ET SOUS-ACTIONS..... | 45 |
| B. LE CONTENU DES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME | 47 |
| III. OBJECTIFS ET INDICATEURS | 47 |
| A. QUATRE OBJECTIFS INCHANGÉS ET CRITIQUÉS PAR LE CIAP | 47 |
| B. UN NOMBRE D'INDICATEURS DIVISÉ PAR DEUX EN DEUX ANS | 48 |

| | |
|---|----|
| IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO (JPE) PAR ACTION | 50 |
| A. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE MULTILATÉRALE : | |
| 654,8 MILLIONS D'EUROS | 50 |
| 1. <i>De multiples contributions obligatoires aux banques et fonds multilatéraux</i> | 50 |
| 2. <i>Les débuts encourageants de l'IFFIm</i> | 52 |
| 3. <i>Une représentation française encore insuffisante dans les institutions financières internationales</i> | 54 |
| B. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE BILATÉRALE : | |
| 177,3 MILLIONS D'EUROS | 57 |
| 1. <i>Les dépenses de fonctionnement</i> | 57 |
| 2. <i>Les dépenses d'intervention</i> | 59 |
| a) Les bonifications des prêts de l'AFD à l'outre-mer | 59 |
| b) Les bonifications des prêts de l'AFD aux Etats étrangers | 60 |
| c) Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) | 60 |
| d) L'aide budgétaire aux Etats d'Afrique et de l'Océan Indien | 61 |
| e) La coopération technique et l'ingénierie (FASEP et PRCC) | 62 |
| 3. <i>L'évolution quantitative et qualitative des ressources et concours de l'AFD</i> | 63 |
| a) La poursuite du développement de l'activité | 63 |
| b) Une situation financière qui demeure satisfaisante mais une qualité des projets en légère dégradation | 66 |
| c) L'extension du périmètre d'intervention de l'AFD dans les pays émergents | 68 |
| d) Les suites des contrôles exercés par la Cour des comptes et le nouveau Plan d'orientation stratégique | 69 |
| e) Considérer l'AFD comme un opérateur au sens de la LOLF ? | 70 |
| C. TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES : 152,6 MILLIONS D'EUROS | 72 |
| SECTION III. LE PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT » | 73 |
| I. PRÉSENTATION ET EFFECTIFS | 73 |
| A. ARCHITECTURE, STRATÉGIE ET OPÉRATEURS | 73 |
| 1. <i>Un découpage géographique simple mais facteur d'ambiguïtés</i> | 73 |
| 2. <i>La question du rattachement de l'action culturelle et de la francophonie</i> | 74 |
| 3. <i>Un programme qui ne regroupe pas tous les crédits d'APD du ministère des affaires étrangères et européennes</i> | 74 |
| 4. <i>Une stratégie en quatre axes</i> | 75 |
| 5. <i>La poursuite de la rationalisation des opérateurs</i> | 76 |
| a) Cinq opérateurs dont deux dédiés à l'APD | 76 |
| b) Des réformes organisationnelles et financières indispensables | 76 |
| c) Les vertus et risques de l'unification au sein de CampusFrance | 78 |
| d) La question de la création d'un programme dédié à la recherche | 78 |
| B. 2.873 EMPLOIS À TEMPS PLEIN | 79 |
| 1. <i>Des statuts multiples et un effort de réduction des effectifs</i> | 79 |
| 2. <i>La baisse continue du personnel d'assistance technique</i> | 82 |

| | |
|--|-----|
| II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS | 84 |
| A. VENTILATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS | 84 |
| 1. Une dotation en léger retrait par rapport à 2007 | 84 |
| 2. Imputation des coûts analytiques | 86 |
| B. UNE RÉORGANISATION PERTINENTE DES ACTIONS | 86 |
| III. OBJECTIFS ET INDICATEURS | 88 |
| A. CINQ OBJECTIFS INCHANGÉS | 88 |
| B. TREIZE INDICATEURS AU LIEU DE DOUZE EN 2007 | 89 |
| IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION | 90 |
| A. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX..... | 90 |
| 1. Bourses, missions d'experts et invitations | 90 |
| 2. Opérations de transfert hors FSP..... | 91 |
| 3. Une aide-projet croissante et davantage confiée à l'AFD | 91 |
| a) La finalisation des transferts sectoriels à l'AFD..... | 91 |
| b) Des montants en hausse soutenue | 92 |
| c) Un portefeuille de projets FSP qui pourrait être davantage rationalisé | 93 |
| B. ANIMATION DU RÉSEAU ET COORDINATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : 104,5 MILLIONS D'EUROS | 94 |
| C. POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES BILATÉRALES DANS LES PAYS ÉMERGENTS ET À REVENU INTERMÉDIAIRE : 105,6 MILLIONS D'EUROS | 95 |
| 1. Promotion de l'enseignement supérieur et recherche en faveur du développement | 95 |
| 2. Affirmation de la dimension culturelle du développement | 96 |
| 3. Développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté | 96 |
| D. POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES BILATÉRALES DANS LES PAYS DE LA ZSP ET LES PMA : 764,4 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 669,4 MILLIONS D'EUROS EN CP | 97 |
| 1. Les bourses, échanges et instruments d'aide-projet | 97 |
| 2. L'aide budgétaire post-conflit et aux sorties de crise | 98 |
| 3. La diminution du soutien à la coopération décentralisée | 98 |
| 4. Le soutien aux ONG | 99 |
| 5. La débudgétisation intégrale des C2D | 100 |
| E. COOPÉRATION MULTILATÉRALE : 1,17 MILLIARD D'EUROS..... | 104 |
| 1. La poursuite de l'augmentation des contributions volontaires à l'ONU et aux organisations internationales | 104 |
| 2. La quasi-stabilité des crédits de la francophonie | 105 |
| 3. La France, deuxième contributeur au Fonds de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme..... | 106 |
| 4. Une augmentation sous-estimée de la contribution de la France au FED | 107 |
| a) Une forte hausse probable de la contribution française | 107 |
| b) Le suivi financier du FED et le recours croissant à l'aide budgétaire..... | 109 |
| F. AIDE HUMANITAIRE ET ALIMENTAIRE : 41,3 MILLIONS D'EUROS | 110 |
| 1. La situation toujours tendue du Fonds d'urgence humanitaire..... | 110 |
| 2. L'aide alimentaire..... | 112 |

| | |
|--|-----|
| SECTION IV. LE PROGRAMME 301 « CODÉVELOPPEMENT » | 113 |
| I. PRÉSENTATION ET STRATÉGIE | 113 |
| II. STRUCTURE ET FINANCEMENT DES ACTIONS | 114 |
| A. VENTILATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS | 114 |
| B. LES DÉPENSES FISCALES AU TITRE DE L'ÉPARGNE POUR LE CODÉVELOPPEMENT..... | 115 |
| C. LES COÛTS ANALYTIQUES | 117 |
| III. DEUX OBJECTIFS ET TROIS INDICATEURS | 117 |
| IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION | 119 |
| A. AIDES MULTILATÉRALES EN FAVEUR DU CODÉVELOPPEMENT : 3 MILLIONS D'EUROS..... | 119 |
| B. AIDES À LA RÉINSTALLATION DES MIGRANTS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE : 5 MILLIONS D'EUROS..... | 119 |
| C. AUTRES ACTIVITÉS BILATÉRALES DE CODÉVELOPPEMENT : 21 MILLIONS D'EUROS..... | 120 |
| TROISIÈME PARTIE LES MISSIONS HORS BUDGET GÉNÉRAL | 121 |
| SECTION I LA MISSION « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS » | 121 |
| I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION | 121 |
| A. TROIS PROGRAMMES QUI ONT SUCCÉDÉ À D'ANCIENS COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR..... | 121 |
| B. UNE MISSION DANS LE PÉRIMÈTRE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT | 122 |
| 1. La comptabilisation des annulations en APD | 122 |
| 2. L'impact très variable des prêts | 123 |
| 3. Aperçu global des créances détenues par la France sur les Etats étrangers | 124 |
| II. LE PROGRAMME 851 « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS, DE LA RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS, EN VUE DE FACILITER LA RÉALISATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES » | 126 |
| A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME | 126 |
| 1. Nature des prêts financés sur ce programme..... | 126 |
| 2. Equilibre financier et justification des recettes | 128 |
| B. OBJECTIF ET INDICATEUR..... | 129 |
| C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO..... | 129 |
| 1. Les autorisations d'engagement..... | 130 |
| 2. Les crédits de paiement..... | 130 |

| | |
|---|-----|
| III. LE PROGRAMME 852 « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE » | 131 |
| A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME | 131 |
| 1. <i>Un programme dédié aux allègements de dette</i> | 131 |
| 2. <i>L'initiative PPTE et l'approche d'Evian : un coût élevé mais des résultats non négligeables</i> | 132 |
| a) L'initiative PPTE et son prolongement l'IADM..... | 132 |
| b) L' « approche d'Evian » pour les pays non PPTE..... | 133 |
| c) Des résultats tangibles mais qui ne doivent pas occulter la nécessaire promotion d'un cadre d'endettement soutenable sur le long terme..... | 133 |
| 3. <i>Equilibre financier et justification des recettes</i> | 135 |
| B. L'IMPACT FINANCIER DES ANNULATIONS ET CONSOLIDATIONS DE DETTE | 136 |
| 1. <i>Des mécanismes variés et complexes d'imputation</i> | 136 |
| 2. <i>Une meilleure information sur les annulations réalisées via la Coface</i> | 139 |
| C. OBJECTIF ET INDICATEUR..... | 140 |
| D. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO | 140 |
| 1. <i>Une justification toujours aussi lapidaire</i> | 140 |
| 2. <i>L'impact du traitement de la dette irakienne</i> | 141 |
| IV. LE PROGRAMME 853 « PRÊTS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN VUE DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DANS DES ETATS ÉTRANGERS » | 142 |
| A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME | 142 |
| 1. <i>Objectif et nature des prêts financés sur ce programme</i> | 142 |
| 2. <i>Equilibre financier et justification des recettes</i> | 142 |
| B. OBJECTIFS ET INDICATEURS | 143 |
| C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO..... | 143 |
| SECTION II. LA MISSION « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » | 145 |
| I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION | 145 |
| A. UNE MISSION STRUCTURÉE EN TROIS PROGRAMMES | 145 |
| B. UNE MISSION NON DOTÉE DE CRÉDITS EN 2008 COMME EN 2007 | 145 |
| II. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA COOPÉRATION AVEC LA ZONE FRANC | 146 |
| III. LES FONDEMENTS ET MODALITÉS DE LA COOPÉRATION MONÉTAIRE | 147 |
| A. QUATRE PRINCIPES | 147 |
| B. TROIS UNIONS ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES..... | 147 |
| C. LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION AVEC L'UMOA | 148 |
| IV. L'AVENIR DU FRANC CFA | 149 |

| | |
|---|-----|
| LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 151 |
| AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES | 153 |
| GLOSSAIRE | 159 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 161 |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

I – MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT »

1 – Stratégie et périmètre de l'aide au développement

- Avec une APD équivalente à 0,42 % du RNB en 2007 (hors UNITAID et IFFIm) et après avoir été approché en 2006 (0,47 %), l'objectif de 0,50 % en 2007 n'a pu être tenu. A plus long terme, **le respect de l'objectif de 0,7 %, reporté à 2015, devient hasardeux**. Les CP de la mission APD sont en légère diminution mais les AE augmentent de 13,5 %. Cette évolution s'inscrit dans un **contexte de baisse globale de l'APD internationale en 2006**, pour la première fois depuis 10 ans.

- Le nombre important de programmes (15, dont 3 comptes d'opérations financières) considérés dans le DPT comme contribuant à la politique française d'aide témoigne des limites de la LOLF dans l'amélioration de la lisibilité de l'action gouvernementale.

- **Les crédits multilatéraux de promotion de la culture française et de la francophonie** ne constituent pas réellement de l'APD et pourraient donc figurer dans le programme le programme 185 « *Rayonnement culturel et scientifique* » de la mission « *Action extérieure de l'Etat* » plutôt que dans le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* ».

- Ainsi que votre rapporteur spécial l'a déjà relevé, les dons privés aux ONG humanitaires devraient être comptabilisés dans la **dépense fiscale** affectée à la mission APD, qui ne comprend actuellement que les déductions fiscales afférentes au compte-épargne codéveloppement. Cette dépense fiscale devrait également être comptabilisée par le CAD.

- Les dépenses d'intervention de l'action 1 du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » relatives au Fonds « sarcophage » de Tchernobyl (6,2 millions d'euros de CP), au *Northern dimension environmental partnership* (1,8 million d'euros) et au Compte pour la sûreté nucléaire (5 millions d'euros) **ont trait à la dépollution et à la sécurité nucléaires et ne devraient donc pas figurer dans la mission**, ainsi que l'a également préconisé le CIAP.

- La subvention octroyée par le MINEFE à l'ADETEF pourrait être rattachée au programme 218 « *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* » de la mission « *Budget, comptes publics et fonction publique* », compte tenu du champ géographique de cet opérateur, principalement tourné vers les pays émergents.

2 – Présentation des documents budgétaires et outils de la performance

- Les 12 objectifs et 24 indicateurs du DPT donnent une image assez exhaustive et cohérente de la politique publique d'APD. **L'indicateur 9.1**, anecdotique et dont la méthodologie est sujette à caution, **devrait cependant être supprimé**.

- Un **réel effort de pilotage et de coordination de l'aide** a été accompli ces deux dernières années, ce qui était absolument nécessaire compte tenu de la multitude d'intervenants. Les documents-cadres de partenariat ne sont cependant pas exempts d'ambiguïtés, et les partenariats public-privé (tel que l'Alliance pour le développement) doivent être amplifiés.

- **Le contenu du DPT a été enrichi et se révèle assez précis** sur les mécanismes de coordination et sur le rôle de l'AFD. **Certaines lacunes devraient cependant être corrigées** : explications parcellaires sur certaines composantes importantes de l'aide (quote-part du prélèvement sur recettes au profit du budget européen), imprécisions dans la ventilation par instruments, contradiction apparente sur l'impact des annulations et refinancements de dette.

- Les informations du DPT sur **l'écolage et l'aide aux réfugiés**, qui représentent environ 15 % de l'aide (soit 1,3 milliard d'euros en 2008), sont toujours **inexistantes** et entretiennent un réel doute sur la légitimité de leur notification complète en APD, que l'absence de réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial ne peut lever.

- L'impact concret de la LOLF sur la gestion des SCAC progresse **trop lentement**. La mise en place d'un **logiciel unique** de programmation et de suivi des crédits, en remplacement des quatre applications actuelles, est particulièrement opportune et permettra d'améliorer la productivité.

- Dans son rapport d'audit, le CIAP a souligné « *l'absence de rattachement lisible et direct des objectifs à la finalité même du programme* » 110. La difficulté structurelle de la mesure de l'impact réel de l'APD sur le développement demeure néanmoins inévitable. La justification au premier euro a été enrichie, mais est **trop imprécise sur la rémunération de l'AFD, le financement de l'IFFIm et les bonifications des prêts de l'AFD à l'outre-mer**.

- Les estimations à moyen terme (2008-2010) de couverture des engagements sur le programme 110 laissent prévoir une **couverture insuffisante** qui ne pourrait être résorbée que par une hausse substantielle des CP et une diminution des nouvelles AE.

- La justification au premier euro du programme 209 est **complète et précise**. **La structure des actions a été largement révisée**, conformément aux recommandations du CIAP, et permet de beaucoup mieux identifier les grands axes du programme. L'ancienne action 4, véritable « fourre-tout » a ainsi été reventilée. Certaines cibles ont été relevées et un **nouvel indicateur de la performance du FED** a été très opportunément intégré ; il pourrait néanmoins être amélioré et complété par un indicateur analogue sur le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. De même, l'indicateur mesurant l'efficacité de la procédure de financement des ONG est encore perfectible.

3 – Effectifs, opérateurs et assistance technique

- Le plafond d'emplois de la mission, quasi intégralement imputé sur le programme 209, prévoit une **réduction nette de 110 ETPT**, conformément aux engagements pris dans le contrat de modernisation du MAEE. La **DGCID**, qui emploie 485 ETPT dont 333 sur le programme 209, **a vocation à se recentrer davantage sur des fonctions de stratégie, de pilotage et de coordination**, en tant qu'administration « de mission ».

- La réforme des opérateurs se poursuit et s'est traduite par de nombreuses mesures dans le cas de CulturesFrance. En revanche **l'AFD n'est pas considérée comme un « opérateur LOLF »** bien qu'elle soit dans les faits traitée comme telle. La négociation des conventions d'objectifs et de moyens avec les opérateurs du MAEE tend à s'étirer dans le temps.

- La situation financière du GIP FCI s'est améliorée et les perspectives d'autofinancement apparaissent réelles. Il ne joue cependant pas encore le rôle transversal auquel il a vocation ; **le projet de lui transférer la gestion de l'assistance technique du MAEE est à cet égard pertinent**.

- La subvention de fonctionnement à l'ADETEF se maintient à un niveau élevé (4,7 millions d'euros) alors que cet opérateur bénéficie d'une **amélioration de ses ressources propres** sur jumelages et appels d'offres. Cet opérateur ayant vocation à s'autofinancer, comme FCI dont le financement par le MAEE est en diminution, il est proposé de **réduire cette subvention**.

- Les dépenses prévisionnelles afférentes aux **contentieux** sont désormais budgétisées.

- La dotation du HCCI est reconduite (620.000 euros), mais cette **instance n'apparaît pas indispensable et fait en partie double emploi** avec l'AFD, qui a engagé un effort substantiel d'augmentation de sa production intellectuelle.

4 – Agence française de développement

- **La situation financière de l'Agence est satisfaisante** (résultat net, ratio de solvabilité, niveau d'impayés) et bénéficie des revenus de prêts en croissance ; elle permet donc à l'Etat de la « solliciter » pour faire face à la pénurie budgétaire. L'intégralité du résultat de 2007 devrait ainsi être réinvesti en 2008 : 100,7 millions d'euros au titre des bonifications de prêts du programme 110, 113,9 millions d'euros pour les C2D et 31 millions d'euros pour les dons-projets, **soit un minimum de 245,6 millions d'euros**, à comparer aux 248 millions d'euros de résultat enregistrés en 2006. **Le CIAP comme votre rapporteur spécial s'interroge sur la conformité aux principes budgétaires de cette pratique**, qui s'apparente à une contraction entre recettes et dépenses.

- La **performance du portefeuille** de projets en 2006 a légèrement régressé (35 % de projets à risques, contre 34 % fin 2005) mais demeure honorable compte tenu de la zone d'intervention de l'Agence. L'AFD s'est néanmoins fixé des **objectifs très ambitieux voire surdimensionnés pour 2007** (en particulier une part de projets à risque inférieure à 30 %). Le nouveau plan d'orientation stratégique pour 2007-2011 et le plan d'affaires de Proparco énoncent par ailleurs des priorités et objectifs cohérents.

- L'implantation de l'Agence dans **quatre pays émergents** (Brésil, Chine, Inde, Indonésie) doit faire l'objet d'une **évaluation**, remise fin 2008. Compte tenu des **réserves** déjà émises par votre rapporteur spécial sur cette stratégie, que sa mission de contrôle en Chine a contribué à confirmer, il sera particulièrement vigilant sur les résultats de cette évaluation.

5 – Aide multilatérale

- Le nouveau Fonds d'appui à l'amélioration du secteur privé en Afrique (**FIAS**), auquel la France contribue sur le programme 110, **fait en partie doublon** avec les actions menées par l'AFD, Proparco, l'ADETEF et les SCAC en matière de certification de produits et filières et de formation des administrations et douanes.

- La France est très visible au sommet des grandes institutions économiques internationales (FMI, BERD, BCE, OMC) mais demeure **insuffisamment représentée dans l'encadrement de la Banque mondiale et du FMI**.

- Avec 160 à 170 millions d'euros en année pleine, les recettes de la contribution de solidarité sur les billets d'avion se révèlent **inférieures de 30 millions d'euros aux prévisions**.

- **Les missions des institutions de la francophonie sont trop extensives** et laissent planer une ambiguïté sur leur vocation première, qui semble aujourd'hui hésiter entre développement, diversité culturelle, promotion de la langue française et diplomatie pour la paix. **La francophonie se confond trop souvent avec la francophilie**.

- L'amélioration des engagements et décaissements du FED, largement liée au recours à l'aide budgétaire et à des fonds multilatéraux, est appelée à se poursuivre dans les prochaines années et fait craindre – si aucun accord politique n'intervient – une **importante sous-budgétisation de la contribution française en 2008**. Les estimations communiquées par le MAEE portent ainsi sur un versement de 955 millions d'euros, supérieur de 230 millions d'euros à la dotation inscrite sur le programme 209 ; une estimation *a minima* fait escompter une sous-budgétisation d'environ 60 millions d'euros.

6 – Aide bilatérale

- Les modalités de rémunération de Natixis, qui assure la gestion des prêts de la Réserve pays émergents pour le compte de l'Etat, ont été **sensiblement revues à la hausse**, notamment du fait de transfert de dossiers auparavant gérés par l'AFD.

- Les crédits de rémunération de l'AFD au titre des dons-projets et des C2D pourraient être **transférés** du programme 110 au programme 209, en cohérence avec les financements de ce programme.

- Parmi les nombreux programmes de bourse que finance le programme 209 (dont certains dédiés à l'attractivité des élites des pays émergents), **le programme Quai d'Orsay-entreprises est bien conçu et mérite d'être encouragé.**

- **L'aide-projet bilatérale du programme 209 augmente substantiellement**, de 19,4 % pour les AE et de 9,4 % pour les CP, et illustre le rôle désormais prépondérant de l'AFD, qui dispose d'une expérience encore modeste dans les secteurs de la formation professionnelle et de l'éducation de base.

- Les dons du **FASEP-études** sont comptabilisés en APD bien que les dossiers concernent majoritairement des pays émergents et des pays non compris dans la liste du CAD (Bulgarie, Russie).

- Ainsi que votre rapporteur spécial le prévoyait fin 2006, la **sous-budgétisation potentielle** du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) au regard des AE ouvertes en 2007 (70 millions d'euros) est **compensée par un triplement des CP**, à 15 millions d'euros. Un **effort de sincérité budgétaire** a également été accompli pour l'aide budgétaire post-conflit et aux sorties de crise, nettement sous-budgétisée en 2007.

- Le financement des contrats de désendettement-développement – C2D (185 millions d'euros prévus en 2008) est désormais **intégralement débudgétisé**, et repose à la fois sur un prélèvement du résultat de l'AFD et de nouvelles modalités de traitement des créances. Votre rapporteur spécial rappelle également que **le canal de l'aide budgétaire globale** (tel qu'il est pratiqué à Madagascar) **n'est pas conforme à la doctrine d'emploi du C2D.**

- D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, **l'association L'Arche de Zoé n'a bénéficié d'aucun financement public français** (MAAIONG, SCAC ou AFD) au cours de la période récente.

7 – Codéveloppement

- **La création d'un programme dédié est opportune**, malgré le volume modeste de ses crédits (répartis sur 3 actions), et traduit clairement une priorité du gouvernement.

Votre rapporteur spécial préconise la **fusion des deux premiers indicateurs et la création d'un nouvel indicateur**, complémentaire de l'évaluation de la dépense fiscale et associé au second objectif, dédié aux résultats du compte et du livret d'épargne pour le codéveloppement. Les cibles pour 2010 afférentes au volume de projets individuels et collectifs de codéveloppement semblent également **peu ambitieuses** et reposent surtout sur l'élargissement des pays-cibles.

II – COMPTE « PRETS A DES ETATS ETRANGERS »

- **La justification au premier euro des prévisions de recettes sur les trois programmes demeure insuffisante. Celle des dépenses est inégale, et évasive s'agissant du programme 852 « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France »**, les prévisions d'accord en Club de Paris ayant une incidence diplomatique. Les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial apportent un complément insuffisant. De fait, les prévisions de décaissements de prêts sur le programme 852 sont largement tributaires des incertitudes entourant la situation politique de la Côte d'Ivoire ou de la République démocratique du Congo (RDC).

- Les prêts de la Réserve pays émergents (programme 851) contribuent formellement à l'APD, les 18 pays éligibles étant inscrits sur la liste du CAD, mais leurs caractéristiques (aide liée en faveur de pays à revenu intermédiaire) en font un **instrument qui ne répond pas aux priorités de l'aide** et en particulier des OMD.

- La **pertinence de l'indicateur** du programme 851 doit être relativisée, tant en raison de ses résultats erratiques et de l'aléa inhérent à ces prêts que de la base relativement restreinte de calcul. La cible de 65 % de protocoles de prêts signés et imputés, initialement fixée pour 2009, a été décalée à 2012, et les résultats ont culminé à 80 % en 2006.

En outre, l'indicateur du programme 852 ne constitue que la reprise d'un objectif international relatif à une initiative PPTE en fin de cycle, et **n'informe guère le citoyen sur la plus-value réellement apportée par la France dans ce dispositif**, pas plus que sur l'impact de celui-ci sur le développement des pays considérés.

- L'initiative PPTE, complétée par l'Initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM), a un coût élevé pour les bailleurs. Elle n'est pas une panacée et ses résultats, bien que tangibles, **peuvent être hypothéqués par un réendettement excessif** des pays bénéficiaires, en particulier auprès de pays émergents qui ne participent pas à l'initiative (Chine) et sont susceptibles d'octroyer de nouveaux prêts à des conditions onéreuses. Il importe donc de se montrer très vigilant sur le maintien de la soutenabilité de l'endettement.

- Les trois-quarts du montant prévisionnel d'annulations de créances portées par la **Coface** pour 2008 concernent **trois pays** (Egypte, Irak et RDC). Votre rapporteur spécial s'interroge néanmoins sur l'imputation en APD d'annulations de créances sur la **Pologne** (25,6 millions d'euros), et constate que les prévisions transmises par le MINEFE (951 millions d'euros en 2008) **diffèrent de celles inscrites dans le DPT** (655 millions d'euros).

- Le nouvel instrument de l'AFD qu'est le **prêt très concessionnel contracyclique** (PTCC), qui s'inscrit dans la nouvelle doctrine d'intervention de l'Agence sur la reprise des prêts aux pays ayant bénéficié de l'initiative PPTE et exerce un impact sur les crédits du programme 853, est bien conçu et répond à une approche prudente. La faculté de suspension du versement des annuités en cas de détérioration réelle de la solvabilité doit néanmoins être suffisamment encadrée.

III – COMPTE « 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, **vostra rapporteur spécial n'a pas de remarques particulières à formuler** sur la mission « *Accords monétaires internationaux* ».

Il considère également qu'un nouvel aménagement des parités du franc CFA n'est sans doute pas envisageable à court terme, compte tenu notamment des tensions économiques et sociales qu'elle pourrait créer dans les pays de la zone.

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

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

I. L'AMORCE D'UN RETOURNEMENT DE CYCLE ?

A. UNE AIDE EN BAISSSE POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS DIX ANS

Selon les données préliminaires publiées par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en avril 2007, l'aide publique au développement (APD) des 22 pays membres de l'OCDE a affiché **une baisse de 5,1 % en 2006 avec 103,9 milliards de dollars** (dont 19,2 milliards de dollars au titre des allègements de dette), **soit 0,30 % du revenu national brut (RNB) global. En termes réels, il s'agit de la première diminution de l'APD depuis 1997.**

Cette contraction avait cependant été anticipée¹, le niveau de 2005 (106,8 milliards de dollars) ayant été considéré comme particulièrement élevé en raison de l'ampleur des annulations de dette conclues dans le cadre du Club de Paris, notamment en faveur de l'Irak (3 milliards de dollars) et du Nigeria (11 milliards de dollars). Si l'on fait abstraction de ces sommes, l'APD n'a fléchi que de 1,8 % en 2006.

Les apports nets d'APD bilatérale à l'Afrique subsaharienne ont progressé de 23 % en termes réels, mais de **2 % hors allègements de dette** au profit du Nigeria, pour s'établir aux alentours de 28 milliards de dollars. En part du RNB, **la France se maintient à son niveau de 2005 avec 0,47 %**, selon un rythme conforme à l'engagement, pris par le précédent Président de la République, d'un seuil de 0,5 % en 2007.

Les seuls pays qui ont atteint ou dépassé l'objectif de 0,7 % du RNB fixé par les Nations Unies sont la Suède, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et le Danemark, la France figurant en septième position. **En volume, la France figure au quatrième rang derrière les Etats-Unis, le Japon et le Royaume-Uni.**

Les apports cumulés d'aide des 15 membres du CAD appartenant à l'Union européenne ont représenté 57 % de l'APD totale avec 58,9 milliards de dollars (soit une hausse de 2,7 %). **L'objectif de 0,39 % du RNB fixé en 2002 a été dépassé avec 0,43 %**, essentiellement grâce aux

¹ Cf. la contribution de votre rapporteur spécial au tome II du rapport n° 418 (2005-2006) sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005.

remises de dettes. Individuellement, seuls l'Espagne (du fait de changements comptables), la Grèce, l'Italie et le Portugal ont manqué l'objectif.

Depuis 2002, **certains membres de l'Union européenne se sont fixés des objectifs encore plus ambitieux pour 2006, également atteints**. La Belgique s'est engagée à consacrer 0,5 % de son RNB à l'APD ; la Suède a dépassé son objectif d'y affecter 1 % de son RNB ; et le Danemark s'est engagé à maintenir ce ratio à 0,8 % au minimum. La Norvège n'est cependant pas parvenue à atteindre son objectif de consacrer 1 % de son RNB à l'APD en 2005, en raison de la vigoureuse croissance de son RNB.

Certains importants donateurs enregistrent une baisse substantielle de leur aide : Etats-Unis (- 20 %), Japon (- 9,6 %, en raison de l'austérité budgétaire) ou Italie (- 30 %).

APD des principaux pays de l'OCDE membres du CAD (estimations pour 2006)

(en millions de dollars courants)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Variation réelle 2005/2006* | APD/ PNB en 2006 |
|-----------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|--------------------------------|---------------------|
| Allemagne | 6.784 | 7.534 | 10.082 | 10.351 | 0,9 % | 0,36 % |
| Belgique | 1.853 | 1.463 | 1.963 | 1.968 | - 2,7 % | 0,50 % |
| Canada | 2.031 | 2.599 | 3.756 | 3.713 | - 9,2 % | 0,30 % |
| Danemark | 1.748 | 2.037 | 2.109 | 2.234 | 2,9 % | 0,80 % |
| Espagne | 1.961 | 2.437 | 3.018 | 3.801 | 20,3 % | 0,32 % |
| Etats-Unis | 16.320 | 19.705 | 27.622 | 22.739 | - 20 % | 0,17 % |
| France | 7.253 | 8.473 | 10.026 | 10.448 | 1,4 % | 0,47 % |
| Italie | 2.433 | 2.462 | 5.091 | 3.672 | - 30 % | 0,20 % |
| Japon | 8.880 | 8.922 | 13.147 | 11.608 | - 9,6 % | 0,25 % |
| Norvège | 2.042 | 2.199 | 2.786 | 2.946 | 4,9 % | 0,89 % |
| Pays-Bas | 3.972 | 4.204 | 5.115 | 5.452 | 4,2 % | 0,81 % |
| Royaume-Uni | 6.282 | 7.883 | 10.767 | 12.607 | 13,1 % | 0,52 % |
| Suède | 2.400 | 2.722 | 3.362 | 3.967 | 15 % | 1,03 % |
| Suisse | 1.299 | 1.545 | 1.767 | 1.647 | - 7 % | 0,39 % |
| Etats de l'UE | 37.130 | 42.910 | 55.745 | 58.902 | 2,7 % | 0,43 % |
| Commission européenne | N.D. | 8.704 | 9.390 | 10.204 | 5,7 % | N.S. |
| Total G7 | 49.983 | 57.578 | 80.492 | 75.138 | - 8,7 % | 0,26 % |
| Total CAD | 69.085 | 79.553 | 106.777 | 103.940 | - 5,1 % | 0,30 % |

* 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

B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES OMD

Les **huit Objectifs du Millénaire pour le développement** (OMD, 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 subsaharienne¹. **Le bilan à mi-parcours est contrasté et il est acquis que les OMD ne seront pas atteints partout**, alors que le creusement des inégalités est un fait majeur depuis 7 ans.

Les besoins financiers sont importants pour garantir des avancées certaines dans l'atteinte des OMD. Ainsi l'initiative Education pour Tous requiert des flux annuels d'aide estimés à 3 milliards de dollars, **soit trois fois les flux constatés en 2005**. Pour réaliser les OMD relatifs à la santé, les besoins annuels sont évalués à 28 milliards de dollars par an et ne sont que très partiellement couverts pour le moment. Rien que pour le paludisme, l'OMS estime les besoins à 2,9 milliards de dollars par an, or seuls 650 millions de dollars sont pour le moment garantis.

II. L'ÉVOLUTION ATTENDUE À MOYEN TERME

A. DES ENGAGEMENTS INCERTAINS

Se fondant sur les déclarations publiques de ses membres et sur la tendance récente, le CAD avait réalisé en 2005 des **projections à l'horizon 2010**, dont il ressortait notamment que **la France, si elle poursuivait son effort, pourrait consacrer 0,61 % de son RNB à l'APD**. Les autres ratios significatifs sont de 0,51 % pour l'Allemagne, 0,80 % pour les Pays-Bas, 0,59 % pour le Royaume-Uni, 0,18 % pour les Etats-Unis et 0,22 % pour le Japon. L'inflexion constatée en 2006 contrevient cependant à ce scénario, et **l'APD devrait selon l'OCDE marquer un nouveau recul en 2007**, à mesure que s'amenuise le volume des remises de dette en faveur de l'Irak et du Nigeria.

L'Union européenne a décidé en 2005 de renforcer encore son effort d'aide et d'affecter à cette dernière 0,56 % du RNB cumulé de ses membres en 2010, avec un objectif minimum par Etat membre de 0,51 %. L'Australie et le Japon ont également pris des engagements de hausse soutenue.

Le dernier **sommet du G8**, qui s'est déroulé à Heiligendamm du 6 au 8 juin 2007, a été dominé par les enjeux liés au changement climatique, mais une déclaration sur la croissance et la responsabilité en Afrique a également été adoptée : **elle confirme les engagements pris lors du sommet de Gleneagles**

¹ 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.

en 2005, soit la compensation de l'initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM), et le doublement de l'aide à l'Afrique entre 2004 et 2010.

Cette déclaration consacre un chapitre à la bonne gouvernance et au renforcement des capacités institutionnelles qui réitère le soutien du G8 au **mécanisme de revue par les pairs du NEPAD**, accueille favorablement le Plan d'action pour la bonne gouvernance financière adopté par les ministres des finances du G8 et d'Afrique, et adresse un appel clair à un **comportement responsable en matière de réendettement**.

Un autre chapitre est consacré à la **paix et à la sécurité en Afrique** et un troisième aux questions de **santé**, rappelant l'objectif d'accès universel aux traitements contre le sida d'ici 2010. Ce texte annonce par ailleurs la fourniture d'au moins 60 milliards de dollars « *dans les années à venir* » pour la lutte contre les trois grandes pandémies, et annonce que le G8, avec d'autres bailleurs, contribuera à la reconstitution des ressources du Fonds mondial en mentionnant, à l'horizon 2010, un objectif de dotation de 6 à 8 milliards de dollars par an. La France a par ailleurs annoncé qu'elle se fixait l'objectif de consacrer 1 milliard de dollars par an à la santé en Afrique.

Il est cependant clair que ce sommet n'a pas donné lieu à des percées sur les questions de développement, et que le texte consacré à l'Afrique reste assez général et ne comporte pas de nouveaux engagements chiffrés, **reflétant avant tout la volonté du G8 de s'en tenir aux engagements déjà pris**.

B. L'APPORT DES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE FINANCEMENT IFFIM ET UNIT AID

Afin de mieux contribuer aux OMD, la communauté internationale a entrepris certaines réflexions et initiatives sur de nouveaux moyens de financement permettant d'allier **mutualisation** et **prévisibilité** des ressources sur le long terme.

Le projet franco-britannique de facilité internationale de financement s'est concrétisé en avril 2004 par la facilité internationale de financement pour la vaccination (*International finance facility for immunisation – IFFIm*). Six Etats européens¹ et l'Afrique du Sud (depuis mars 2007) participent à ce dispositif, qui donnera lieu à **neuf émissions obligataires successives** afin de lever plus de 4 milliards de dollars sur les marchés, la première émission ayant été lancée en novembre 2006². Les modalités de l'IFFIm sont explicitées *infra*.

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** (CIS), qui est effective depuis le 1^{er} juillet 2006 et prévoit une

¹ Outre la France et le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie, la Norvège et la Suède.

² *Seuls les versements des Etats au véhicule émetteur des obligations sont comptabilisables en APD, et non le montant des émissions elles-mêmes.*

taxe de 1 à 40 euros, selon la nature du vol et la classe concernée¹, sur l'ensemble des vols commerciaux au départ du territoire français (à l'exception des territoires d'outre-mer qui ne relèvent pas du statut de DOM). **Ving-huit autres pays se sont également engagés dans une procédure d'adoption** de cette contribution, finalisée pour 8 pays.

Cette contribution a rapporté 40 millions d'euros en 2006, et le produit devrait être de **160 à 170 millions d'euros en année pleine dès 2007**, soit un montant inférieur à l'estimation initiale de 200 millions d'euros. Conformément au décret du 12 septembre 2006, ces recettes sont affectées à un fonds de solidarité pour le développement et servent à financer à hauteur d'au moins 90 % la nouvelle facilité internationale d'achat de médicaments (FIAM/Unitaid), et l'IFFIm pour le solde.

La FIAM/UNITAID a été officiellement lancée en septembre 2006 par le **Brésil, le Chili, la France, la Norvège et le Royaume-Uni**. Depuis lors, 25 pays, la fondation Gates et la Banque islamique de développement ont confirmé leur soutien financier à cette initiative. Les ressources escomptées d'UNITAID pour 2006 et 2007 s'élèvent à 353 millions d'euros. La Facilité est hébergée par l'OMS et finance des programmes durables d'accès aux traitements et aux tests diagnostic, contre le sida, le paludisme et la tuberculose. Les programmes sont mis en œuvre par des organisations partenaires (OMS, UNICEF, fondation Clinton, Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme). A l'instar de l'IFFIm, la **mutualisation** et la **prévisibilité** des ressources permettent de peser sur les prix et de garantir un accès durable aux traitements.

En juin 2007, UNITAID a déjà engagé un total de **258 millions d'euros d'actions** dans 65 pays bénéficiaires, dont 85 % au moins en faveur des pays à faible revenu. Une part importante des médicaments achetés grâce à UNITAID est d'ores et déjà arrivée dans les pays. En 2007, 100.000 enfants séropositifs bénéficieront ainsi d'anti-rétroviraux dans 34 pays d'Afrique et d'Asie, 65.000 malades du sida et 150.000 enfants touchés par la tuberculose seront soignés, et 12 millions de traitements contre le paludisme seront fournis. Enfin, une **baisse des prix** des traitements de seconde ligne contre le sida a été obtenue en mai 2007 dans ces pays par l'intermédiaire de la Fondation Clinton (de 25 % à 50 % selon le niveau de revenu des pays).

¹ 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.

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 2008

A. UN COUP D'ARRÊT À L'EFFORT DE PROGRESSION DE L'AIDE

Entre 2000 et 2006, l'APD française globale (donc en incluant l'aide apportée aux collectivités d'outre-mer à statut particulier) a progressé de près de 90 % pour s'établir à 8.446 millions d'euros, soit 0,47 % du RNB. Par rapport à 2005, l'année 2006 a en particulier été marquée par le maintien des allègements de dette à un très haut niveau (près du tiers de l'aide) et une diminution prononcée (- 29,3 %) des contributions aux fonds multilatéraux.

Pour la première fois depuis sept ans, les estimations en exécution pour 2007 prévoient une diminution de l'APD à hauteur de 605 millions d'euros, essentiellement en raison de la forte baisse des allègements de dettes et de l'aide-programme, pour une part du RNB qui passerait de 0,47 % à 0,42 %. Ces estimations se révèlent inférieures de plus de 1,3 milliard d'euros aux prévisions qui figuraient dans le document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances pour 2007.

L'objectif d'une aide se situant à 0,50 % du RNB en 2007 ne sera donc pas tenu ; en outre le second objectif de 0,7 % du RNB a été reporté à des temps plus lointains (2015 au lieu de 2012), renforçant les incertitudes sur sa réalisation.

L'évolution escomptée en 2008 (cf. tableau ci-après) table sur une progression de 931 millions d'euros, principalement au profit de l'aide bilatérale, pour atteindre un ratio de 0,45 % du RNB (0,46 % en incluant la contribution internationale sur les billets d'avion), ce qui ne permettrait toujours pas d'atteindre l'objectif annoncé en 2002. Les refinancements et allègements de dette augmenteraient de 57 % et l'aide-projet de 21 %.

La fiabilité de ces prévisions est toutefois fortement sujette à caution, compte tenu des écarts constatés dans le passé entre prévision et exécution, en particulier en 2007. Rien ne garantit donc que ce ratio de 0,45 % sera effectivement atteint en 2008, d'autant qu'il repose notamment, comme en 2007, sur des prévisions d'annulations et de refinancements massifs de dette au profit de la République démocratique du Congo et de la Côte d'Ivoire, dont le caractère reste hautement aléatoire¹.

¹ Prévues pour mi 2006, puis fin 2006, puis pour l'année 2007, ces annulations ne sont toujours pas intervenues du fait de l'absence d'accord avec le FMI.

Votre rapporteur spécial s'inquiète de cette évolution – certes liée à des contraintes budgétaires majeures – qui confirme ses inquiétudes de la fin 2006 comme la difficulté pour le budget de l'Etat de « tenir la distance » et de respecter des engagements sur le long terme. Avec la diminution progressive des allègements de dette et l'essoufflement des annonces des bailleurs internationaux, **la capacité de la France à se positionner et à demeurer l'un des leaders mondiaux de l'aide éprouve ses limites.**

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

(en millions d'euros)

| | 2000 | 2006 | PLF 2007 | 2007 (1) | PLF 2008 | Part de l'APD 2008 | Evolution 2007/2008 | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|---------------------|---------------|
| 1. Aide bilatérale (dont outre-mer) (2) | 3.069 | 6.310 | 6.173 | 5.191 | 6.052 | 69 % | 861 | 16,6 % |
| Coopération technique (3) | N.D. | 2.235 | 1.949 | 2.254 | 2.244 | 25,6 % | - 10 | - 0,4 % |
| Aide-projet (AFD + FSP) (4) | N.D. | 345 | 664 | 583 | 706 | 8 % | 123 | 21,1 % |
| <i>Dont :</i> | | | | | | | | |
| - FSP (CP) | N.D. | 149,5 | 172,7 | 164,1 | 132 | 1,5 % | - 32,1 | - 19,6 % |
| - Collectivités territoriales | N.D. | 54 | 61 | 60 | 61 | 0,7 % | 1 | 1,7 % |
| Aide-programme | N.D. | 244 | 612 | 201 | 200 | 2,3 % | - 1 | N.S. |
| <i>Dont ajustement structurel AFD</i> | N.D. | - 80 | 236 | -80 | -60 | N.S. | N.S. | N.S. |
| Allègements et refinancements de dettes | 520 | 2.703 | 2.142 | 1.288 | 2.020 | 23 % | 732 | 56,8 % |
| <i>Dont</i> | | | | | | | | |
| - Coface | 294 | 2.029 | 1.265 | 917 | 655 | 7,6 % | -262 | - 28,6 % |
| - <i>Compte de consolidation</i> | N.D. | 776 | 761 | 178 | 795 | 9,1 % | 617 | x 3,5 |
| Divers (5) | N.D. | 783 | 806 | 865 | 882 | 10,1 % | 17 | 2 % |
| Dont Mayotte et Wallis-et-Futuna | 168 | 226 | 229 | 345 | 351 | 4 % | 6 | 1,7 % |
| 2. Aide multilatérale | 1.384 | 2.136 | 3.007 | 2.650 | 2.720 | 31 % | 70 | 2,6 % |
| <i>Dont :</i> | | | | | | | | |
| - Aide européenne | 859 | 1.544 | 1.592 | 1.501 | 1.592 | 18,1 % | 91 | 6,1 % |
| <i>dont FED</i> | N.D. | 663 | 692 | 696 | 725 | 8,3 % | 29 | 4,2 % |
| - Institutions et fonds multilatéraux | 525 | 592 | 1.415 | 1.149 | 1.128 | 12,9 % | - 21 | - 1,8 % |
| Total APD | 4.453 | 8.446 | 9.181 | 7.841 | 8.772 | 100 % | 931 | 11,9 % |
| Contribution sur billets d'avion (CIS) | 0 | 45 | 200 | 170 | 170 | | | |
| APD (CIS inclus) rapportée au RNB | 0,32 % | 0,47 % | 0,50 % | 0,43 % | 0,46 % | | | |

(1) : prévision d'exécution à fin septembre 2007. Chiffres également provisoires pour l'exercice 2006.

(2) : les crédits aux collectivités d'outre-mer à statut particulier sont ventilés 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 MAEE. Elles recouvrent les dépenses d'assistance technique, les bourses d'études, les missions d'experts et les coûts des établissements culturels.

(4) : l'augmentation de l'aide-projet est principalement liée à l'accroissement des prêts de l'AFD.

(5) : la rubrique « Divers » comprend les coûts administratifs, les dépenses d'aide aux réfugiés (estimation de 439,7 millions d'euros en 2008), et certaines dépenses éligibles à l'APD afférentes aux opérations extérieures de l'armée française (environ 71 millions d'euros en 2008).

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au projet de loi de finances pour 2008 et ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

